

**EXPEDIENTE 6247-2021**

**CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD:** Guatemala, siete de enero de dos mil veintidós.

**I) SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA**

Se tiene a la vista para emitir la opinión consultiva solicitada por el Presidente de la República de Guatemala, Alejandro Eduardo Giammattei Falla. Por disposición del artículo 156 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y conforme a lo asentado en el artículo 1º del Acuerdo 3-2021 de la Corte de Constitucionalidad de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, integra el Tribunal el Magistrado Vocal II, José Francisco De Mata Vela, quien es ponente en el presente caso y expresa el parecer de este Tribunal.

El nueve de noviembre de dos mil veintiuno se tuvo por recibida la solicitud de opinión consultiva y, como consecuencia, se dispuso que se diera cuenta al Pleno de la Corte para su conocimiento.

**II) FACULTAD PARA SOLICITAR OPINIÓN CONSULTIVA Y FORMA DE LA PETICIÓN**

De conformidad con lo establecido en el artículo 171 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, *“Podrán solicitar la opinión de la Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República, el Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia.”*. El artículo 172 del mismo cuerpo legal dispone que *“Toda opinión será solicitada por escrito. El memorial deberá formularse en términos precisos, expresar las razones que la motivan y contener las preguntas específicas sometidas a la consideración de la Corte de Constitucionalidad. A la solicitud deberá acompañarse todos los documentos que* *quedan arrojar luz sobre la cuestión.”*



En virtud de lo antes expuesto, se advierte que es viable emitir el pronunciamiento que se solicita, dado que la petición de la opinión consultiva fue formulada por el Presidente de la República de Guatemala, funcionario legitimado conforme el artículo 171 precitado. Además, el petitorio fue presentado por escrito, en términos precisos, expresa las razones que lo motivan y contiene las preguntas específicas sometidas a consideración de esta Corte, cumpliéndose así los requisitos contenidos en el artículo 172 ibídem.

### **III) COMPETENCIA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD PARA EVACUAR LA CONSULTA**

La función esencial de esta Corte es la defensa del orden constitucional; para tal efecto, se ha establecido como un tribunal permanente de jurisdicción privativa que actúa con independencia de los demás organismos del Estado y que ejerce las funciones que le asignan la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Una de las garantías constitucionales por vía de la cual esta Corte puede cumplir dicha función, se encuentra instituida en los artículos 272, inciso i) de la Constitución Política de la República de Guatemala y 163, inciso i) de la referida ley constitucional, es la denominada *opinión consultiva*.

El capítulo cinco del título cinco de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad regula, de forma específica, lo relativo a la potestad de solicitar consultas y las formalidades que deben atenderse al momento de evacuarlas. Del análisis de ese segmento normativo se destacan los siguientes aspectos relevantes: i) el artículo 174 establece que la opinión deberá ser emitida dentro del plazo de sesenta (60) días siguientes a la presentación de la solicitud;

el artículo 175 desarrolla la forma en la que esta Corte debe evacuar las



consultas, indicando que debe hacerse en forma clara y precisa, razonando suficientemente las conclusiones que se asuman y el apoyo jurídico y doctrinario que respalde su pronunciamiento y **iii)** el artículo 176 prevé la solemnidad de los pronunciamientos de este Tribunal, especificando que las opiniones se pronunciarán en audiencia pública solemne, con citación del solicitante, así como de cualquiera otras personas que se estime pertinente convocar.

#### **IV) RAZONES DE LA CONSULTA**

Los argumentos esgrimidos por el Presidente de la República de Guatemala para formular la consulta se resumen:

**A)** El artículo 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa la obligación de asistencia de los Ministros de Estado, cuando estos sean invitados a las sesiones del Congreso, de las Comisiones y de los Bloques Legislativos, así como la facultad de tales funcionarios, de asistir y participar con voz en toda discusión atinente a las materias de su competencia. Señala el mismo artículo que todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando este, sus Comisiones o Bloques Legislativos lo consideren necesario.

La Corte de Constitucionalidad, en las opiniones consultivas emitidas dentro de los expedientes 2532-2012 y 4185-2008, ha interpretado el citado artículo constitucional, realizando consideraciones sobre el alcance y la forma de proceder en las citaciones. Pese a ello, es requerida la interpretación del Tribunal para determinar el alcance de esa norma frente a nuevas situaciones.

En ese orden, la Norma Suprema establece que es el Congreso de la República de Guatemala, las Comisiones o los Bloques Legislativos quienes ostentan facultad para invitar o citar. Dado el carácter colegiado que posee el



Congreso, sus decisiones se adoptan por la mayoría que determine la norma, pudiendo requerirse mayoría absoluta, mayoría calificada o mayoría absoluta de un quórum reducido, según sea la decisión a adoptar. En el mismo sentido, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, artículo 36, señala: *“El Presidente de la Comisión o en ausencia de éste, el Vicepresidente y por lo menos el veinticinco por ciento del número total de los diputados que integran la misma, podrán celebrar sesiones de Comisión [...] Llegado el momento de la votación, éstas no podrán realizarse sino con la presencia de la mitad más uno del número total de sus miembros [...] Todas las decisiones se tomarán mediante el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.”* El mencionado artículo diferencia dos tipos de quórum: **i)** el requerido para celebrar sesiones y **ii)** el necesario para adoptar decisiones.

Afirma el Presidente de la República que, conforme los preceptos anteriormente citados, puede interpretarse que: **i)** para que una Comisión cite o invite a un funcionario o empleado público debe contar con la mayoría absoluta de sus miembros, puesto que el ejercicio de ese derecho lo ostenta el cuerpo colegiado, no quien preside la Comisión; **ii)** el quórum para llevar a cabo la reunión requiere la presencia del Presidente o, en su defecto, el Vicepresidente, además del veinticinco por ciento (25%) de los miembros de la Comisión.

**B)** A diferencia de los Bloques Legislativos, que representan las distintas corrientes políticas representadas en el Congreso de la República, las Comisiones son órganos técnicos de estudio y conocimiento, cuya función es la de ilustrar al Pleno, con perspectiva técnica y multidisciplinaria, sobre los asuntos que son sometidos a su consideración o aquellos que conozca por su propia iniciativa. Las

funciones de la Comisión deben estar enfocadas al conocimiento de los temas



que les son propios (artículo 4 del Acuerdo 20-2016 de la Junta Directiva del Congreso de la República, Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo), por lo que es necesario que el asunto a tratar en la cita a la que sea convocado el funcionario público guarde relación con la materia que atañe a la Comisión.

#### **V) ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE SOLICITA OPINIÓN CONSULTIVA**

El Presidente de la República de Guatemala requiere a esta Corte opinión y precisa la consulta en las preguntas que se transcriben a continuación:

1. *“¿Las Comisiones del Organismo Legislativo pueden realizar citaciones a funcionarios, sobre temas que no estén relacionados con la materia de competencia de la Comisión?”*
2. *“¿Una Comisión puede citar o invitar a un funcionario o empleado público para tratar temas que no están relacionados con sus atribuciones y funciones administrativas?”*
3. *“¿Está obligado un funcionario a rendir informe a una Comisión que por su naturaleza no está relacionada con las funciones sustantivas que realiza el órgano administrativo en que ejerce sus funciones?”*
4. *“¿Está obligado un funcionario o empleado público a asistir a una reunión o citación realizada por una Comisión, sin que se justifique en la convocatoria, la manifestación expresa del objeto de la misma y su relación con el ejercicio de las funciones y atribuciones del funcionario o empleado público?”*
5. *“¿Es necesario que la Comisión forme quórum con la suma de veinticinco por ciento de sus miembros más el Presidente de la Comisión o Vicepresidente, para que reciba a un funcionario o empleado público que ha sido citado o invitado?”*



*“¿Al determinar que no existe el quórum necesario puede un funcionario o*

*empleado público, que acuda a una invitación o citación por parte de una Comisión, retirarse de la misma?”*

**VI) CONSIDERACIONES FUNDANTES DE LA OPINIÓN QUE SE EMITE**

**A) DE LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA CONSULTA FORMULADA**

Como cuestión previa, esta Corte estima conveniente resaltar la relevancia constitucional del tema inmerso en la consulta formulada. A través de ese mecanismo, se insta a este Tribunal para que, como máximo intérprete de la Constitución y las leyes, precise los alcances del artículo 168 de la Ley Suprema, que contiene el deber de los funcionarios o empleados públicos de acudir al Congreso de la República e informar, cuando sean requeridos. Dado que la Constitución, por su naturaleza, no regula pormenorizadamente la forma en la que tal mecanismo de control debe efectuarse, así como que la Ley Orgánica que desarrolla aquellas funciones tampoco es explícita en los puntos sobre los que versan las interrogantes formuladas a este Tribunal, surge la necesidad de precisar diversos aspectos que deben observarse para el adecuado ejercicio de esa facultad, atribuida al Congreso de la República, inmersa en la función de control político a cargo de ese órgano y que forman parte del sistema de control interorgánico previsto en la Ley Suprema.

La importancia de esta temática no es menor, pues el ejercicio de la facultad de control posibilita la fiscalización de la administración pública en cuestiones que guardan relación con el Estado, elemento que constituye un requisito necesario para la consolidación del régimen republicano, democrático y representativo diseñado en la Constitución (artículo 140), apoyado en el sistema de pesos y contrapesos. Tal sistema constituye uno de los mecanismos establecidos a nivel constitucional, con miras a garantizar la distribución y



equilibrio del poder depositado en cada uno de los organismos estatales. Debe resaltarse además la importancia de que esa facultad se ejercite de forma tal que posibilite, por una parte, el ejercicio efectivo de la potestad de control del Organismo Legislativo y, por la otra, el adecuado desarrollo de la labor de los demás organismos estatales. En esto radica la relevancia constitucional de interpretar la previsión contenida en el artículo 168 constitucional y su desarrollo normativo, a fin de determinar sus alcances.

Procede entonces realizar la interpretación sistemática y armónica de la normativa vigente con relación al deber de funcionarios y empleados públicos de acudir al Congreso, cuando este, sus Comisiones o Bloques Legislativos los citen, brindando respuestas acordes a los mandatos constitucionales existentes. Ello, en ejercicio de la función esencial de defensa del orden constitucional atribuida a esta Corte, de conformidad con el artículo 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

**B) INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS QUE RIGEN LA FACULTAD DE CITACIÓN O INVITACIÓN QUE ATAÑE A LAS COMISIONES DE TRABAJO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Conviene en este segmento realizar algunas precisiones sobre los alcances temáticos de la presente consulta. La Ley Fundamental contiene normas que, también como expresión del control interorgánico al que se ha hecho alusión, regulan la figura de la interpelación a los Ministros de Estado, cuyo requerimiento puede realizarse por uno o más diputados (artículos 166 y 167 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Valga precisar que, en el presente pronunciamiento, esta Corte diferencia

esta figura -la de la interpelación-, de la del deber general de acudir e informar,



propio de la totalidad de funcionarios o empleados públicos -incluidos incluso los Ministros de Estado-, cuando cualquiera de los órganos legislativos legitimados para ello -el Pleno del Congreso, las Comisiones y los Bloques Legislativos- lo requieran (último párrafo del artículo 168 constitucional). Derivado del contenido de las preguntas que formula el Presidente de la República, las cuales se centran en el ejercicio de la última facultad aludida, cuando esta es llevada a cabo específicamente por las Comisiones del Congreso de la República, el análisis y respuestas emitidas por esta Corte versarán sobre la actividad de esos cuerpos colegiados internos, en congruencia con el planteamiento realizado.

Aclarado lo anterior, para posibilitar la tarea de interpretación, debe inicialmente traerse a colación la disposición atinente contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

A ese respecto puede señalarse que el artículo 168 constitucional prevé lo siguiente: ***“Asistencia de Ministros, al Congreso. Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las Comisiones y de los Bloques Legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros.***

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

Como puede apreciarse, la disposición constitucional citada contiene distintos supuestos. En el primer párrafo, se prevé la facultad que asiste a los señalados órganos legislativos, de realizar invitaciones a los Ministros de Estado,

así como la obligación de asistencia de tales funcionarios. Esta invitación tendría



por objeto que tales funcionarios participen en las discusiones que se lleven a cabo por los órganos parlamentarios, sin que esta participación lleve inmerso el propósito de fiscalización.

En el mismo segmento normativo, se encuentra también prevista la potestad que ostentan los Ministros de Estado, de asistir y participar con voz en discusiones que atañen a materias de su competencia.

Finalmente, en el segundo párrafo del citado artículo constitucional, se norma lo referente a la facultad de los mencionados órganos del Congreso de la República, de citar a funcionarios y empleados públicos para que asistan e informen y, correlativamente, se establece la obligatoriedad que recae en estos últimos de comparecer a las citaciones y, seguidamente, cumplir con el deber de brindar información.

Puede advertirse entonces, que la facultad de citar o invitar a funcionarios - ministro de Estado u otro- o empleados públicos, contenida en el segundo párrafo del artículo 168 constitucional, con el objeto específico de que acudan con la finalidad de informar sobre los puntos requeridos, procura la rendición de cuentas en el desempeño de la función pública. Se diferencia, a su vez, de la comparecencia de los Ministros de Estado prevista en los primeros segmentos del precepto constitucional.

La distinción de los supuestos contenidos en la norma constitucional aludida resulta relevante, pues permite precisar que, por la forma en la que fueron formuladas las interrogantes que se realizan a este Tribunal, la presente consulta procura desentrañar las reglas que resultan constitucionalmente válidas para llevar a cabo la facultad de citación de funcionarios o empleados y la consecuente

obligación de informar, que derivan en la función fiscalizadora atribuida al



organismo parlamentario. Derivado de esta precisión el pronunciamiento de esta Corte se circunscribirá a delinear los alcances del segundo párrafo del artículo 168 constitucional, siempre tendiendo como marco referencial el contenido de las interrogantes que específicamente han sido sometidas a pronunciamiento de esta Corte.

En lo que respecta a la normativa ordinaria, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo desarrolla el último párrafo del artículo constitucional precitado, estableciendo que: *“Declaración de Funcionarios Públicos. Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativas [...] Todas las declaraciones vertidas en este caso serán prestadas bajo juramento solemne de decir verdad y previa protesta que le tomará el presidente del Congreso, presidente de comisión o jefe de bloque legislativo, según se trate. Independientemente de su participación directa, los funcionarios o empleados públicos deberán proporcionar por escrito la información solicitada. Los particulares podrán ser citados a declarar ante el Congreso de la República, mediante citación que exprese claramente el objeto de la misma y siempre que su presencia se requiera para tratar de asuntos relacionados con negocios con el Estado. En todos estos casos los declarantes tendrán derecho a hacerse asesorar por profesionales de su elección; pero, los asesores no podrán intervenir directamente ni contestar lo que se les hubiere preguntado a aquellos. Todas las personas, individuales o jurídicas, que manejen, administren, custodien o reciban por cualquier medio recursos del Estado, están obligadas a acudir, cuando sean citadas, al Pleno del Congreso de la República, sus comisiones o bloques*



*legislativos, y rendir los informes que se les requieran.”.*

Por otra parte, la citada ley ordinaria, en su artículo 6, enumera los órganos a través de los cuales el Congreso de la República ejerce su función legislativa. Dentro de estos, figuran las Comisiones de Trabajo, que el artículo 27 clasifica como Ordinarias, Extraordinarias y Específicas.

En lo que respecta a las Comisiones de Trabajo (cuyo funcionamiento se encuentra regulado en los artículos 27 al 45 bis) la referida ley precisa que se trata de órganos técnicos de estudio y conocimiento de los asuntos que sean requeridos por el Pleno del Congreso de la República o por iniciativa de las mismas Comisiones. Para su funcionamiento, ostentan la facultad de requerir la presencia y colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución, pública o privada, conforme el artículo 4 de la misma ley (artículo 27). Además, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso de la República cuando sean invitados por cualquiera de las Comisiones; también podrán asistir y participar con voz en discusiones atinentes a materias de su competencia (artículo 37).

En cuanto a las normas que rigen el quórum requerido para la celebración de sesiones y adopción de decisiones de las Comisiones de Trabajo, establece la mencionada ley orgánica que: **i)** el Presidente de la Comisión o, en su ausencia, el Vicepresidente y por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del total de los diputados que la integran, podrán celebrar sesiones de Comisión, las que se realizarán periódicamente; **ii)** en caso de votación, esta no podrá realizarse sino con la presencia de la mitad más uno del total de sus miembros, y **iii)** todas las decisiones se tomarán mediante el voto de la mayoría absoluta de sus miembros

(artículo 36).



Finalmente, resulta relevante mencionar que, para la interpretación de los preceptos que conforman la Ley Orgánica referida, esta, en su artículo 5, establece que ese ejercicio intelectual se realizará de conformidad con la Norma Suprema y la Ley del Organismo Judicial, así como los precedentes que apruebe el Pleno del Congreso de la República.

Establecido el marco normativo atinente, esta Corte advierte, del estudio de las preguntas formuladas por el Presidente de la República, que estas versan sobre tres ejes centrales, relacionados a los requisitos que deben observar las citaciones o invitaciones que realicen las Comisiones: **1)** el tema sobre el que puede versar la citación o invitación. Por un lado, la relación del tema motivo de la citación o invitación, con la materia que atañe a la Comisión requirente. Por el otro, la correspondencia entre el tema a abordar y las atribuciones y funciones del funcionario o empleado público citado o invitado; **2)** la obligatoriedad de rendir informe por parte del funcionario o empleado público a una comisión que no se relaciona con las funciones sustantivas de este y la obligatoriedad de asistir a una reunión o citación sin que se manifieste el objeto de la citación y la expresión, y relación del tema a debatir con las funciones y atribuciones del funcionario o empleado público, y **3)** el quórum requerido para que una Comisión celebre sesión de trabajo en la que un funcionario o empleado público citado o invitado participe.

Por razón de método, a continuación, se procederá a efectuar análisis de los citados ejes temáticos, en forma separada.

## **1) TEMÁTICA DE LA CITACIÓN O INVITACIÓN**

### **1.1 Relación de la materia de la interpelación con la materia que atañe a la**

#### **Comisión que realiza la citación o invitación**



El artículo 34 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo refiere que, al iniciar el período legislativo respectivo, el Pleno aprobará la distribución de las Comisiones Ordinarias de trabajo por materia. El artículo 31 de la misma ley, por su parte, contiene el listado de las Comisiones Ordinarias, dentro de las que se encuentran las Comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, de Pueblos Indígenas, de Derechos Humanos, de Economía y Comercio Exterior, de Educación, Ciencia y Tecnología, de la Mujer, de Trabajo, entre otras. Como queda evidenciado, las Comisiones Ordinarias se encuentran conformadas de acuerdo a materias específicas. Con el objeto de procurar la especialización de estos órganos, el artículo 30 de la misma ley prevé que las Comisiones estarán integradas, en lo posible, por diputados que, por su experiencia, profesión, oficio o interés, tengan especial idoneidad en los asuntos que correspondan a cada una de aquellas.

Además de las Comisiones Ordinarias, figuran en la Ley Orgánica, artículo 32, las Comisiones Extraordinarias -aquellas creadas por una situación contingente, con un fin específico, concreto y para fungir por un tiempo- y las Específicas -las creadas en forma temporal para tratar un tema determinado de trascendencia nacional, que finaliza cuando formulen dictamen o informe sobre el cual haya recaído resolución del Congreso-. Puede advertirse acá también que, tanto las Comisiones Extraordinarias, como las Específicas, son creadas para finalidades concretas, que determinan las materias y asuntos que deberán conocerse y estudiarse por parte de tales órganos técnicos.

Por su parte, el Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones de Trabajo, Acuerdo 20-2016 de la Junta Directiva del Congreso de la República,



en el artículo 4, evidencia la necesaria relación que debe existir entre las

discusiones que lleven a cabo las Comisiones, respecto de los temas legislativos tratados, con los temas que a cada una de ellas compete. Esto, dado que, al describirse los asuntos a tratar en las sesiones de las Comisiones de Trabajo, se estableció que estas podrán: “...discutir los diversos temas legislativos, **realizar citaciones a funcionarios para que respondan los cuestionamientos que la comisión realice**, constituirse en una herramienta para la resolución de conflictos entre la población y las instituciones del Estado y la atención de ciudadanos organizados, **de acuerdo con la temática que a las distintas comisiones les compete**, entre otras funciones inherentes a la comisión y a los diputados.” (El resaltado no figura en el texto original).

Tomando en consideración que la existencia de las distintas Comisiones Ordinarias y la creación de Comisiones Extraordinarias o Específicas se realiza en función de las distintas materias y asuntos que deben ser tratados por virtud del quehacer legislativo, esta Corte encuentra razonable afirmar que, en caso que determinada Comisión cite o invite a funcionario o empleado público, en ejercicio de la atribución constitucional otorgada, el objeto de tal diligencia deberá guardar relación con la materia o asunto que corresponde conocer al citado órgano. Tal apreciación permite encontrar un balance entre el ejercicio de la facultad legislativa de citación o invitación, con la observancia de la configuración que constitucional y legalmente se ha realizado para la conformación de los órganos del Congreso, particularmente en lo que respecta a las Comisiones y las materias que corresponde tratar a cada una de ellas.

No pasa desapercibido para esta Corte que, en ocasiones, la naturaleza de los diversos asuntos a tratar exige que estos sean conocidos y estudiados por más de una Comisión. A esta circunstancia atiende el hecho de que, en el último



párrafo del artículo 32 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se encuentre previsto que el Pleno del Congreso de la República podrá encargar el conocimiento de algún asunto a dos o más Comisiones, de forma simultánea o conjunta. Continúa previniendo el mencionado artículo que, cuando una iniciativa se remita a dos o más Comisiones para su estudio y dictamen, y solo una de ellas lo emita en el tiempo fijado, podrá conocerse la iniciativa con base en el único dictamen rendido. También el artículo 43 de la ley ibídem regula el supuesto en el que, por razón de la materia a tratar, se requiera dictamen de más de una Comisión.

Como se advierte, puede suceder que los asuntos tratados por las distintas Comisiones y, en este caso, los motivos que justifican la citación o invitación de funcionario o empleado, guarden relación con más de una materia; tal afirmación encuentra sustento además en la consideración de la interdisciplinariedad con la que es requerido el abordaje de los diversos asuntos cuyo tratamiento corresponde al Estado, con lo cual, no deberá comprenderse que las citaciones o invitaciones que se realicen, deben hacerse por conducto exclusivo de una sola Comisión, pues, aunque exista órgano específico para la materia, mientras sea razonablemente justificado que el motivo de la diligencia guarda relación con la materia o asuntos que corresponda tratar a la Comisión solicitante, podrá considerarse que tal requisito se encuentra debidamente cumplido.

En síntesis y, en función a la pregunta realizada por el Presidente de la República, cabe precisar que las citaciones o invitaciones que efectúen las Comisiones del Congreso de la República a funcionarios o empleados públicos deberán realizarse con el objeto de abordar temáticas que guarden relación con la



materia o asuntos que corresponden tratar a cada una de tales Comisiones.

**1.2. Relación de la temática de la citación o invitación, con las funciones y atribuciones del funcionario o empleado público citado o invitado**

Dado que, como ha sido asentado, las citaciones e invitaciones que realiza el Congreso, a través de sus órganos, a funcionarios o empleados públicos, constituye una de las formas de control entre organismos prevista en el diseño constitucional, debe tenerse presente que, en coherencia con el modelo republicano, democrático y representativo de gobierno previsto también en la Norma Suprema, el objeto de tales diligencias debe ser el de garantizar la rendición de cuentas, a fin de transparentar las prácticas gubernamentales, verificar el nivel de eficiencia de la administración pública y el grado en el que el actuar de los funcionarios o empleados responde a las necesidades e intereses de la población -representada en el órgano parlamentario-, lo que a su vez posibilita determinar las acciones a seguir con relación al desempeño de la gestión pública.

Por tales motivos, tomando en consideración que el principio de legalidad de la administración pública, previsto en el artículo 154 constitucional, impone que la actividad de cada órgano del Estado debe mantenerse dentro del conjunto de atribuciones expresas asignadas por la Constitución y las leyes, y que los funcionarios y empleados deben realizar sus funciones objetiva, razonable y proporcionadamente, a fin de garantizar el correcto manejo de la cosa pública, la temática a tratar en las citaciones o invitaciones debe necesariamente versar sobre asuntos relacionados con las funciones y atribuciones que legalmente corresponden al funcionario o empleado citado, pues es sobre estas que la

mencionada persona se encuentra posibilitada -y por ende, obligada- a informar y



presentar observaciones. Como derivación de lo anterior, el artículo 168 constitucional, cuyo texto es replicado en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, expresamente señala que los Ministros de Estado están facultados para asistir y participar en las discusiones a cargo de los órganos legislativos y que sean atinentes a **materias de su competencia**. Por lo tanto, entiende esta Corte que similar previsión es aplicable en las citaciones o invitaciones de los funcionarios públicos o empleados que deban acudir e informar al Pleno, las Comisiones de Trabajo o los Bloques Legislativos.

En el mismo sentido se pronunció esta Corte en sentencia de uno de agosto de dos mil doce, emitida dentro del expediente **2217-2012**, oportunidad en la que este Tribunal consideró, en análisis del artículo 168 constitucional y 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo que, dado que el origen de la responsabilidad de asistir al Congreso de la República radica en el ejercicio de la función pública, es únicamente sobre los aspectos que se encuentren dentro del giro de las funciones legalmente asignadas a un funcionario o empleado público, que este puede ser conminado a informar.

Es necesario anotar que cuando el funcionario o empleado sea citado o invitado y, durante el desarrollo de la diligencia de su declaración ante el órgano convocante, se le requiera informar sobre extremos que sean ajenos a las funciones y atribuciones legales que le son propias, no podrá simplemente guardar silencio o abstenerse de emitir pronunciamiento, sino deberá motivadamente solicitar que la información requerida se ajuste al ámbito de sus funciones y atribuciones, con el objeto de posibilitar una respuesta. Si pese a lo anterior, persistiese la falta de conexidad entre lo preguntado y sus atribuciones,

funcionario o empleado debe pronunciarse explicando las razones que le



impiden satisfacer la solicitud de información formulada, debiendo quedar constancia en acta que la abstención de responder derivó de la falta de relación del tema inquirido con las funciones que desempeña.

Por lo anterior, debe concluirse que las citaciones o invitaciones a funcionarios o empleados públicos deberán versar sobre asuntos que se encuentren dentro de las funciones y atribuciones legales que atañe cumplir al funcionario o empleado. En el supuesto que durante la sesión se requiera al funcionario o empleado citado informar sobre extremos ajenos a sus funciones y atribuciones legales, este deberá motivadamente solicitar que el requerimiento se ajuste a ese ámbito; si persistiera la falta de conexidad entre lo preguntado y sus atribuciones, el funcionario o empleado deberá explicar las razones que impiden satisfacer la solicitud de información formulada, debiendo quedar constado en acta la razón de abstención de responder.

## 2) OBLIGATORIEDAD DE RENDIR INFORME Y FORMALIDADES DE LA CITACIÓN

### 2.1 Del objeto de la citación y su relación con las funciones y atribuciones del funcionario o empleado público

El artículo 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo se limita a señalar la obligatoriedad de incluir el objeto de las citaciones, cuando estas se dirigen a particulares. Ese precepto es coherente con el contenido del artículo 32 constitucional, que preceptúa: “**Objeto de las citaciones.** No es obligatoria la comparecencia ante autoridad, funcionario o empleado público, si en las citaciones correspondientes no consta expresamente el objeto de la diligencia.”

Esta última disposición se encuentra inmersa en el segmento de la Norma

Suprema destinado al reconocimiento de los derechos humanos individuales.



Aunque la obligación de expresión del objeto de las citaciones está prevista a favor de los administrados, esta Corte estima que tal obligatoriedad debe entenderse aplicable también en la situación en la que quien es citado sea un funcionario o empleado público. Esto, pues resulta razonable que el funcionario o empleado público deba ser impuesto, de manera clara y detallada, del objeto preciso de la diligencia, a fin de estar posibilitado de realizar una exposición atinente a lo requerido y suficientemente documentada, pudiendo de esa forma cumplir eficazmente con su objeto el mecanismo de control de la función pública.

Adicionalmente, debe señalarse que la seguridad jurídica, incluida como deber del Estado en el artículo 2º constitucional, garantiza la necesaria estabilidad de las situaciones jurídicas que propicia la confianza en la institucionalidad estatal. En sentencia de quince de julio de dos mil quince, emitida dentro del expediente 5319-2014, esta Corte consideró que el principio de seguridad jurídica (relacionado intrínsecamente al de certeza jurídica), abarcaba “...*el conocimiento que tienen los sujetos en cuanto a la ley que regirá y la tramitación de los procesos administrativos o judiciales, ya que los sujetos de derecho deben desenvolverse con pleno conocimiento de las consecuencias de sus actos y del marco regulatorio que los rige.*”

En la situación jurídica particular, esta Corte estima que la observancia de los principios de seguridad y certeza jurídica generan que el funcionario o empleado público, al momento de ser citado o invitado, adquiera la certidumbre de la temática precisa sobre la cual se encuentra obligado a informar y, con ello, también la confianza en el objeto legítimo de la citación o invitación, en atención a

sus funciones y atribuciones legales.



La manifestación expresa del objeto de la citación o invitación dirigida a funcionario o empleado, no solamente constituye, por tanto, una evidencia de la buena fe y la consideración de la investidura tanto del citado o invitado, como de la Comisión del Congreso, sino, además, un presupuesto requerido para la observancia del deber estatal de brindar seguridad jurídica.

## **2.2. Manifestación expresa en la convocatoria de la relación del tema a debatir con las funciones y atribuciones del funcionario o empleado público**

Sobre este particular es dable afirmar que ni la Norma Suprema, ni la legislación que la desarrolla, prevén la obligatoriedad de que en la citación o invitación se explique de manera expresa la relación que posee el objeto de la diligencia, con las funciones y atribuciones del funcionario o empleado público citado o invitado. Considera esta Corte que, en tanto la citación o invitación exprese su objeto, se genera la obligación de asistir ante el órgano solicitante, debiendo el funcionario o empleado público cumplir con su deber de declarar, durante la diligencia, solamente en cuanto a aquellas cuestiones relacionadas al ámbito de sus funciones y atribuciones, en atención a que el origen de tal responsabilidad deviene del ejercicio de la función pública que legalmente le ha sido asignada, tal como quedó señalado precedentemente.

De lo anterior, puede concluirse, para dar respuesta a la pregunta concreta formulada, que la citación o invitación que una Comisión realice a funcionario o empleado público debe, necesariamente, expresar detallada y claramente el objeto de la diligencia y que, tal como se señaló anteriormente, la citación o invitación debe versar en asuntos que se encuentren dentro de las funciones y atribuciones legales de tal funcionario o empleado. Expresado de esa

forma el objeto de la diligencia y, con ello, generada la obligación de asistir, si,



durante el desarrollo de la diligencia, se formularen requerimientos de información que no tuvieran relación con las funciones o atribuciones de la persona citada o invitada, o bien, se alejaran del objeto de la citación o invitación, el requerido deberá pedir la reconducción de lo solicitado, expresando los motivos del porqué la información que se le requiere se encuentra fuera del ámbito de sus competencias o, de ser el caso, las razones por las que se encuentra imposibilitado de contestar lo requerido, en caso que la información solicitada, aun estando relacionada al ámbito de su competencia, se aleje del objeto expresado en la citación o invitación. Si pese a lo anterior, persistiese la imposibilidad de informar, el funcionario o empleado debe pronunciarse explicando las razones que le impiden atender el requerimiento, debiendo tal extremo quedar constado en acta.

### **3) QUÓRUM REQUERIDO PARA QUE UNA COMISIÓN CELEBRE SESIÓN EN LA QUE RECIBA A FUNCIONARIO O EMPLEADO PÚBLICO CITADO O INVITADO**

Diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, así como del Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo, regulan aspectos relativos al desarrollo de las reuniones de trabajo que llevarán a cabo esos órganos legislativos. La citada ley ordinaria establece que los diputados tienen la obligación de asistir a las sesiones a las que fueren convocados por los presidentes de las Comisiones a las que pertenezcan. Estas se deben reunir, por lo menos, dos veces durante el mes y cuando se considere necesario; las reuniones deberán ser calendarizadas (artículo 28). Por aparte, la relacionada norma reglamentaria preceptúa, entre otras disposiciones, lo relativo

los temas a tratar en las sesiones de trabajo de la comisión -dentro de los que



se menciona, como ya fue señalado, las citaciones a funcionarios- (artículo 4), las modalidades de asistencia (artículo 4 Bis) y el deber de calendarización de tales sesiones, para garantizar la presencia de los diputados, conforme lo establecido en la ley (artículo 5). Al describirse el contenido de las actas de sesiones de Comisión, también se señala que deberá dejarse constancia, entre otros puntos, de los nombres de los diputados que participan presencialmente o por modalidad virtual, de quienes presentaron excusa, de los funcionarios citados o invitados, así como constancia de los procedimientos de verificación de quórum (artículo 10, literales a y b). También el mencionado reglamento contiene la obligación de dejar constancia, en el cuerpo del acta respectiva, de la presencia de funcionarios o empleados citados o invitados (artículo 9, literal h). El acta constituye el único documento oficial de verificación de lo actuado por los diputados en el ejercicio sus funciones legislativas, de fiscalización y de representación (artículo 7).

Ahora bien, atendiendo a la pregunta formulada, que consiste en determinar si un funcionario o empleado público citado o invitado puede retirarse en caso no se reúna el quórum requerido para la celebración de la reunión de la Comisión, resulta de especial trascendencia reiterar lo preceptuado en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, norma que establece el quórum necesario para que se celebren las sesiones en tales órganos. Así, se señala que se podrán celebrar sesiones con la presencia del Presidente o, en su ausencia, el Vicepresidente, y por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del número total de diputados que integran la Comisión.

Puesto que, de conformidad con el artículo 4 del reglamento, la diligencia de citación de funcionarios [o empleados] deberá llevarse a cabo en las sesiones de trabajo de las Comisiones, esta Corte advierte que el quórum requerido para



celebrar esas sesiones es el regulado en el artículo 36 citado. En ese mismo sentido se pronunció este Tribunal en el mencionado expediente **4185-2008**, al indicar que, en atención a lo establecido en el artículo 36 referido, cuando un funcionario o empleado público acude a una Comisión que lo ha invitado o citado, esa Comisión debe contar, al menos, con el veinticinco por ciento (25%) de los diputados que la integran.

Por otro lado, en la resolución de uno de agosto de dos mil doce, emitida en el expediente **2217-2012** de esta Corte, se expresó que, así como el funcionario público está obligado a comparecer a informar, el Congreso, la Comisión o el Bloque Legislativo tienen el deber de atender al funcionario citado en el lugar, tiempo y tema señalado en la citación, pues de lo contrario, el funcionario puede retirarse del lugar indicado, para continuar con el ejercicio de sus funciones.

Tomando en cuenta los anteriores elementos, puede concluirse que la sesión de trabajo en la que la Comisión cuente con la presencia de un funcionario o empleado citado o invitado, deberá reunir el quórum establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, consistente en la presencia del Presidente o, en su ausencia, el Vicepresidente de la Comisión, y por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del número total de diputados que integran ese órgano. De no reunirse el quórum señalado, luego de realizadas las verificaciones correspondientes, la sesión no podrá llevarse a cabo, pudiendo el funcionario retirarse inmediatamente, quedando a la espera que el órgano legislativo realice de nueva cuenta la citación o invitación, estableciéndose nueva fecha y hora. En el acta de la sesión de la Comisión deberá hacerse constar los procedimientos de verificación de quórum llevados a cabo, así como la presencia del funcionario o



empleado citado o invitado, conforme el artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo.

## VII) OPINIÓN DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

La Corte de Constitucionalidad con base en las anteriores consideraciones, normas citadas y lo establecido en los artículos 268 y 272, inciso i) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 163, inciso i), 171, 172, 174, 175, 176, 177 y 183 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, se pronuncia en los términos expuestos, y

### OPINA

1. *“¿Las Comisiones del Organismo Legislativo pueden realizar citaciones a funcionarios, sobre temas que no estén relacionados con la materia de competencia de la Comisión?”*

**Respuesta:** No. Las citaciones o invitaciones que realicen las Comisiones del Congreso de la República a funcionarios o empleados públicos deberán realizarse con el objeto de abordar temáticas que guarden relación con la materia o asuntos que corresponden tratar a cada una de tales Comisiones. En algunas temáticas deberá ponderarse que la naturaleza de los diversos asuntos a tratar exige que estos sean conocidos y estudiados por más de una Comisión.

2. *“¿Una Comisión puede citar o invitar a un funcionario o empleado público para tratar temas que no están relacionados con sus atribuciones y funciones administrativas?”*

**Respuesta:** No. Las citaciones o invitaciones que realicen las Comisiones del Congreso de la República a funcionarios o empleados públicos deberán versar sobre asuntos que se encuentren dentro de las funciones y atribuciones legales

de tal funcionario o empleado público. En el supuesto que durante la sesión se



requiera al funcionario o empleado citado o invitado informar sobre extremos ajenos a sus funciones y atribuciones legales, este deberá motivadamente solicitar que el requerimiento se ajuste a ese ámbito; si en el nuevo planteamiento persistiera la falta de conexidad entre lo preguntado y sus atribuciones, el funcionario o empleado deberá explicar las razones que impiden satisfacer la solicitud de información formulada, debiendo quedar constado en acta la razón de abstención de responder.

3. *“¿Está obligado un funcionario a rendir informe a una Comisión que por su naturaleza no está relacionada con las funciones sustantivas que realiza el órgano administrativo en que ejerce sus funciones?”*

**Respuesta:** No. En caso que determinada Comisión del Congreso de la República cite o invite a funcionario o empleado público, el objeto de tal diligencia deberá guardar relación con la materia o asunto que corresponde conocer al citado órgano. No deberá comprenderse con ello que las citaciones o invitaciones que se realicen, deben hacerse por conducto exclusivo de una sola Comisión, pues, aunque exista órgano específico para la materia, mientras pueda justificarse razonablemente que el motivo de la diligencia guarda relación con la materia o asuntos que corresponda tratar a la Comisión solicitante, podrá considerarse que tal requisito se encuentra debidamente cumplido.

4. *“¿Está obligado un funcionario o empleado público a asistir a una reunión o citación realizada por una Comisión, sin que se justifique en la convocatoria, la manifestación expresa del objeto de la misma y su relación con el ejercicio de las funciones y atribuciones del funcionario o empleado público?”*

**Respuesta:** No, porque la citación o invitación que una Comisión del Congreso de República realice a funcionario o empleado público debe, necesariamente,



expresar de manera detallada y clara el objeto de la diligencia, debiendo la citación o invitación versar en asuntos que se encuentren dentro de las funciones y atribuciones legales de tal funcionario o empleado, pudiéndose constatar este aspecto, a partir del análisis del objeto expresado en la citación o invitación, y las funciones y atribuciones que la ley asigna al funcionario o empleado público. Expresado de esa forma el objeto de la diligencia y, con ello, generada la obligación de asistir, si, durante el desarrollo de la diligencia, se formularen requerimientos de información que no tuvieren relación con las funciones o atribuciones de la persona citada o invitada, o bien, se alejaran del objeto de la citación o invitación, el requerido deberá pedir la reconducción de lo solicitado, expresando los motivos del porqué la información que se le requiere se encuentra fuera del ámbito de sus competencias o, de ser el caso, las razones por las que se encuentra imposibilitado de contestar lo requerido, en caso que la información solicitada, aun estando relacionada al ámbito de su competencia, se aleje del objeto expresado en la citación o invitación. Si pese a lo anterior, ante un nuevo planteamiento, persistiese la imposibilidad de informar, el funcionario o empleado debe pronunciarse explicando las razones que le impiden atender el requerimiento, debiendo quedar constancia en acta sobre la razón de la abstención.

**5.** *“¿Es necesario que la Comisión forme quórum con la suma de veinticinco por ciento de sus miembros más el Presidente de la Comisión o Vicepresidente, para que reciba a un funcionario o empleado público que ha sido citado o invitado?”*

**Respuesta:** Sí. La sesión de trabajo en la que la Comisión cuente con la presencia de un funcionario o empleado citado o invitado, deberá reunir el quórum



establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo,

consistente en la presencia del Presidente o, en su ausencia, el Vicepresidente de la Comisión, y por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del número total de diputados que integran ese órgano.

6. *“¿Al determinar que no existe el quórum necesario puede un funcionario o empleado público, que acuda a una invitación o citación por parte de una Comisión, retirarse de la misma?”*

**Respuesta:** Sí, al concurrir el funcionario o empleado en la hora y fecha en la que fue citado para la citación, luego de realizadas las verificaciones correspondientes, de no cumplirse con el quórum establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, consistente en la presencia del Presidente o, en su ausencia, el Vicepresidente de la Comisión, y por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del número total de diputados que integran ese órgano, el funcionario o empleado podrá retirarse inmediatamente, quedando a la espera que el órgano legislativo realice de nueva cuenta la citación o invitación, estableciéndose nueva fecha y hora. En el acta de la sesión de la Comisión deberá hacerse constar los procedimientos de verificación de quórum llevados a cabo, así como la presencia del funcionario o empleado citado o invitado, conforme el artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo.

**POR TANTO**

**A)** Por disposición del artículo 156 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y conforme a lo asentado en el artículo 1º del Acuerdo 3-2021 de la Corte de Constitucionalidad de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, se



Integra el Tribunal con el Magistrado José Francisco De Mata Vela. **B)** Hágase el

pronunciamiento en audiencia pública solemne con citación del solicitante, Presidente de la República de Guatemala, Alejandro Eduardo Giammattei Falla.

**C)** Para el efecto, se señala la audiencia del día jueves trece de enero de dos mil veintidós, a las nueve horas con treinta minutos, en la Sala de Vistas Públicas de esta Corte. **D)** Publíquese en el Diario de Centro América –diario oficial– dentro de tercero día de haberse realizado el pronunciamiento en audiencia pública solemne.



# CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

REPÚBLICA DE GUATEMALA, C.A.

**Página 29 de 29**  
**Expediente 6247-2021**

