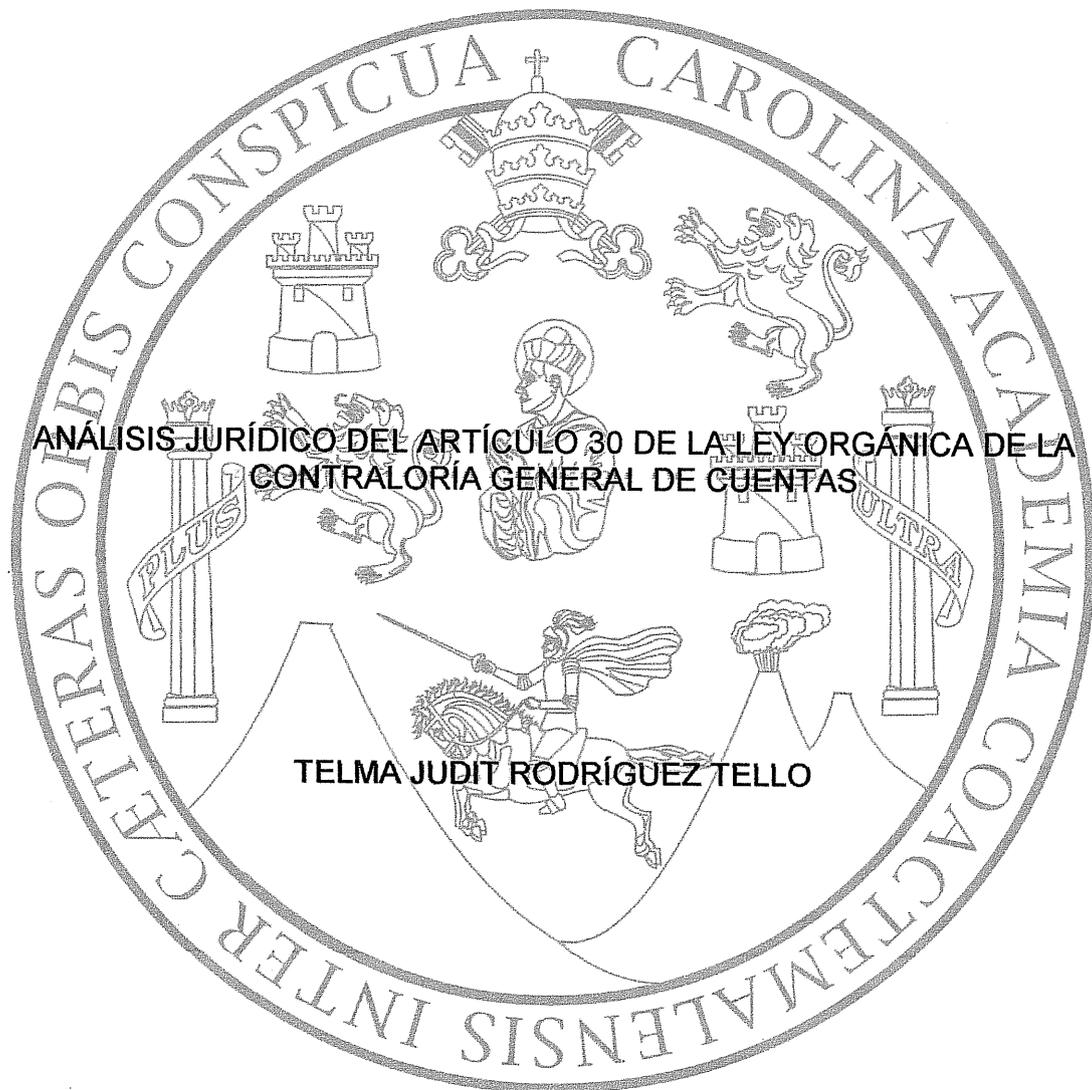


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



GUATEMALA, JUNIO 2012

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

TELMA JUDIT RODRÍGUEZ TELLO

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, junio 2012

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO: Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Edgar Mauricio García Rivera
Vocal: Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Secretario: Lic. Otto Marroquín Guerra

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Rosa Herlinda Acevedo Nolasco
Vocal: Licda. Ileana Noemí Villatoro Fernández
Secretaria: Licda. Reyna Isabel Teo Salguero

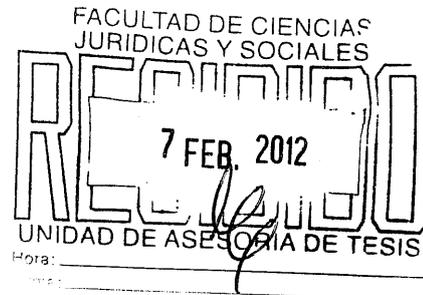
Razón: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)

Licenciado **EMILIO ENRIQUE PÉREZ MARROQUÍN**
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala 7 de Febrero de 2012

Honorable
LICENCIADO CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado Castro:

Atentamente me dirijo a usted para informarle, que en cumplimiento de la resolución en la que soy nombrado como Asesor del trabajo de tesis de la bachiller **TELMA JUDIT RODRÍGUEZ TELLO**, intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS".

Atendiendo a la designación recaída en mi persona por medio de lo resuelto, me permito dirigirme a usted con el objeto de rendir dictamen sobre el trabajo de tesis mencionado anteriormente.

1. **Contenido científico y técnico de la tesis:** el presente trabajo, cumple con los objetivos trazados, llevándose a cabo un análisis jurídico, doctrinario y se desarrolla en el marco de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, que forma parte del contenido investigado, con el cual se logró comprobar la hipótesis.
2. **La metodología y técnicas utilizadas fueron:** fichas bibliográficas y de trabajo con las cuales se logró recopilar la información de manera ordenada; los métodos utilizados fueron: el analítico, al realizar un análisis de la doctrina, la legislación nacional, y el derecho comparado con respecto a las atribuciones y funciones de las Contralorías de Cuentas en Centroamérica; el sintético, con el cual se construyó un tejido teórico y práctico al vincular la ley, la doctrina y la realidad, así como algunas entrevistas con Auditores Gubernamentales, para tener una visión más amplia y real y no puramente teórica.

Licenciado **EMILIO ENRIQUE PÉREZ MARROQUÍN**
ABOGADO Y NOTARIO



3. **Contribución Científica:** a mi juicio, el punto investigado, constituye una contribución científica para el derecho, debido a que se propone una modificación a las atribuciones del Contralor General de Cuentas, así como ampliar las funciones de los Auditores Gubernamentales, para que se cumpla de manera eficiente la función fiscalizadora.
4. **Redacción:** el trabajo fue redactado en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión, sin descuidar lo técnico y jurídico que debe ser observado en un trabajo de esta categoría. No se incurre en términos extravagantes y exagerados que pueda conducir a la incomprensión de la idea que se pretende plantear, pues es la intención de que su contenido sea comprensible para todos los sectores del derecho tanto a nivel profesional como estudiantil y para la sociedad en general.
5. **Conclusiones y recomendaciones:** se ajustan a lo expresado en el contenido de la tesis y constituyen supuestos certeros que al ser acatadas se espera obtener resultados positivos que contribuyan a resolver el problema que ocasiona la ineficiente intervención del Contralor General de Cuentas como Querellante Adhesivo en los procesos en contra del patrimonio del Estado.
6. **Bibliografía:** la bibliografía utilizada constituye la más adecuada y pertinente para realizar el análisis jurídico del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en la que se destaca tanto autores nacionales como internacionales, sin dejar por un lado las fuentes de internet que hoy en día constituyen una herramienta no solo útil sino necesaria, por la amplitud de material que proporcionan.

En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público, me complace informar a usted que la sustentante tomó en cuenta las recomendaciones realizadas en cuanto a redacción y metodología utilizada, realizando al pie de la letra las innovaciones y correcciones sugeridas, y en tal virtud me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** en cuanto a la fase de **asesoría** del presente trabajo de tesis a que se refiere; debiendo pasar a la fase de **revisión**, toda vez que cumple con los requisitos que exige el reglamento respectivo.

Sin otro particular, me suscribo de usted, su atento y seguro servidor.

Lic. EMILIO ENRIQUE PÉREZ MARROQUÍN

Abogado y Notario

Colegiado 3,637

ASESOR

Lic. Emilio Enrique Pérez Marroquín
ABOGADO Y NOTARIO

8ª CALLE 3-53 ZONA 11, Teléfono: 5269-3487



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dos de marzo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): REYNA ODILI ROJAS GARCÍA,
bajo de tesis del (de la) estudiante: TELMA JUDIT RODRÍGUEZ TELLO,
CARNÉ NO. 58530, intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 30 DE
LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS"

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

M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
LEGM/jrvch





Licenciada REYNA ODILÍ ROJAS GARCÍA
ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala 20 de Marzo de 2012

Honorable
M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado Guzmán:

En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y en mi calidad de Revisora procedo a emitir dictamen dentro del trabajo de tesis de la bachiller **TELMA JUDIT RODRÍGUEZ TELLO**, intitulado "**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS**", en base a los siguientes aspectos:

1. **Contenido científico y técnico de la tesis:** Se realizó un análisis jurídico doctrinario, en el marco de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, cumpliendo con los objetivos previstos, logrando así al final del trabajo de tesis comprobar la hipótesis propuesta.
2. **Metodología y técnicas utilizadas:** Se utilizaron fichas bibliográficas y de trabajo, mismas que sirvieron para recabar la información completa y de forma ordenada; asimismo se utilizó el método analítico, al momento de realizar un análisis profundo de la legislación nacional, doctrina, y el derecho comparado en relación a las atribuciones y funciones de las Contralorías de Cuentas en Centroamérica; Otro método utilizado fue el sintético, a través del cual, al vincular la ley, la doctrina y la realidad se logró obtener un panorama que combina lo teórico y lo práctico; finalmente se llevaron a cabo una serie de entrevistas dirigidas a Auditores Gubernamentales, con el objeto de ampliar el conocimiento real del tema investigado.

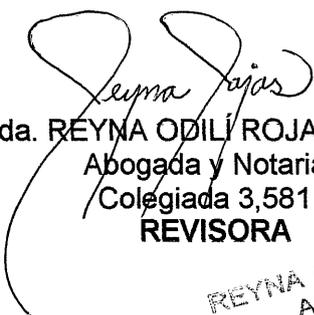
Licenciada REYNA ODILI ROJAS GARCÍA
ABOGADA Y NOTARIA



3. **Contribución Científica:** El presente trabajo representa para el derecho y para el sistema jurídico guatemalteco, una verdadera y útil contribución científica, lo cual se puede verificar en las conclusiones y recomendaciones, proponiendo una reforma o modificación a las atribuciones del Contralor General de Cuentas, así como la ampliación de las funciones de los Auditores Gubernamentales, de tal forma se busca que la función fiscalizadora se cumpla de manera eficiente y se contribuya a erradicar el problema de la ineficaz intervención del Contralor General de Cuentas como Querellante Adhesivo en los procesos correspondientes.
4. **Redacción:** La intención del presente trabajo es que su contenido sea comprensible para todos los sectores del derecho, tanto a nivel profesional como estudiantil, así como para la sociedad en general; razón por la cual fue redactado en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión sin dejar a un lado lo técnico y jurídico que se requiere, sin incurrir en términos extravagantes que puedan conducir a una incomprensión del mismo.
5. **Bibliografía:** Para realizar el análisis jurídico del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se utilizaron diversas fuentes bibliográficas, tanto de autores nacionales como internacionales, así como fuentes de internet.

En tal virtud me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** en cuanto a la fase de **Revisión** del presente trabajo de Tesis. Toda vez que cumple con los requisitos que exige el reglamento respectivo.

Sin otro particular, me suscribo de usted, su atenta y segura servidora.


Licda. REYNA ODILI ROJAS GARCÍA
Abogada y Notaria
Colegiada 3,581
REVISORA
REYNA ODILI ROJAS GARCÍA
Abogado y Notario



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticuatro de mayo de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante TELMA JUDIT RODRÍGUEZ TELLO intitulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

LEGM/iycr



DEDICATORIA

A DIOS:

Por haberme dado vida, salud y sabiduría para culminar con éxito mi carrera.

A MIS PADRES:

María Clementina Tello de Rodríguez y Braulio Rodríguez Alvarado (Q.E.P.D.)

A MI ESPOSO:

Byron Oliva Salguero; que este éxito sea también suyo, porque con su aliento y asistencia en los momentos cruciales, supo fortalecer mi fe para conquistar esta meta.

A MIS HIJOS:

Indira Judith y Byron Josué Oliva Rodríguez; fuentes que inspiraron mi lucha y sacrificio, que la conquista de este preciado galardón, sea digno ejemplo en sus vidas.

A MIS HERMANOS:

Mariano Luis, Amparo, Jesús Alejandra, Angel Gelir, Fredy Manuel, Alma Lilian, Flor de María y Katy Maytorena; con el cariño y gratitud que a cada uno de ellos debo con la culminación de esta carrera.

A MIS HERMANOS FALLECIDOS:

María Elisa, Víctor Hugo, y Zonia, (Q.E.P.D.)



**A MIS PRIMOS, SOBRINOS,
CUÑADOS Y DEMÁS FAMILIA:**

Con especial cariño

A MIS AMIGOS, MATRIMONIOS:

Búcaro Pazzety, Mérida Velásquez, Batres Villagrán, Guil Túnchez, Conde Cifuentes, Barillas Aguilar, por su amistad y cariño en todo momento.

A MIS AMIGOS DE PROMOCIÓN:

Nestor Sasvin Leal, María Elisa Villeda, Rosario Isabel Monzón, Toribio Alfonso Ixcot, Beatriz Luna Palacios, Marisol Velásquez, Griselda Santos, Katy Díaz; gracias por todos los momentos que pasamos juntos y que hacen que nuestra amistad se fortalezca.

A MI ASESOR Y REVISORA:

Emilio Enrique Pérez Marroquín y Reyna Odili Rojas García; gracias por su amistad sincera y su apoyo incondicional; que Dios derrame infinitas bendiciones sobre ustedes.

**A LA TRICENTENARIA UNIVERSIDAD
DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
ESPECIALMENTE A LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:**

Mi gratitud porque a través de ellas, he alcanzado una formación profesional y por ser las pioneras e incansables luchadoras porque en Guatemala reine la paz, la libertad, la democracia y la justicia social.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. El Contralor General de Cuentas de Guatemala.....	1
1.1. Naturaleza Jurídica del Contralor General de Cuentas.....	1
1.1.1. Generalidades del Contralor General de Cuentas.....	3
1.1.2. El Contralor General de Cuentas en Centroamérica.....	19
1.2. Funciones del Contralor General de Cuentas de Guatemala.....	50
1.3. Responsabilidad del Contralor General de Cuentas.....	52
1.4. Legislación Comparada de Guatemala con Centroamérica.....	54

CAPÍTULO II

2. El desarrollo del Contralor General de Cuentas en Guatemala.....	67
2.1. Base Legal de la figura del Contralor General de Cuentas.....	70
2.2. El Contralor General de Cuentas como ente del control gubernamental.....	73
2.3. Ámbito de acción del Contralor General de Cuentas.....	75
2.4. Funciones y atribuciones del Contralor General de Cuentas.....	76



CAPÍTULO III

3. Los conflictos del Contralor General de Cuentas como Querellante

Adhesivo en los delitos en contra del Patrimonio del Estado.....	79
3.1 Con la Intervención del Contralor General de Cuentas como Querellante	
Adhesivo el Auditor Gubernamental se ve imposibilitado de actuar.....	82
3.2. Falta de dominio y conocimiento de los medios de prueba aportados.....	89
3.3. Resultados nefastos al no ser el Auditor Gubernamental quien defienda los intereses patrimoniales del Estado.....	90
3.4. Impunidad como resultado de la mala práctica del Querellante Adhesivo...	91

CAPÍTULO IV

4. Soluciones y Análisis Jurídico.....	95
4.1. Modificación del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.....	97
4.2. Modificar las funciones y atribuciones del Contralor General de Cuentas...	101
4.3. Ampliar las funciones y atribuciones de Auditor Gubernamental.....	103
CONCLUSIONES.....	107
RECOMENDACIONES.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	111



INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 232, consagra el régimen de control y fiscalización a la Contraloría General de Cuentas, bajo esta normativa legal nace a la vida jurídica la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, que en el Artículo 30 establece que el Contralor General de Cuentas debe constituirse como querellante adhesivo en los juicios por delitos cometidos contra el patrimonio del Estado y los Auditores Gubernamentales están obligados a presentar la denuncia correspondiente, debido a la ineficiencia en las actuaciones que como querellante adhesivo ha asumido el Contralor General de Cuentas y atendiendo que la función fiscalizadora encomendada se efectúa a través de los Auditores Gubernamentales, propongo que sean ellos quienes se constituyan como querellantes adhesivos.

Dentro de los objetivos de éste trabajo de tesis se encuentran determinar las normas jurídicas, ámbito de acción del Auditor Gubernamental, así como ventajas y desventajas y la modificación del Artículo 30 del Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Como hipótesis se planteó que el Contralor General de Cuentas no cumple con la función de querellante adhesivo; asimismo se utilizó el método analítico, al realizar un análisis de la doctrina, la legislación nacional y el derecho comparado; el sintético con el cual se combinó teoría y práctica al vincular la ley, la doctrina y la realidad; entrevistas, para tener una visión amplia y no puramente teórica; e inductivo, sobre las bases de las técnicas de observancia y análisis de investigación.



En el presente trabajo de tesis se exponen cuatro capítulos: El primero, se refiere al Contralor General de Cuentas de Guatemala, la naturaleza jurídica, las generalidades, el Contralor General de Cuentas en Centroamérica, funciones y responsabilidades y la legislación comparada de Guatemala con Centroamérica; el segundo, el desarrollo del Contralor General de Cuentas en Guatemala, base legal, como ente de control gubernamental, el ámbito de acción y las funciones y atribuciones; el tercero, se refiere a los conflictos del Contralor General de Cuentas como querellante adhesivo, la intervención del Contralor General, falta de dominio y conocimiento en la prueba, los resultados nefastos al no ser el Auditor Gubernamental quien defienda los intereses patrimoniales del Estado, y la impunidad como resultado de la mala práctica del Querellante Adhesivo; en el último capítulo, se expone la modificación del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002 del Congreso de la República en cuanto a las funciones y atribuciones del Contralor General de Cuentas, ampliar las funciones y atribuciones del Auditor Gubernamental.

La observancia progresiva que el lector otorgue al presente estudio jurídico denotará la importancia y la fácil comprensión para él y la sociedad, y un aporte para una posible mejora del sistema de fiscalización en nuestro país.

CAPÍTULO I

1. El Contralor General de Cuentas de Guatemala

El Contralor General de Cuentas, es la máxima autoridad de la Contraloría de Cuentas, tiene a su cargo la dirección y representación legal de la misma y es el encargado de la ejecución de las funciones y atribuciones establecidas en su ley orgánica y reglamento, así como velar por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público.

1.1. Naturaleza jurídica del Contralor General de Cuentas

Por su propia naturaleza, el Contralor General de Cuentas es el órgano rector del control gubernamental.

El Contralor General de Cuentas dentro de la Contraloría General de Cuentas se desenvuelve en la esfera de la administración pública dentro de la cual su fin principal es velar por el Estado de Derecho por medio de la fiscalización de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública.

De conocimiento general es la teoría de pesos y contrapesos, dentro de la cual se argumenta la necesidad del establecimiento de mecanismos de control dentro del esquema del Estado. A pesar de que estos pesos y contrapesos se ejercen dentro de los poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es innegable el control que ejerce la Contraloría General de Cuentas sobre todos los Organismos del Estado, centralizados o descentralizados y cualquier ente o persona que administre fondos públicos. Este control fiscal deriva del contrato social, en el cual aun se delegue en unos cuantos la administración del Estado, es necesario que exista un ente que fiscalice los fondos que los propios ciudadanos hacen efectivos por medio de la tributación para llevar a cabo esta administración.

“La existencia de la fiscalización se remonta a la Antigua Grecia en la cual se fiscalizaban las cuentas por los denominados logistas, quienes comprobaban las cuentas confrontándolas a los documentos oficiales. Luego en la Edad Media surgen los Tribunales de Cuentas en España, los cuales surgen con motivo de las explicaciones que demandaron los representantes del pueblo sobre el destino que se daba a sus aportaciones”.¹

¹ Pirla Fernández, José María. **El tribunal de cuentas ayer y hoy**, pág. 423.



1.1.1. Generalidades del Contralor General de Cuentas

Antes de la independencia de Guatemala, existían tres tribunales de cuentas en la América Española las cuales se ubicaban en el Perú, en Santa Fe del Reino de Granada y en Nueva España, México, y estaban compuestos por tres Contadores de Cuentas, dos contadores de Resultas y dos oficiales para ordenar las Cuentas, además existían las Cajas Reales en las que se ingresaban los fondos provenientes de los cobros, la Real Contaduría la cual era el ente fiscalizador principal y la Real Hacienda que era el organismo administrador.

“En 1542 por medio de las Leyes Nuevas emitidas por la Corona, se crea la Audiencia de los Confines entre Nicaragua y Guatemala, la cual en 1548 se traslada a Guatemala y permanece hasta 1563”.² Luego en 1609 por mandato de la Ley No. 82 se ordena que las cuentas de nuestro país deban rendirse a la Contaduría Mayor de México. Pero en 1808 se transforma nuevamente por la Constitución de Bayona, con la que se crea el Tribunal de la Contaduría General.

Después de la Independencia de Guatemala en 1821 y luego de la anexión a México, el Estado de Guatemala por medio del Decreto Ley No. 1 del Congreso Constituyente se crea la Contaduría Mayor de Cuentas en el año de 1824.

² Del Valle Pérez, Hernán. **Historia de la contraloría general de Guatemala**, pág. 7.



En el año de 1871, el presidente Miguel García Granados, emite el Decreto No. 44 mediante el cual crea la Dirección General de Contabilidad Central de Hacienda. Es hasta 1921 que se aprueba el Decreto No. 1127 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y en 1928 durante el Gobierno de Lázaro Chacón se aprueba el decreto No. 978 el cual desarrolla el Reglamento de la Dirección de Cuentas y del Tribunal de Cuentas. Durante éste y los siguientes años surgen diversos decretos que amplían las funciones de la dirección general de cuentas, los cuales le otorgan la potestad de fiscalizar la contabilidad, consular el registro de las declaraciones que los empleados públicos deben presentar. Durante el régimen de Ubico se continuó con la dependencia de dirección general de cuentas del Ejecutivo.

Es importante hacer mención a la Constitución Política de Guatemala del año 1945, la cual introduce el primer cambio al Tribunal y Contraloría de Cuentas, ya que le otorga su autonomía, desligándola completamente del Organismo Ejecutivo. Luego en el año de 1948 con el Decreto 515 del Congreso de la República de Guatemala se promulga la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas introduciendo por primera vez la utilización del término Contralor, pero lamentablemente en 1954 se derogó la Constitución del año 45 y en 1955 por el Decreto 220 se da término a la autonomía de la que gozaba la Contraloría. La próxima Constitución, la del año 1956, la cual establece que el Jefe de la Contraloría General de Cuentas será nombrado por el Presidente de la República, circunstancia ampliamente criticada por ser un retroceso sobre los progresos que se habían obtenido en 1945, además durante este mismo año



se sanciona la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, misma que queda vigente parcialmente hasta el año 2002, año de la promulgación del Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, la antigua Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas queda vigente únicamente en la parte relativa al Tribunal de Cuentas. En el año 2003 se promulga el Acuerdo Gubernativo 318-2003, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

Por las funciones que ejerce la Contraloría General de Cuentas, tiene relación directa con las siguientes leyes:

-Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, vigente a partir de 1986. En el Título V Estructura y Organización del Estado, Capítulo III Régimen de Control y Fiscalización, Artículos 232 a 236, se desarrolla constitucionalmente los preceptos fundamentales de lo que constituye la Contraloría de Cuentas, la cual por definición legal es: “una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras, de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas”.



La Constitución establece todo lo relativo a los requisitos que debe llenar el Contralor de Cuentas, el período para el cual es efecto y el ente encargado de elegirlo. Para optar al cargo de Contralor General de Cuentas se debe ser mayor de cuarenta años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años. Es importante señalar que los requisitos para optar al Cargo de Contralor y Jefe de la Contraloría General de Cuentas son mucho más específicos que para cualquier otro cargo público en virtud que este conlleva responsabilidades de tipo económico y financiero a nivel nacional y gubernamental, de ser el órgano superior del gasto público. El Contralor y Jefe de la Contraloría General de Cuentas es electo por el Congreso de la República por una mayoría absoluta de diputados que conforman dicho organismo, el cual es elegido de una nómina de seis candidatos propuestos por una Comisión de Postulación, la cual se integra por un representante de los Rectores de las Universidades del País, los Decanos de las Facultades que incluyan la Carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del País, y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas. Esta Comisión de Postulación genera conflicto en virtud de que el Colegio de Profesionales mencionados ya no constituye uno solo, ya que los Auditores crearon su propio Colegio y se presenta la incertidumbre de a quien le correspondería conformar la Comisión de Postulación, a los Economistas o a los Auditores o a los dos por un número equivalente.



El período constitucional para el cual es electo el Contralor y Jefe de la Contraloría General de Cuentas es de cuatro años, la Constitución deja en manos de la ley, la determinación de la organización, funcionamiento y atribuciones, así como los recursos legales que proceden contra los actos y resoluciones de la Contraloría General de Cuentas. Esta ley a la que hace referencia la Constitución, es la ley vigente que regula la materia relativa a la Contraloría la cual esta contenida en el Decreto 31-2002.

-Decreto 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas: Éste Decreto fue declarado de urgencia nacional con el voto favorable de más de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso, y entró en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial, se publicó el 17 de junio de 2002 y entra en vigencia el 17 de julio de 2002 y consta de 53 artículos. Esta Ley fue emitida para ajustarse al Régimen de Control y Fiscalización que preceptúa la Constitución de la República, toda vez que el Decreto Número 1126 del Congreso de la República que contenía la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (Aun vigente en la parte conducente al Tribunal de Cuentas) ya no respondía a los requerimientos necesarios para fiscalizar la Hacienda Pública. Asimismo la modernización y actualización de la Contraloría constituía un compromiso en el ejercicio adquirido por la firma de los Acuerdos sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y en el de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. La modernización de este ente se desarrolla por medio de esta ley, introduciendo un sistema dinámico de fiscalización, evaluación de resultados obtenidos frente a los objetivos nacionales y la

introducción de nuevos criterios técnicos y tecnológicos. Esta ley le otorga a la Contraloría independencia funcional, técnica y administrativa, y competencia a nivel nacional. Además de desarrollar objetivos, funciones y organización, se establece el Régimen Económico y Financiero, dentro del cual se le asigna a la Contraloría un porcentaje anual del 0.70% de los ingresos ordinarios del Estado, determinados en el Presupuesto General de Ingresos del Estado, y también se estipula el patrimonio y recursos financieros propios con que contará dicha institución dentro de los cuales es importante mencionar a los ingresos por concepto de imposición de sanciones pecuniarias y multas, desarrollados en el Capítulo VI denominado Régimen Sancionatorio. Esta ley en el Artículo 38 define lo que es una infracción: “ toda acción u omisión que implique violación de normas jurídicas o procedimientos establecidos de índole sustancial o formal, por parte de los servidores públicos u otras personas individuales o jurídicas sujetas a verificación por parte de la Contraloría General de Cuentas, sancionables por la misma...”. Este Artículo le otorga a la Contraloría la competencia para sancionar pecuniariamente a los funcionarios, empleados públicos o cualquier otra persona obligada a la cuentadancia que incurran en alguna infracción. Las infracciones están desarrolladas en el Artículo 39 asimismo como establecidas sus sanciones, las cuales van de un mínimo de dos mil quetzales hasta un máximo de ochenta mil quetzales, dependiendo su imposición de la gravedad de la infracción. Por último es necesario resaltar que se desarrollan los recursos legales a los que hacía referencia la Constitución, en el Artículo 44 se establecen los recursos que proceden, contra las resoluciones que dicte el Contralor General de Cuentas, el recurso de Reposición y contra las resoluciones que dicten los Subcontralores, Directores y Jefes



de dependencias de la Contraloría, el recurso de revocatoria, y en ambos casos es aplicable el procedimiento establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto Número 119-96 Artículos 7 al 17.

-Acuerdo Gubernativo 318-2003, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Así como la Ley Orgánica de la Contraloría desarrolla los preceptos establecidos en la Constitución, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas desarrolla la Ley Orgánica. Este Reglamento entró en vigencia el 3 de junio del año 2003 y consta de 64 artículos, establece el marco institucional y los requisitos necesarios para optar a cargos dentro de la Contraloría, y las medidas necesarias para poner en practica el proceso dinámico de control y fiscalización introducido por el Decreto 31-2002. Dentro de este Reglamento se desarrollan conceptos necesarios para el entendimiento y aplicación de la Ley, el establecimiento de la finalidad de la institución la cual es velar por la transparencia de la gestión pública y la promoción de la responsabilidad de quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos, no solo por asignación sino por resultados obtenidos, desarrollo extensivo de la estructura administrativa, el procedimiento para el desarrollo de puestos y estipulación de salarios y el procedimiento para la aplicación de sanciones. Dentro de las disposiciones transitorias se establece que el alcance de este reglamento en cuanto a las atribuciones y funciones que se desarrollan para cada dirección y unidad administrativa tienen carácter enunciativo pero no limitativo, por lo que no se excluyen otras que por virtud de la ley se deban cumplir.



-Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto: Este Decreto entra en vigencia el 1 de enero de 1998, y consta de 82 Artículos, el objeto de esta ley es normar el sistema presupuestario, el sistema de contabilidad integrada gubernamental, el de tesorería y de crédito público. Esta ley va de la mano con la función fundamental de la Contraloría, fiscalizar el manejo de fondos del Estado, y esto se ve plasmado en las disposiciones del Decreto 101-97, al resaltar en el Artículo 1 literal f inciso III, que es de vital importancia mantener e implantar: “un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, organizado en base a normas generales emitidas por la Contraloría General de Cuentas”.

-Acuerdo Gubernativo 240-98, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto: Este Reglamento desarrolla y complementa la Ley Orgánica del Presupuesto en 53 Artículos, introduce el sistema del UDAF, Unidad de Administración Financiera, la cual debe existir en cada organismo y ente del Sector Público, para la administración, formulación y asesoría de la gestión financiera del presupuesto. Desarrolla la ley en aspectos como la metodología presupuestaria, formulación, ejecución y liquidación del presupuesto, el presupuesto de entidades autónomas y descentralizadas y de las Municipalidades.



-Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo 1056-92 establecen una guía procedimental que todo organismo del Estado debe observar para la adquisición de compra, venta, y contrataciones de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas, autónomas, y que la función primordial de la Contraloría General de Cuentas es fiscalizar el manejo de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública, fondos del Estado, por lo que el silogismo jurídico es evidente, la Contraloría General de Cuentas debe fiscalizar los bienes, suministros y servicios que adquieren los organismos estatales.

-Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos: Esta Ley y su Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo Número 613-2005 de las mencionadas con anterioridad, en conjunto con la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, son las que mayor relación guardan con respecto a las funciones de la Contraloría. Este Decreto entra en vigencia el uno de febrero del año dos mil tres, consta de 33 artículos y el veintidós de septiembre del dos mil tres, la Corte de Constitucionalidad declara la inconstitucionalidad general parcial del Artículo 4 incisos b, c, d y e, los cuales establecían la responsabilidad de personas quienes a pesar de no ser funcionarios públicos manejan fondos del Estado tales como contratistas de obras públicas, directores, miembros, administradores que manejen fondos de asociaciones, fundaciones, entidades que reciban o administren fondos del Estado.



Esta ley surge como respuesta a la necesidad de hacer del Estado un ente capaz de dar un uso racional y eficiente a los recursos públicos, dotando de herramientas necesarias que garanticen la efectividad de la función pública. El objeto de este Decreto es crear normas y procedimientos que ayuden a transparentar el ejercicio de la administración pública, tutelando el patrimonio del Estado y estableciendo principios de probidad. En el Artículo 14 se establece dentro de las instituciones tutelares de esta ley, en el inciso d) a la Contraloría General de Cuentas en virtud de ser la encargada de la fiscalización de ingresos, egresos y de todo interés hacendario de los organismos del Estado. Como obligación de los funcionarios públicos presentar una declaración patrimonial, que la propia ley define en el Artículo 20: " es la declaración de bienes, derechos y obligaciones que bajo juramento deberán presentar ante la Contraloría General de Cuentas, los funcionarios públicos como requisito para el ejercicio de su cargo o empleo; y, al cesar en el mismo como requisito indispensable para que le extienda el finiquito respectivo...", esta declaración se presenta en formularios impresos por la Contraloría, la cual luego de presentada pasa por un proceso de comprobación, el cual realiza la Contraloría con ayuda de las Oficinas Públicas y entidades Privadas. Al finalizar el desempeño del cargo o empleo, el funcionario público presenta nuevamente declaración jurada, y la Contraloría efectúa un estudio comparativo a fin de establecer si existe o no enriquecimiento ilícito. Es innegable la manera conjunta en que se relaciona este Decreto con la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.



La Contraloría según como lo establece el Reglamento de la Ley Orgánica, está organizada por niveles de la siguiente manera:

-Nivel Superior: el Contralor y Jefe de la Contraloría General de Cuentas es la máxima autoridad de la Contraloría, tiene a su cargo la dirección y representación legal de la misma, y es el encargado de dirigir la institución, ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de la Contraloría, aprobar el presupuesto de la Institución, aprobar los reglamentos administrativos internos de la Contraloría, otorgar finiquitos e imponer las sanciones administrativas o pecuniarias que establecen las leyes. Dentro del nivel superior se encuentra: el Contralor General, el Subcontralor de Probidad y el Subcontralor de Calidad del Gasto Público.

La SubContraloría de Probidad tiene la función principal de velar por una honesta y proba administración pública, y por la transparencia de los recursos y bienes del Estado. Verifica y tramita las declaraciones juradas de patrimonio, les asigna un número, investiga de oficio en casos de enriquecimiento ilícito y vela por el estricto cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

La Contraloría de Calidad de Gasto Público, su función específica es la de analizar y evaluar la calidad y el impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado y de sus entidades, organismos e instituciones de la ejecución del presupuesto asignado con relación a los planes operativos anuales, realizando análisis de impacto, auditorías de campo, y debe establecer parámetros de aplicación general para el análisis de resultados de gestión y sujetas de acuerdo con la naturaleza de las entidades a evaluación. Se organizan por direcciones siendo las siguientes:

Dirección de Calidad de Gasto Público, dirección de Infraestructura Pública, dirección de Auditoría Gubernamental, dirección de Auditoría de Municipalidades y dirección de Auditoría de Entidades Especiales.

-Nivel de Apoyo: este nivel constituye la infraestructura de la organización administrativa siendo las siguientes:

a. Dirección de Asesoría Técnica: está a cargo de un Director, asistido por un Subdirector, quienes deben ser profesionales universitarios, colegiados activos, y como mínimo deben tener experiencia de cinco años en la administración pública. Es la encargada de establecer criterios que permitan establecer parámetros para medir la gestión de las entidades públicas, evalúa la conveniencia de contratar o subcontratar empresas para la realización de asuntos relacionados con la calidad del gasto.

b. Dirección de Inspección General: está a cargo de un Director quien igualmente de ser profesional universitario, colegiado activo, y como mínimo debe tener experiencia de cinco años. Esta dirección ejerce el control de la calidad del trabajo del personal de la Contraloría o firma de auditoría contratada.

c. Dirección de Auditoría Interna: está a cargo de un director, asistido por un Subdirector, quienes deben ser profesionales universitarios, colegiados activos, y como mínimo deben tener experiencia de cinco años en la administración pública, es una dirección técnica, en el ejercicio de sus funciones al interior o con los entes auditados, que goza de independencia funcional, y evalúa permanentemente los sistemas y procedimientos utilizados para el control e información de las operaciones institucionales y sus resultados.

d. Dirección de Asuntos Jurídicos: a cargo de un director y un Sub director, que deben tener en todos los niveles dentro del marco legal, los títulos de Abogados y Notarios y un mínimo de cinco años de ejercicio profesional. Esta dirección es la responsable de las acciones legales, procuración, y asesoría que deriven de la función de la Contraloría, tales como evacuar audiencias generadas por los recursos legales interpuestos contra las resoluciones de la Contraloría, procurar y seguir las acciones legales promovidas en los tribunales por la Contraloría, emitir dictámenes y recopilar



leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones legales que tengan relación con las funciones de la Contraloría.

e. Dirección de Recursos Humanos: dirigida por un Director y Subdirector que deben llenar los requisitos de escolaridad y colegiación activa, deben tener cinco años de experiencia comprobada en el manejo de personal y son los encargados de administrar los recursos humanos de la Contraloría.

f. Secretaría General: Es el canal de comunicación entre usuarios y autoridades de la Contraloría, controla y revisa la documentación que se somete a consideración en el nivel superior, y verifica si se llenan los requisitos del trámite respectivo. A cargo de un Secretario y Subsecretario que deben tener los títulos de Abogados y Notarios y un mínimo de cinco años de ejercicio profesional.

g. Unidad de Asesorías Específicas: es la encargada de prestar al nivel superior de la Contraloría, la asesoría que para cada circunstancia del ejercicio institucional surja para el cumplimiento de las funciones de la Contraloría.



h. Unidad de Proyectos Internacionales: encargada de la coordinación de todos los proyectos de cooperación internacional con financiamiento o donaciones que estén en ejecución y que se relacionen directamente con las funciones de auditoría fundamental.

i. Unidad de Relaciones Públicas: a cargo de un profesional de Ciencias de la Comunicación o de carreras afines, con ejercicio profesional de por lo menos cinco años de años de experiencia en la administración pública, es la unidad enlace entre las autoridades de la Contraloría tanto con los medios de comunicación como con la población guatemalteca, con el propósito de informar sobre temas relacionados con la función de la Contraloría.

j. Unidad de Planificación: a cargo de un profesional de Ciencias Económicas, esta unidad es la encargada de proyectar y planificar las actividades sustantivas de la Contraloría, promoviendo las estrategias emanadas del Nivel Superior. k. Unidad de Informática y Tecnología de la Información: es la unidad encargada de proyectar, diseñar e implantar, así como mantener en funcionamiento óptimo los sistemas de información interno que la Contraloría utiliza para sus operaciones, así como el contacto externo a través de las telecomunicaciones, a cargo de un Ingeniero o Licenciado en Sistemas con cinco años de experiencia profesional.

l. **Unidad de Cooperación Internacional:** es la unidad encargada de identificar las posibles fuentes de cooperación de organismos nacionales e internacionales que cooperen para el desarrollo de la Contraloría.

m. **Centro de Profesionalización Gubernamental:** a cargo de un profesional de Ciencias Económicas o Pedagogía, que llene los requisitos de colegiación y experiencia, este Centro es el encargado de brindar capacitación profesional en control gubernamental al personal de la Contraloría y de las instituciones del sector público que laboren en áreas cuyas funciones tengan incidencia en el manejo de fondos públicos.

n. **Unidad de Organización y Métodos:** esta Unidad apoya directamente al Contralor de la Contraloría General de Cuentas, es responsable de coordinar y verificar el estudio de los puestos de trabajo de la institución y de asesorar en la elaboración de manuales de funciones y procedimientos de la Institución. Esta unidad tiene tanto un Jefe como un subjefe, quienes deben ser profesionales universitarios colegiados, con cinco años de ejercicio profesional.

-Nivel Ejecutivo se integra con las siguiente Direcciones:

a. **Dirección General Administrativa y Financiera:** es la encargada de coordinar la función administrativa y financiera de la Contraloría, a cargo de un director general



quien además de ser profesional universitario, colegiado activo debe tener diez años de ejercicio profesional. A su cargo están las siguientes direcciones: Dirección de Administración, dirección de Finanzas, dirección de Gestión y dirección de Delegaciones Departamentales.

b. Dirección de Ética y Moral: promueve y formula políticas y programas de conducta ética y moral de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado.

c. Dirección de Calidad de Gasto Público: analiza y evalúa la calidad y el impacto en el manejo de los recursos y bienes del Estado y de sus entidades.

d. Dirección de Infraestructura Pública: coordina, organiza, controla, supervisa y dirige las actividades de fiscalización en todo lo concerniente a la obra e infraestructura pública de carácter civil.

1.1.2. El Contralor General de Cuentas en Centroamérica

-Tribunal de Cuentas de la República de El Salvador. La Constitución vigente de la República de El Salvador fue decretada en el año de 1983, en medio de la guerra civil y



de los grupos insurgentes, es considerada una Constitución flexible debido a que las reformas puede darse por la Asamblea Legislativa con el voto de las dos terceras partes de los diputados electos, aunque existen artículos irreformables, artículos pétreos relativos a la presidencia, forma de gobierno y al territorio. La existencia de estos artículos pétreos se circunscribe a la similitud de gobiernos sufrida por los países centroamericanos, gobiernos militares y absolutistas, cuya historia a dejado precedente acerca de la necesidad de un sistema democrático de gobierno.

La Constitución Salvadoreña ha sido objeto de varias reformas, durante los años de 1991 y 1992, durante el proceso de negociación para alcanzar la paz, por los compromisos adquiridos en la firma de Acuerdos, se hicieron reformas relativas a la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, la creación de la Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos, modificaciones a la Fuerza Armada, a la Policía Nacional Civil, en 1996 la introducción del Habeas Corpus y el Principio del Debido Proceso y en el año 2000 introducción de aspectos ambientalistas.

En lo relativo al órgano fiscalizador de la Hacienda Pública Salvadoreña, los artículos conducentes se encuentran ubicados en el Título VI, Órganos de Gobierno, Capítulo V, Corte de Cuentas de la República. La Corte de Cuentas de El Salvador es un órgano con funciones tanto fiscalizadoras como jurisdiccionales, las ejerce de manera conjunta. La Corte de Cuentas es un organismo independiente a cargo de la



fiscalización de la Hacienda Pública y de la Ejecución del Presupuesto, sus funciones constitucionales, posteriormente desarrolladas por la ley Orgánica de la Contraloría, Decreto Número 438, son las siguientes: Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos y en los casos que la ley señale vigilar también la liquidación de todo tipo de impuestos, autorizar la salida de fondos del Tesoro Público, refrendar actos y contratos relativos a la deuda pública, inspeccionar las cuentas de los funcionarios y servidores que manejen fondos públicos de la misma manera informar al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a quien sea procedente en los casos que se comprueben anomalías a estos funcionarios y conocer de los juicios a que den lugar , fiscalizar la gestión de entidades estatales autónomas y descentralizadas que se costean con fondos públicos, evaluar la gestión del Organismo Ejecutivo relativa a la Hacienda Pública, asimismo tiene una función reglamentada para asuntos de su competencia y velar porque se hagan efectivas las deudas a favor del Estado.

La estructura de la Corte de Cuentas es un tanto distinta a la estructura de la Contraloría General de Cuentas de Guatemala y de la de otros países que estudiaremos, porque ejerce funciones jurisdiccionales y para ellas esta dividida en dos Cámaras, las Cámaras de Primera Instancia conformadas por Jueces de Primera Instancia y por una Cámara de Segunda Instancia conformada por Magistrados y el Presidente de la Corte de Cuentas.

Los miembros de la Cámara de Primera Instancia son elegidos y removidos por los magistrados de la Cámara de Segunda Instancia. Por su lado los magistrados y el Presidente de la Corte de Cuentas son elegidos por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa para un período de tres años y pueden ser reelegidos, además gozan del derecho de antejuicio. Solamente por justa causa pueden ser removidos por resolución de la Asamblea Legislativa, y el Presidente puede ser destituido si no cumple con la obligación anual de enviar un informe detallado de las labores de la Corte de Cuentas a la Asamblea Legislativa, dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal. Los requisitos que se deben llenar para optar a los cargos de Magistrados y de Presidente de la Corte de Cuentas son ser salvadoreños por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos y haberlo estado en los tres años anteriores a su elección, ser mayores de treinta años, y de honradez y competencia notoria.

-Ley de la Corte de Cuentas, Decreto Número 438. La Corte de Cuentas se remonta a 1872 y se conocía como el Tribunal Superior o Contaduría de Cuentas y sufrió varios cambios estructurales y de nombre a lo largo de la historia salvadoreña. Propiamente una Ley denominada Ley Orgánica de la Corte de Cuentas surge hasta 1939, pero es en 1995 cuando se decreto la Nueva Ley de la Corte de Cuentas de la República, Decreto Número 438, que siempre mantiene la misma fórmula de jurisdicción de la Corte, un aspecto técnico y otro jurídico. Tiene 124 artículos y en el año 2002 se reforman en virtud de sentencia emanada de la Corte Suprema de Justicia que declara



inconstitucional los artículos 8 y 64 del Decreto 438, correspondientes a las atribuciones del Presidente y a la glosa administrativa respectivamente.

El Artículo uno de la Ley de la Corte de Cuentas de la República de el Salvador, Ley No. 48. Define a La Corte de Cuentas como: “El organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular”. La competencia de la Corte se extiende a todo tipo de entidades que estatales o no reciban y manejen fondos públicos, y además de las funciones que le asigna la Constitución, el Decreto 438 le asigna otras, de naturaleza mucho más específica las cuales son: practicar auditorías financieras y operacionales a entidades que manejan fondos públicos, examinar los resultados obtenidos de la gestión pública en aspectos como legalidad, eficiencia y economía, contratar firmas privadas de auditores en los casos que considere necesario sustentar las auditorías hechas por la Corte, proporcionar asesoría técnica y capacitación en las materias de su competencia, inspeccionar cuentas de servidores y funcionarios públicos, declarar su responsabilidad administrativa o patrimonial, aplicar sanciones o solicitar que se apliquen cuando se cometa infracción y exigir a cualquier entidad pública información o documentación necesaria para el ejercicio de las funciones de la Corte.



Anteriormente se explicó la estructura de la Corte en su labor jurisdiccional, pero es necesario, para entender correctamente el funcionamiento de la Corte, explicar su estructura general.

Al mando de la Corte se encuentra el Presidente de la Corte de Cuentas, además de la labor técnica y jurisdiccional que ejerce la Corte existe una labor administrativa (recursos humanos, departamento jurídico, planificación). En cuanto a la labor técnica, que no es más que la Auditoría, se crea un Sistema denominado "De Control y Auditoría de la Gestión Pública" (Ver artículo 21 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Ley No. 48. Del el salvador) y éste brinda las pautas para calificar las gestiones administrativas, financieras y operativas de las entidades sujetas a su jurisdicción y cada entidad debe establecer un Control Interno Financiero y Administrativo. Luego de realizada la auditoría, cada una de acuerdo al mecanismo establecido para cada tipo de entidad, la Corte debe emitir informes cuyo contenido y recomendaciones son obligatorios y vinculantes.

El Juicio de Cuentas es el medio por el cual la Corte conoce y juzga las operaciones administrativas y financieras de las entidades y organismos sujetos a fiscalización por parte de la Corte y en este Juicio siempre se debe tener como parte a la Fiscalía General de la República. Para el ejercicio de la labor jurisdiccional una Cámara de Segunda Instancia y Cinco Cámaras de Primera Instancia, las cámaras de Primera



Instancia se integran con Dos Jueces que deben ser salvadoreños de nacimiento, mayores de treinta años, abogados de la República, ser de reconocida honorabilidad y capacidad y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, es de observar que a los Requisitos consignados en la Constitución se le agrega el ser Abogados de la República, circunstancia obvia y necesaria para impartir justicia. Los jueces que integren estas Cámaras no podrán ejercer ni el Notariado ni la Abogacía. La Cámara de Primera Instancia conoce e inicia de oficio el Juicio de Cuentas conforme a los informes que le remite Auditoría, y contra la sentencia que se dicte en Primera Instancia caben los recursos de Revisión y Apelación. La Cámara de Segunda Instancia conoce los recursos de Revisión y Apelación y los informes de hecho (se deniega la apelación) y contra la sentencia de Segunda Instancia cabe únicamente el recurso de Revisión. Como se ha venido mencionando a lo largo de esta Sección, la Corte de Cuentas es una institución que ejerce labores conjuntas la teoría y la práctica, la teoría es la Auditoría, en la cual se presume que todo manejo de fondos a sido conforme a ley, y la praxis, la función jurisdiccional, la función adjetiva que viene a revisar y a fiscalizar la teoría. Y de la misma manera que entendemos estos elementos fundamentales de la institución fiscalizadora salvadoreña, debemos entender la distribución de la Ley de la Corte de Cuentas, Decreto 438, que se desarrollo desde la competencia y funciones, hasta llegar a la organización de la institución la cual se ramifica y finaliza con disposiciones eminentemente procesales.



-Tribunal Superior de Cuentas República de Honduras. En 1982 se promulga la Constitución vigente de la República de Honduras la cual ha sido la Constitución centroamericana que más reformas ha sufrido en años y en número, ha tenido modificaciones en los años de 1982, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

La regulación concerniente al ente fiscalizador hondureño, actualmente el Tribunal Superior, se encuentra en el Título V, de los Poderes del Estado, Capítulo III, Artículos 222 al 227 de la Constitución. La Constitución Hondureña anteriormente regulaba la Contraloría General de la República, pero en el año 2002, dentro de las reformas que se le hacen a la Constitución se introducen cambios en el órgano de fiscalización de la Hacienda Pública, se fusiona la Contraloría con la Dirección de Probidad Administrativa. Esta decisión política estuvo motivada por la necesidad de crear un sistema de rendición de cuentas más transparente y eficaz por medio de un órgano integral. El Tribunal Superior de Cuentas es en Honduras actualmente el “ente rector del sistema de control de los recursos públicos”, (Ver Artículo 222 de la Constitución Política de la República de Honduras), es una institución que goza de completa autonomía tanto administrativa como funcional y únicamente esta sometida al cumplimiento de la Constitución.

El Tribunal Superior de Cuentas realiza un control general del patrimonio Estatal, del manejo de los recursos y bienes que administran los Organismo Estatales, tanto centralizados y concentrados como descentralizados y desconcentrados, su



competencia incluso alcanza a los bancos estatales y mixtos y cualquier tipo de entidad u órgano que sin importar su naturaleza (pública o privada) reciba o administre fondos públicos de fuentes internas o externas. Este control a posteriori es financiero, de gestión y de resultados y se asienta sobre criterios como la eficiencia, eficacia, economía, veracidad y legalidad. Las liquidaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República deben ser revisadas por el Tribunal Superior de Cuentas, el cual debe evaluar la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, evaluando el gasto, organización, desempeño de gestión y fiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación. Luego del pronunciamiento del Tribunal Superior de Cuentas, el Congreso Nacional aprueba o imprueba las liquidaciones respectivas. Entre otras de sus atribuciones, se encuentran el establecimiento de un sistema que vigile la transparencia en la gestión de los servidores públicos y la determinación del enriquecimiento ilícito.

El Tribunal Superior de Cuentas está integrado por tres miembros elegidos para un período de siete años por el Congreso Nacional. La elección se realiza con una mayoría calificada, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso. La Dirección del Tribunal Superior de Cuentas está a cargo de un Presidente, el cual al igual que los demás miembros, es elegido por el Congreso.

Los requisitos que deben llenar los miembros del Tribunal Superior de Cuentas, son ser hondureño por nacimiento, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, ser mayor de



treinta y cinco años, ser de reconocida honradez y buena conducta, y lo más importante poseer título universitario en las áreas de las ciencias económicas , financieras o jurídicas.

-Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, Decreto 10-2002, Como fruto de la reorganización institucional a nivel nacional que se llevo a cabo en los años 2000 a 2002 en Honduras, se crea el Tribunal Superior de Cuentas y se desarrollan todos los aspectos relacionados a su organización y funcionamiento con el Decreto 10-2002, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, el cual consta de 116 artículos.

Los sujetos sobre los cuales el Tribunal Superior de Cuentas ejerce control son Los servidores públicos que perciban, custodien, administren y dispongan de recursos o bienes del Estado; la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, instituciones desconcentradas, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, El Ministerio Público, La Procuraduría General de la República, el Tribunal Nacional de Elecciones, la Superintendencia de Concesiones, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Procuraduría del Ambiente, Municipalidades, concesionarios, licenciatarios, gestores de obras y servicios públicos, personas de cualquier naturaleza que utilicen o administren por cualquier título recursos del Estado, fideicomisos constituidos con bienes o fondos estatales, los procesos de privatización y el destino de los recursos obtenidos de éstos y deja abierto, es decir que la ley es enumerativa mas no limitativa



al establecer que serán objeto de control aquellas instituciones que determinen la leyes o que conforme a la naturaleza y finalidades del Tribunal Superior de Cuentas se encuentren comprendidas en sus funciones de control.

En la primera parte de ésta numeral se estableció la manera de integración del Tribunal y los requisitos que se deben llenar para optar a los cargos del Tribunal Superior de Cuentas, sin embargo la Constitución no hace mención a los motivos por los cuales se puede remover del cargo a los miembros del Tribunal, los cuales son haber recaído sentencia firme en su contra de naturaleza penal, adolecer de incapacidad permanente, física o mental y Por decreto del Congreso Nacional cuando se comprobare el incumplimiento o falta grave en el ejercicio del cargo.

La organización del Tribunal Superior de Cuentas parte de este para la realización de sus funciones se divide en dependencias las cuales son Auditoría Interna, Secretaría General, Asesoría Legal, Evaluación de Gestión, Administración, Recursos Humanos, Contraloría Social, Control, y Ética Públicas, Inspección y Fiscalización y Comunicación.

Entre las funciones del Tribunal Superior de Cuentas es de mencionar que además de las desarrolladas en la Constitución existen otras como lo son el Control de Probidad y



Éticas Públicas el cual se instituye con el fin de que las actuaciones de servidores, funcionarios y cualquier persona relacionada con la gestión pública enmarquen sus actividades en principios de legalidad y transparencia, y promover valores éticos y morales. Ligado con esta disposición se ubica la obligatoriedad de presentar declaración de ingresos pasivos y activos de los funcionarios y servidores públicos de cualquier ramo de la Administración Pública la cual se debe presentar ante el Tribunal al iniciar, finalizar, ascender, o cambiar de entidad, dentro de la cual se estaba ejerciendo el cargo.

El enriquecimiento ilícito es una figura importante en la legislación hondureña ya que uno de los motivos por los cuales se crea el Tribunal es la lucha contra la corrupción y el mal manejo de los fondos estatales. El delito de enriquecimiento ilícito se define en el Artículo 62 del Decreto 20-2002 como: “el aumento del patrimonio del servidor público desde la fecha en que hayan tomado posesión de su cargo hasta aquella en que hayan cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido obtener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente y de los incrementos de su capital por cualquier otra causa lícita”. El Tribunal tiene la facultad de investigar y requerir pruebas al servidor investigado, cuando se tenga la sospecha de que existe enriquecimiento ilícito, y la ley es específica al establecer la pena por el delito de enriquecimiento ilícito, la cual varía dependiendo del monto del enriquecimiento: cuando excede de un millón de lempiras incurre en la pena de tres a



cinco años de reclusión y de cinco a quince años de reclusión cuando exceda de dicho monto. Una vez realizada la investigación se remite el informe al Ministerio Público.

En los casos de malos manejos de fondos, los funcionarios incurren en responsabilidad administrativa y/o civil y el Tribunal tiene la potestad de sancionar por medio de multas y en caso de que no se haga efectiva, el Tribunal debe enviar el expediente a la Procuraduría General de la República para que se haga efectiva en la vía de apremio. Contra las resoluciones definitivas que dicte el Tribunal cabe el recurso de reposición, el cual agota la vía administrativa y se puede optar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, excepto en los casos de enriquecimiento ilícito ya que este continúa por la vía penal.

-Contraloría General de la República de Nicaragua. La Constitución actual de la República de Nicaragua entra en vigencia en el año de 1987, en medio de la conmoción nacional y centroamericana, donde se evidencia una lucha económica, política y social. Esta Constitución es la materialización de la búsqueda de la igualdad, el respeto de los derechos humanos y la democracia.

Ha sufrido reformas por Ley No. 192 de 1995, éstas relativas a los principios fundamentales, derechos individuales, derechos políticos, sociales y reformas



estructurales de las fuerzas armadas, Policía Nacional Civil y el Ejército, temas delicados como la Reforma Agraria, entre otros, la Reforma de 1995 es extensa y sustancial. Luego en el año 2000 con la Ley 330, se reforman asuntos relativos al Estado, la nacionalidad, Estructura del Poder Legislativo, calidades de los Diputados y también cambios para la Contraloría introduciendo un Consejo Superior quien la dirigirá.

En la última reforma, del año 2005, Ley No. 527, se introducen exenciones tributarias para la importación de papel, maquinaria y equipo y refacciones para los medios de comunicación social escritos, radiales y televisivos así como la importación, circulación y venta de libros, folletos, revistas, materiales escolares y científicos de enseñanzas y cambios sobre los Tribunales Militares.

La regulación acerca de la Contraloría dentro de la Constitución es bastante limitada, el Capítulo V de la Contraloría General de la República, del Título XVIII, en los artículos 154 al 157 se estipulan los preceptos fundamentales, que al igual que en las otras legislaciones estudiadas se desarrollan por la Ley.

La dirección de la Contraloría esta a cargo de un Consejo Superior integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, los cuales son elegidos por la Asamblea Nacional de una lista propuesta por el Presidente de la República, para un período de cinco años. Los suplentes son elegidos con el propósito de suplir a los miembros



propietarios en caso de ausencias. Presiden el Consejo un Presidente y un Vicepresidente, elegidos por sus propios miembros por mayoría de votos para ejercer sus funciones durante un año y pueden ser reelegidos. El Presidente del Consejo es el nexo entre la Contraloría y la Asamblea Nacional.

La Contraloría General de la Nación en Nicaragua en su Artículo 154 de la Constitución Política de la Republica de Nicaragua establece: “es el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado”, por lo cual goza de completa independencia y autonomía funcional y administrativa, y debe obediencia exclusivamente a la Constitución y a las leyes. Para ejercer su papel de rector de la Administración Pública y fiscalizar los ingresos y egresos estatales tiene asignadas funciones constitucionales como el deber de establecer un sistema de control que prevenga y asegure el buen uso de los fondos estatales, dar un seguimiento de control a la gestión del Presupuesto y evaluar la gestión de las entidades gubernamentales, los subvencionados por el Estado y las empresas sin importar su naturaleza pública o privada pero que tengan participación de capital público.

En Nicaragua todos los funcionarios públicos obligatoriamente deben presentar al inicio y al final del período en que ejercen su cargo, una rendición de cuentas en la cual deben hacer una declaración patrimonial, y en algunos casos, como lo es para los



diputados, alcaldes y concejales el incumplimiento de presentar ésta declaración es causa de pérdida del cargo.

El Decreto 625 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del Sistema de Control Gubernamental, La Contraloría en Nicaragua tiene sus orígenes en el Tribunal de Cuentas, que se mantiene como el órgano fiscalizador desde la Colonia hasta después de la Independencia. El Tribunal de Cuentas tenía atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, las cuales dificultaban la posibilidad de efectuar un control eficaz y rápido, por lo cual en 1979 se crea la Contraloría General de la República, la cual en ese momento estaba a cargo de un Contralor General y a sus funciones de fiscalización se le adhieren las de vigilar la moral de los funcionarios públicos, que se asemeja a la aplicación de la Contraloría de Guatemala de la Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Pero en el año de 1981 se promulga la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del Sistema de Control de la Administración Pública y del Área Propiedad del Pueblo (su nombre se modifica en el 2001), Decreto 625, aún vigente, y se crea con la finalidad de introducir un Sistema de Control con nuevas técnicas e instrumentos efectivos que hicieran de la fiscalización un proceso dinámico y erradicar la corrupción en el manejo de los recursos del Estado. Esta Ley ha sufrido numerosas reformas que han ampliado tanto sus funciones como los sujetos objeto de fiscalización, y a la evaluación de los recursos del Estado se le añade la evaluación del área de propiedad del pueblo. Además en el año 2000, en virtud de la Reforma que hace la Ley 330 a la Constitución de la República de



Nicaragua, se cambia la dirección de la Contraloría de un Contralor a un Consejo Superior conformado por cinco miembros y tres suplentes.

El sistema que establece el Decreto 625 esta conformado por un control interno que deben tener cada una de las entidades estatales, seccionales, regionales, de economía mixta, sociedades mercantiles o civiles, instituciones de fomento, financieras o de seguridad social que indistintamente manejen fondos estatales, y un control externo que ejerce la Contraloría mediante la auditoría externa, pero para todo esto la Contraloría periódicamente debe realizar publicaciones que contengan los principios de contabilidad generalmente aceptados para la contabilidad gubernamental. La Contraloría efectúa auditorías financieras (razonabilidad del los gastos) y operacionales (efectividad), evalúa las auditorías internas de cada entidad fiscalizada, y tiene facultad para contratar firmas auditoras privadas para casos especiales, tiene potestad reglamentaria y normativa en el ámbito de su competencia, proporciona asesoría técnica en los campos de su materia con el objeto de mejorar el desempeño de las entidades gubernamentales en el manejo de fondos, tiene la facultad de establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales por el quebrantamiento de las normas establecidas en el Decreto 625 aplicando multas, en los casos de uso indebido de los recursos estatales la Contraloría tiene la facultad de declarar al responsable principal y ordenarle el reintegro. Una de las funciones primordiales de la Contraloría es la de vigilar la ejecución del presupuesto y conceder autorización en casos



excepcionales en los que la entidad que la solicita, utilice fondos asignados a una partida, en otros fines.

Anteriormente se hizo referencia a que a partir de la entrada en vigencia del Decreto 625 la Contraloría amplió sus funciones y es la encargada de evaluar el área de propiedad del pueblo, para esto debe vigilar que cada una de las Entidades y Organismo del Sector Público lleven un Registro de los Bienes del Estado, verificando la posesión activa del Estado y controlando su correcta utilización.

La fiscalización de la Contraloría se extiende a los Contratos que se realicen con recursos del Estado, y previo a su celebración se debe enviar a la Contraloría un informe acerca de las condiciones y cumplimiento de las disposiciones legales en el contrato. Es interesante que a diferencia de otros Estados, en Nicaragua la Contraloría no se inmiscuye en asuntos de la deuda interna o externa, ni en los contratos y convenios que se refieren a éstas.

La dirección de la Contraloría estaba anteriormente a cargo de un Contralor y un Subcontralor, pero a partir del año 2000 es un Consejo el que lleva el mando, el Decreto 625 al ser reformado por la Ley 361 al respecto modifica asuntos como que el Consejo Superior es la máxima autoridad de control de los recursos públicos y sus decisiones son definitivas y solamente cabe el recurso de revisión. El problema que a



criterio de la investigadora se origina, esta en que el antiguo artículo 14 del Decreto 625 establecía los requisitos para optar al cargo de Contralor, y el nuevo artículo 14 establece las funciones del Presidente del Consejo Superior, lo que deja un vacío legal lo referido a los requisitos para optar a los cargos de miembros propietarios y miembros suplentes

del Consejo Superior, causas de remoción e inmunidades.

Todo el personal que labora en la Contraloría debe ser de probada capacidad e idoneidad para el desempeño de sus funciones para ello, se exige la rendición de pruebas relacionadas a la aprobación de cursos técnicos, básicos y avanzados y a la actualización de sus conocimientos.

-La Contraloría General de Cuentas de Costa Rica. La Constitución de Costa Rica fue aprobada en el año de 1949 la cual tuvo como base la Constitución de 1871. Originalmente constaba de 199 artículos distribuidos en dieciocho títulos y 19 artículos transitorios, pero ha sufrido varias reformas en los años de 1954 aumenta el número de los Magistrados de la Corte Suprema, 1957, 1958, 1959 establece la obligatoriedad de la cédula de identidad, 1961, 1968 se le otorgan a los tratados internacionales un rango superior a las leyes nacionales, 1969 se establece la prohibición de la reelección del presidente, 1971, 1975 se le otorga al Tribunal Supremo de Elecciones independencia de los poderes de Estado, 1984, 1989 se introduce la jurisdicción constitucional, 1993, 1994 y 1995 se introducen aspectos ambientales, 1999, 2000 y la última reforma en el 2001 relativa al presupuesto de las municipalidades. Actualmente consta de 197



artículos y 16 artículos transitorios, dentro de los cuales para los efectos de este trabajo de investigación, son relevantes los contenidos en el Título XIII Hacienda Pública, Capítulo II, La Contraloría General de la República, artículos 183 y 184.

Así como se observa en la mayoría de las instituciones creadas por Mandato Constitucional, la regulación de la Contraloría contenida dentro de la Constitución es bastante escueta, limitándose a definirla como institución, establecer quienes serán sus dirigentes, su manera de elección y sus atribuciones principales, dejando espacio para que la ley la desarrolle.

La Constitución Política de la Republica de Costa Rica en su Artículo 183, define a la Contraloría como: “una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, en la vigilancia de la Hacienda Pública, goza de absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores”.

Al mando de la Contraloría General de Costa Rica se encuentra un Contralor y un Subcontralor, nombrados por el Poder Legislativo para un período de ocho años, y el nombramiento se realiza luego de transcurridos dos años del inicio del período presidencial. Un dato interesante es que el Contralor y Subcontralor pueden ser reelegidos indefinidamente, situación que al parecer de la investigadora no es la mejor,



ya que podrían continuar en el puesto funcionarios únicamente por las buenas relaciones que tuvieran con los diputados.

De la misma manera que el Poder Legislativo nombra al Contralor y Subcontralor, los puede remover cuando se les compruebe que su proceder ha sido incorrecto o que han incurrido en ineptitud y para ello se necesita el voto favorable de no menos de las dos terceras partes del total de sus miembros. Por otra parte gozan de las mismas inmunidades y prerrogativas que los funcionarios de los Poderes del Estado, entre ellas el antejuicio como se conoce en Guatemala.

Algunas disposiciones de la Constitución de Costa Rica le otorgan, además de las atribuciones específicas, derechos como lo son la facultad que tienen los funcionarios del Contraloría de revisar libros de contabilidad y sus anexos para fiscalizar el correcto uso de los fondos públicos, la obligación de las Municipalidades de enviar sus presupuestos a la Contraloría para su aprobación y el informe favorable que debe dar la Contraloría para el aumento de los gastos presupuestarios.

Específicamente el Artículo 184 de la Constitución Costarricense establece los deberes y atribuciones que le competen a la Contraloría, entre los cuales encontramos: fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios,

refrendar las ordenes de pago del Estado, examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades y entidades autónomas, enviar una memoria a la Asamblea Legislativa una vez al año con el detalle de actividades del Contralor y sus sugerencias para el mejor manejo de los fondos del Estado y examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones públicas y de los funcionarios públicos.

La Ley 7428 es la Ley Orgánica de la Contraloría en Costa Rica, se adopta en 1994 la cual deroga la Ley 1252 de 1950 antigua Ley Orgánica de la Contraloría, consta de ochenta artículos y de una disposición transitoria, ha sufrido reformas en los años de 2001, 2002, 2004 y 2006.

El origen de la Contraloría se remonta al año de 1951 en el cual fue creada materialmente, pero cuyo fundamento se encuentra en la Constitución de 1949. Así como la propia ley la define la Contraloría como: “un órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa y rector del sistema de fiscalización de la Hacienda Pública.” Uno de los elementos más importantes de la Contraloría es que goza de una garantía la cual le otorga absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder u órgano estatal y sus decisiones solamente están limitadas por la Constitución, la ley y los tratados internacionales.



La competencia de la Contraloría se extiende a todos los órganos y entidades que conforman la Hacienda Pública, sean estatales o no estatales, pero siempre que manejen fondos públicos, para verificar su correcta utilización, el control que se ejerce sobre entes privados es un control legal, técnico y contable el cual se ejerce primordialmente para velar por el cumplimiento del destino legal de los fondos públicos. Además, aunque con limitaciones y principios tales como la verificación a posteriori, no comprendiendo aspectos administrativos, respetando el secreto y la confidencialidad bancarios, la Contraloría ejerce control sobre los entes y órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos costarricenses, dominados mayoritariamente por estos, o sujetos a su predominio legal, o cuya dotación patrimonial y financiera esté dada principalmente con fondos públicos costarricenses, aun cuando hayan sido constituidos de conformidad con la legislación extranjera y su domicilio sea en el extranjero e inclusive sean de naturaleza financiera y/o bancaria.

Otro aspecto fundamental de esta Ley es el principio de legalidad, dentro del cual todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o en obediencia a las disposiciones de una ley, lo que crea mayor seguridad jurídica y protección del patrimonio estatal.

La Contraloría tiene varias potestades entre las cuales se incluyen control de la eficiencia para lo cual debe emitir dictámenes, la fiscalización presupuestaria de la



Administración centralizada, descentralizada, de las instituciones semiautónomas y las empresas públicas, la aprobación de actos y contratos que celebre el Estado, la potestad de realizar auditorías financieras y operativas, de realizar investigaciones de oficio cuando sea solicitada para ello por cualquier ente estatal o por orden de la Asamblea Legislativa, la potestad reglamentaria para emitir disposiciones sobre aspectos de su competencia, ejercer control directo sobre aquellas personas responsables, funcionarios que manejan directamente la determinación, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas y de otros fondos públicos, en casos de necesidad la contratación de auditorías externas, la declaración de nulidad sobre actos o contratos que realicen los entes fiscalizados ya sea por denuncia o de oficio, una obligación consultiva, ya que debe brindar una asesoría dentro de su materia a los Órganos Parlamentarios u otros entes que se lo soliciten por medio de informes o dictámenes, y dichos dictámenes serán vinculantes e impugnables como tales. Además de estas potestades, tiene una potestad procesal, una legitimación potestativa para actuar dentro de los Juicios que se tramiten acerca de las resoluciones o actos emanados de ésta, con el objeto de defender la Hacienda Pública. Entre otras funciones la Contraloría General de la República, cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de las entidades fiscalizados ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización o se determine que ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con la gravedad del caso. Para esos efectos la ley establece que se reputan como funcionarios públicos aún aquellos que ejerzan sus



funciones en entes públicos no estatales y los de empresas públicas en cualquiera de sus formas.

En la Ley Orgánica de la Contraloría, dentro de las facultades de ésta, hay disposiciones limitadas que dejan a discreción de la Contraloría a través de su potestad reglamentaria su desarrollo, dentro de éstas, esta la facultad de establecer cauciones, como las llama la ley, las cuales son las garantías que deben prestar los funcionarios que laboren en las entidades fiscalizadas, en razón de que manejan fondos estatales.

En la primera parte se analizaron los preceptos constitucionales pertinentes a la Contraloría, los cuales eran generales, hacían referencia a los elementos principales de esta institución, entre estos se encontraba designado la Dirección de la Institución, la cual esta al cargo de un Contralor y un Subcontralor, pero no se desarrollaron los requisitos para optar al cargo, los cuales se establecen en el Artículo 39 de la Ley 7428: para ser Contralor o Subcontralor se requiere ser costarricense por nacimiento o naturalización, diez años mínimo de residencia luego de obtener la nacionalidad y ser un ciudadano en ejercicio, ser mayor de treinta y cinco años y ser de reconocida honorabilidad, es evidente que los requisitos son bastante limitados, ya que no se requiere ningún grado académico, el cual para el cargo de que se trata debería ser requerido alguna especialización en el campo de la Economía y Auditoría, otro requisito aunque no se estipula dentro de los artículos de los requisitos propiamente dichos, pero que se sobreentiende de la lectura de la ley, sea en la Contraloría o en cualquier cargo

de la Hacienda Pública, no podrá ser nombrado quien haya cometido delito o falta grave en contra de las normas que íntegran el sistema de fiscalización.

También se determinan prohibiciones para optar al cargo las cuales se refieren al parentesco entre sí Contralor y Subcontralor y dicha prohibición se extiende al personal que labore dentro de la Institución, o entre el Contralor y Subcontralor y el Presidente. Como garantías tanto el Contralor como el Subcontralor luego de ser nombrados prestarán garantía (la más alta que la reglamentación especifique) y deberán hacer una declaración sobre sus bienes.

No existe una asignación presupuestal determinada en la ley para el ejercicio de las funciones de la Contraloría, ésta elabora un proyecto y lo envía al Organismo Ejecutivo cada mes de mayo, para su debida aprobación y para que se incluya en el Presupuesto Nacional.

-La Contraloría de la República de Panamá. La Constitución de Panamá vigente fue promulgada en el año de 1972 y reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994. En la Constitución Política de la República de Panamá en el Preámbulo establece: "Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la



estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios”.

La parte relevante para este trabajo de investigación, se ubica dentro de la Constitución panameña en el Título IX, La Hacienda Pública, en el Capítulo 3, La Contraloría General de la República, capítulo que consta de dos artículos. El Artículo 275 de dicha Constitución es el fundamento constitucional para la creación de un órgano estatal independiente denominada Contraloría General de la República, en ese mismo Artículo se designa la dirección del mismo, la cual se deja a cargo de un Contralor General y un Subcontralor. El período para el cual estos directivos serán nombrados es el mismo que para el Presidente de la República de Panamá: cinco años, y podrán ser removidos únicamente por la Corte Suprema de Justicia y en los caso que la ley establezca. Los requisitos que se enumeran para poder optar a los cargos tanto de Contralor General como de Subcontralor son: ser ciudadano panameño de nacimiento, tener título universitario, tener treinta y cinco años o más, y no haber sido condenado por el Órgano Judicial con pena privativa de la libertad en razón de delito contra la administración pública.

Por su parte el Artículo 276 de la constitución de panamá estipula funciones propias de la Contraloría entre las cuales encontramos, mismas que son ampliadas y desarrolladas por la ley Orgánica de la institución: “1. Llevar las cuentas nacionales, incluso referentes a las deudas interna y externa. 2. Fiscalizar, regular y controlar todos



los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección según lo establece la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. 3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios. 4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas. 5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales. 6. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas. 7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad, o de la ilegalidad, según los casos de las Leyes y demás actos violadores de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos. 8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo. 9. Informar a la Asamblea Legislativa y el Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la vialidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios. 10. Dirigir y formar la estadística nacional. 11. Nombrar los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley. 12. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa el informe anual de sus actividades. 13. Juzgar las cuentas de sus Agentes



y sus empleados de manejo cuando surjan reparos de las mismas por razón de supuestas irregularidades”.

Mediante la Ley No. 32 de 1982 se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Panamá, misma que sufre reformas en años posteriores, a mencionar el Decreto No. 152 de 1992 con el que se formaliza la estructura organizacional de algunas direcciones de la Contraloría, en el año 2000 con los Decretos No. 25, No. 57 y No. 81 se crea la Dependencia del Delegado, adscrita al despacho del Contralor, la Dirección de Auditoría de la Autoridad del Canal de Panamá, la Dirección de Auditoría de la Gestión Ambiental, la Dirección de Auditoría de Bienes Patrimoniales, la Oficina de Delegados. la Unidad de Fiscalización Especial y la Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad.

La Ley No. 32 de 1982, consta de ochenta y cuatro artículos y deroga la Ley 6 de 1941, antigua Ley de la Contraloría. En el primer Título de la ley se delimita tanto el objeto como el campo de aplicación de la ley. Se define legalmente a la Contraloría según la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Panamá en su Artículo 1 Ley Número 32 como un: “organismo estatal independiente de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos.”



Expresamente se establecen que personas están sujetas a fiscalización por parte de la Contraloría: todas las personas y organismos que tengan a su carga la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales entidades autónomas y semi autónomas, en el país o en el extranjero, personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas, personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos. También se señala expresamente a aquellas personas que quedan excluidas de la fiscalización como lo son las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia de otros organismos oficiales.

La Dirección de la Contraloría a cargo del Contralor General y del Sub Contralor es determinada por la Asamblea Legislativa quien los nombra y podrán ser removidos por la Corte Suprema de Justicia por haber incurrido en delito contra la Administración Pública contra el patrimonio o la fe pública o, en general, en delito cuya pena principal sea prisión, haber incurrido en delito de abuso de autoridad o de Infracción de los deberes de los servidores públicos; o, haber incurrido en notoria ineptitud o negligencia en el ejercicio del cargo.

En esta Ley se establece la obligación de la rendición de cuentas de toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, y el establecimiento de una multa de cincuenta balboas (B/.50.00) a quinientos balboas (B/.500.00), que



sanciona según la gravedad del caso, a la persona que no rinda oportunamente sus cuentas cuando haya sido requerido para el efecto. Dentro del Juicio de Cuentas se estipula que es la Contraloría la encargada de Juzgar pero para ello se crea la jurisdicción especial de cuentas, que tiene a su cargo el juzgamiento de las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a las cuentas hechos por la Contraloría General. Dicha Jurisdicción es ejercida por los Tribunales y Juzgados de Cuentas que forman parte de la Contraloría. Entonces el Tribunal de Cuentas forma parte de la Contraloría, es una dependencia de ésta, cuyos funcionarios son nombrados por el Contralor General.

Dentro de la Constitución Panameña se establecen de manera general funciones de la Contraloría las cuales se amplían con la Ley No. 32, a manera de ejemplo esta la función de velar porque el Presupuesto General del Estado consulte la realidad económica del sector público y porque su ejecución se realice conforme a las normas constitucionales y legales respectivas, la de incluir un funcionario de la Contraloría en toda Junta Directiva, Comité o Consejo que tenga a su cargo la administración de fondos públicos en la cual dicho funcionario tendrá voz y voto, a la función constitucional de llevar la cuentas nacionales incluso las de deuda interna y externa se adiciona las de ingreso, egreso y las patrimoniales, recaba informes del Ministerio Público acerca de los ilícitos cometidos contra la cosa pública, recaba informes de la gestión fiscal, establece los métodos de contabilidad de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas y semi autónomas, participa en la elaboración del

Presupuesto General del Estado, dirige y forma la estadística nacional, y demanda la declaratoria de Inconstitucionalidad o de ilegalidad de los actos que, en violación de la Constitución o de la Ley, afecten patrimonios públicos.

Se puede observar que las funciones y potestades de la Contraloría en Panamá van mucho más allá de ser un órgano fiscalizador de la hacienda pública, la Asamblea Legislativa no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas.

1.2. Funciones del Contralor General de Cuentas

El concepto legal de la Contraloría General de Cuentas contenido en el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula: “La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizados y autónomos, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.” De esto se puede extraer una de las funciones principales que goza este órgano la cual es la fiscalización y control de la utilización de los fondos del Estado.



Doctrinariamente se define las funciones del Contralor General como: “El Contralor General de Cuentas tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría y para nombrar interventores en los asuntos de competencia, todo ellos conforme a la Ley de Servicio Civil.”³

Entre otras funciones que tiene la Contraloría, extraídas del Artículo cuatro de la Ley Orgánica de la misma, se encuentran: velar por la Probidad, Transparencia y Honestidad de la Administración Pública, ser el órgano rector del control gubernamental, efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a las instituciones obligadas a la cuentadancia, normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna, proponiendo medidas que contribuyan a mejorar la eficiencia o eficacia de las mismas, auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas enviando informe al Congreso de la República, Examen de la contabilidad de los contratistas de obras públicas, promover mecanismos de lucha contra la corrupción, verificar la veracidad de la información contenida en las declaraciones de probidad presentadas por los funcionarios y empleados públicos, controlar la emisión de especies postales, bonos, cupones, o documentos de la deuda pública emitidos por el Estado o Municipio y la

³ Wales Jimmy, Enciclopedia Wikipedia, *funciones del contralor general de cuentas* <http://es.wikipedia.org/wiki/Contralor>; (26 de noviembre de 2011).



Promoción de la digitalización de documentos y expedientes de las entidades sujetas a fiscalización, colectas públicas, también están sujetas a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del estado administre o invierta fondos públicos. Sus principales atribuciones son:

- a) Representar y dirigir la Institución, ejerciendo jurisdicción sobre todas las dependencias de la misma;
- b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados del ente fiscalizador;
- c) Aprobar el presupuesto anual de la institución;
- d) Aprobar los reglamentos administrativos internos, emitiendo los acuerdos necesarios;
- e) Imponer a los funcionarios y empleados públicos, las sanciones administrativas o pecuniarias, así como condonar o disminuir los montos de las mismas.

1.3. Responsabilidad del Contralor General de Cuentas

Según el Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas señala: "El Contralor General de Cuentas será responsable conforme al ordenamiento jurídico vigente, cuando por dolo, negligencia, causare perjuicios a los intereses del Estado, municipios, entidad e instituciones descentralizadas y autónomas, en el ejercicio de sus funciones".

La propia ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas en su Artículo 22 señala los impedimentos y prohibiciones que tiene el Contralor General de Cuentas:

- a) Desempeñar otros cargos en la administración pública;
- b) Obligar al personal de la institución a participar en actividades políticas, sindicales o religiosas;
- c) Pertenecer a cuadros directivos de organizaciones políticas;
- d) Formar parte de cuerpos colegiados de organismos y entidades del sector público o de cualquier ente sujeto a control externo posterior, o asesorarlos a título personal;
- e) Dedicarse directa o indirectamente a actividades especulativas con cualquier organismo o entidad sujeta a fiscalización;
- f) Ser contratista de empresas que reciban fondos del Estado, de sus entidades descentralizadas, autónomas o del municipio, sus fiadores y con quienes se tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios;
- g) Defender intereses de personas individuales o jurídicas que presten servicios públicos;
- h) ser accionista, director o representante legal de las empresas, organizaciones o instituciones sujetas a fiscalización;
- i) Nombrar al cónyuge o conviviente, o parientes dentro de los grados de ley, como a empleados y funcionarios de la Contraloría para desempeñar cargos en la institución. El incumplimiento de este artículo será sancionado de conformidad con la ley".



Doctrinariamente se dice: “que la responsabilidad es el control y garantía y la garantía de los ciudadanos pero también es un principio de orden y un instrumento del control de poder”.⁴

1.4. Legislación comparada de Guatemala con Centroamérica

a. Guatemala y El Salvador. La historia constitucional de Guatemala y de la República de El Salvador son bastante similares, encaminadas a la protección del Estado democrático, la defensa del orden constitucional y la introducción de la figura del Ombudsman a lo largo del crecimiento de ambos países fortalecido por la liberación de los gobiernos totalitarios.

El órgano fiscalizador de Guatemala, originalmente estaba conformado por un Tribunal de Cuentas y la Contraloría de Cuentas, ambos legislados en el Decreto 1126, los cuales en el año de 2002, en la cual ambos órganos se separan, quedando vigente del Decreto 1126 lo conducente a la Corte de Cuentas y lo relativo a la Contraloría, se regula dentro del Decreto 31-2002. A diferencia de Guatemala, la Corte de Cuentas de El Salvador, es un órgano con funciones tanto fiscalizadoras como jurisdiccionales, las cuales ejerce de manera conjunta.

⁴ Rebollo, Luis Martín. **Los fundamentos de la responsabilidad del estado**, pág. 55.

Las funciones de ambos órganos son bastante similares en sus alcances en cuanto a la Hacienda Pública y el Presupuesto, sin embargo las funciones de la Tribunal de Cuentas se extienden un poco más, ya que en la República de El Salvador, el órgano fiscalizador evalúa los actos y contratos relativos a la deuda pública y asimismo tiene la facultad de inspeccionar las cuentas de los funcionarios públicos, en Guatemala la Contraloría tiene facultades para ejercer control de las emisiones de las especies postales, fiscales, de bonos, cupones y otros documentos o títulos de la deuda pública emitidos por el Estado, y no existe disposición específica sobre la revisión de cuentas personales de servidores y funcionarios públicos.

En cuanto a los requisitos que se deben llenar para optar a los cargos de Magistrados de la Corte de Cuentas (los cuales conforman la Cámara de Segunda Instancia), son la nacionalidad salvadoreña por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, a lo que se le agrega y haberlo estado dentro de los tres años anteriores a su elección, ser mayor de treinta años y de honradez y competencia notorias. Y los Jueces que conforman las Cámaras de Primera Instancia deben ser salvadoreños de nacimiento, mayores de treinta años, abogados de la República, ser de reconocida honorabilidad y capacidad y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Estos requisitos evidencian la diferencia de cargo que ejerce el director de la Corte de Cuentas, en El Salvador, Presidente de la Corte de Cuentas y el Contralor General de la República en Guatemala, el cual para optar al cargo debe ser mayor de cuarenta años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio



profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años.

Los requisitos son diferentes, sobre todo por la función jurisdiccional que ejercen jueces y magistrados y las funciones administrativas y fiscalizadoras puras que tiene el Contralor en Guatemala. Sin embargo en cuanto a la edad y la experiencia de años en la profesión, considera la investigadora que debe poner en la balanza el dinamismo de funcionarios ligeramente más jóvenes y los de experiencia en la profesión, sobretodo también la especificación de las personas que manejan el órgano fiscalizador en Guatemala no pueden tener juicio pendiente en materia de cuentas.

Los magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos, al igual que el Contralor y Subcontralor en Guatemala por el Organismo Legislativo, Asamblea Legislativa y el Congreso de la República, respectivamente. En El Salvador los Magistrados son elegidos por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa para un período de tres años y pueden ser reelegidos, además gozan del derecho de antejuicio y en Guatemala el Contralor y Subcontralor son elegidos por el Congreso de una nómina de seis candidatos propuestos por una Comisión de Postulación, la cual se integra por autoridades de Universidades del País, Rectores de las Facultades de Ciencias Económicas, Contaduría Pública y Auditoría y representantes de sus respectivos colegios profesionales, la mayoría debe ser absoluta. El período dentro del cual ejercen



sus funciones el Contralor y Subcontralor es de cuatro años, y existe la prohibición de reelección y el Contralor y Subcontralor gozan de las mismas prerrogativas que los Magistrados de la Corte de Apelaciones.

Es evidente que las diferencias dentro de la Corte de Cuentas y la Contraloría son mayores que las similitudes, además la investigadora no considera que alguno de los elementos estructurales, o de las funciones sean apropiadas para incluir dentro del sistema guatemalteco.

b. Guatemala y Honduras. A diferencia del cambio institucional que se llevó a cabo en Guatemala en el año de 2002 con la separación de la Contraloría y el Tribunal de Cuentas, en Honduras en el mismo año se reúne a la Contraloría General de Cuentas y la Dirección de Probidad Administrativa, creando el denominado Tribunal Superior de Cuentas. El Tribunal Superior de Cuentas y la Contraloría General de Cuentas de Guatemala cuentan con autonomía funcional y administrativa, y su función primordial es el control de la Hacienda Pública y el control de la ejecución del Presupuesto Nacional.

La manera de elección de sus dirigentes es similar, ya que se realiza por el Organismo



Legislativo, difiere en la mayoría porque en Guatemala es una mayoría absoluta y en Honduras es una mayoría de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso. Asimismo los dirigentes en Honduras, son miembros de un Tribunal, tres miembros, y dentro de éstos el Congreso elige a un Presidente del Tribunal.

En cuanto al período que fungen los miembros del Tribunal Superior de Cuentas es de siete años, bastante mayor a los cuatro años de funciones del Contralor y Subcontralor, y en ambos países existe la prohibición de reelección. Los causales para ser removidos del cargo son similares también, en Guatemala el Contralor puede ser removido únicamente por el Congreso de la República de Guatemala, debido a negligencia, delito o falta de idoneidad y en Honduras únicamente los miembros del Tribunal pueden ser removidos por el Congreso de la República de Honduras y por causas de incapacidad física o mental permanente, por haber recaído sentencia penal firme en su contra e incumplimiento o falta grave en el ejercicio del cargo.

Los requisitos que deben llenar para ser miembro del Tribunal Superior de Cuentas son afines a los requisitos para optar al cargo de Contralor, hondureño por nacimiento, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, ser mayor de treinta y cinco años, ser de reconocida honradez y buena conducta, y lo más importante poseer título universitario en las áreas de las ciencias económicas, financieras o jurídicas, a pesar de esto en Guatemala la edad siempre es mayor, cuarenta años y se exige que se haya ejercido la

profesión de contador y auditor por lo menos diez años, considera la investigadora que los requisitos exigidos en Guatemala son apropiados sobre todo por la edad y la experiencia, como se menciona en el caso de El Salvador.

Las funciones que ejercen éstos dos órganos fiscalizadores como se mencionó anteriormente son bastante contestes, sobretodo en cuanto a la vigilancia de la probidad de los funcionarios públicos, sin embargo hay dos figuras apropiadas e interesantes para incluir dentro de la legislación guatemalteca. La primera es la función que tiene el Tribunal Superior de Cuentas de fiscalizar los procesos de privatización y el destino de los recursos obtenidos de éstos, a pesar de que la Constitución de la República de Guatemala establece las funciones fiscalizadoras sobre cualquier ente o persona que reciba o maneje fondos estatales, no se establece taxativamente quienes están obligados al efecto, mucho menos casos como la privatización de servicios públicos. En segundo lugar, la figura del enriquecimiento ilícito, contenida en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, como un mecanismo para la lucha contra la corrupción el manejo de fondos públicos.

El Tribunal de Cuentas tiene la facultad de investigar al funcionario, requerir prueba e inclusive se establece la pena relativa al delito. En Guatemala existe ya una iniciativa de ley al respecto, la cual a criterio de la investigadora es bastante acertada y una problemática actual que merece ser incluida dentro de la legislación guatemalteca.



c. Guatemala y Nicaragua. Tienen órganos fiscalizadores similares, organismos autónomos e independientes en todo aspecto, separados del Tribunal de Cuentas y en ambos países denominados Contraloría General de la República, ente encargado de la fiscalización de los bienes y recursos del Estado. En ambas Contralorías se utiliza el sistema de control interno, auditorías externas, tienen potestad reglamentaria en el ámbito de su competencia, tiene facultades sancionadoras interponiendo multas por responsabilidad administrativa y tienen a su cargo la evaluación de los funcionarios públicos en materias de la cuentadancia y lo relativo a las declaraciones patrimoniales, sin embargo la no presentación de la declaración patrimonial en Nicaragua es causa de pérdida del cargo para diputados, alcaldes y concejales.

Las diferencias entre la Contraloría de Guatemala y la de Nicaragua son fundamentalmente en la dirección y facultades. La dirección de la Contraloría General de la República de Nicaragua esta a cargo de un Consejo Superior, conformado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional (Organismo Legislativo) de una nómina propuesta por el presidente de la República, a diferencia de Guatemala que a pesar de ser el Congreso de la República de Guatemala, el encargado de la elección, la nómina de candidatos para optar al cargo de Contralor es propuesta por una Comisión de Postulación. En Nicaragua el Consejo Superior ejerce sus funciones por un período de cinco años, a diferencia de los cuatro años en Guatemala. No es posible hacer una comparación acerca de los requisitos, causas de remoción o inmunidades de las cuales gozan los miembros del Consejo



Superior en contraposición con aquellos del Contralor, ya que debido a las reformas de las que ha sido objeto el Decreto 625 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Gubernamental éstos han quedado en un vacío legal.

En cuanto a funciones, la Contraloría General de la República de Nicaragua tiene la obligación de llevar un Registro de los Bienes del Estado, realizado en base a los Registros que cada entidad gubernamental debe llevar y en base a éstos la Contraloría verifica la posesión activa del Estado y controla su efectiva utilización, este aspecto es novedoso y sería importante analizarlo a fondo para evaluar si existiría la posibilidad y viabilidad de tener un Registro Público de los Bienes del Estado, muy aparte de la existencia de su inscripción en el Registro de la Propiedad, ya que esto permitiría un control ordenado de las propiedades estatales y de su correcto uso.

Otro aspecto al que en la legislación de Nicaragua le otorga un papel fundamental es a que todos los miembros del personal que laboren en la Contraloría deben ser profesionales específicos para los cargos que desempeñaran, que de la misma manera se exige en Guatemala y se determina en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, pero más allá de esto se les exige a los miembros del personal que rindan pruebas en las que se justifique que han aprobados cursos técnicos y básicos y que además deben estar en constante actualización de sus

conocimientos y probarlo, lo que a juicio de la investigadora permite una mayor tecnificación y efectividad en las funciones que desempeña el órgano fiscalizador a todo nivel.

d. Guatemala y Costa Rica. La fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica está a cargo de un ente denominado Contraloría al igual que en Guatemala. En ambos países la Contraloría hace una fiscalización a posteriori, de toda institución o persona de cualquier naturaleza que maneje o administre fondos estatales, para el ejercicio de ésta función ambas Contralorías gozan de autonomía e independencia funcional, pero en Costa Rica, la Contraloría es un auxiliar del Poder Legislativo, no depende de ésta pero ayuda a su desempeño y toma de decisiones, sobretodo en el caso de la aprobación del Presupuesto General del Estado para cuya alteración debe emitir informe favorable la Contraloría. Asimismo ambas Contralorías tiene la facultad de sancionar a funcionarios que contravengan el ordenamiento de control y fiscalización y son parte en los Juicios que se tramiten con el objeto de defender la Hacienda Pública.

La manera de elección del Contralor y Subcontralor en Costa Rica, al igual que en Guatemala y en el resto de Centro América es a través del Poder Legislativo, sin embargo el período en el que ejercen el cargo es de ocho años, y son elegidos transcurridos dos años del período presidencial, además estos funcionarios pueden ser reelegidos indefinidamente, lo que choca con la prohibición de reelección en



Guatemala. El Contralor y Subcontralor pueden ser destituidos por el Poder Legislativo por ineptitud o proceder incorrecto en el ejercicio del cargo, al contrario de Guatemala, en la legislación las causas de remoción por negligencia, delito o falta de idoneidad.

Los requisitos para optar a éstos cargos en Costa Rica son muy limitados, deben de ser costarricenses por nacimiento o naturalización teniendo diez años mínimo de residencia, ser mayor de treinta y cinco años y ser de reconocida honorabilidad, no haber cometido delito o falta grave contra la Hacienda Pública, en Guatemala los requisitos para optar a éstos cargos son mayores y son específicos al exigir profesionales experimentados en el campo de la auditoría.

Las diferencias que son importantes de resaltar entre la legislación costarricense y guatemalteca en materia de fiscalización son tres, en primer lugar el principio de legalidad en Costa Rica en el cual todo otorgamiento de beneficios patrimoniales y liberación de obligaciones de la Hacienda Pública a favor de cualquier sujeto privado debe emanar de la ley o realizarse en obediencia de las disposiciones de la ley. Este aspecto es bastante acertado y su aplicación Guatemala brindaría mayor seguridad jurídica, ya que no sólo por Acuerdos Gubernativos se otorgarían beneficios o condonaciones sino sería obligatorio que emanaran de la ley, lo cual mediante su estudio en el Congreso de la República de Guatemala certificaría la transparencia de este tipo de actos.

En segundo lugar, la Contraloría de la República de Costa Rica, tiene la facultad de establecer cauciones a los funcionarios públicos que manejen fondos estatales, estas cauciones son garantías que los funcionarios deben prestar certificando que en caso de mal manejo de los bienes, responderán con su propio patrimonio. Esta metodología es muy acertada porque no es lo mismo que un funcionario maneje y administre fondos y bienes del Estado, cuando lo hace garantizando su correcto manejo, al hacerlo así tendrá mucho mas cuidado y posibilita el control de la corrupción tan preocupante en este tipo de cargos. Por último, en Costa Rica tanto el Contralor como el Subcontralor deben prestar una garantía a la cual la ley le fija la característica de ser la más alta que la reglamentación especifique, figura bastante atinada, porque se estaría controlando la corrupción desde la raíz, evitando que exista contubernio entre funcionarios y Contralor para el encubrimiento de malos manejos, ya que el Contralor estaría garantizando a un precio muy alto su efectivo manejo del cargo.

e. Guatemala y Panamá. En materia de fiscalización poseen un órgano denominado en ambos países Contraloría el cual es de carácter técnico y en ambos al mando de un Contralor y Subcontralor (en Guatemala dos Sub Contralores). A pesar de ser órganos con el mismo nombre sus diferencias son varias, entre ellas, la existencia dentro de la Contraloría General de la República de Panamá, de Tribunales que ejercen jurisdicción en materia de Cuentas, y cuyos funcionarios (jueces) son nombrados por el Contralor, además a diferencia del control que ejerce la Contraloría en Guatemala el cual es posterior, en Panamá es tanto previo como posterior, y la supervisión de las funciones

de la Contraloría en Panamá se da por parte de la Asamblea Legislativa y del Organismo Ejecutivo, ya que la Contraloría debe enviar un informe anual a ambos órganos, a diferencia de Guatemala, en la cual la Contraloría debe rendir informe de oficio dos veces al año al Congreso.

Semejante a la manera de elección de las autoridades en la Contraloría de Guatemala, en Panamá es la Asamblea Legislativa la que nombra al Contralor y Subcontralor, pero su remoción es totalmente distinta, ya que esta atribución es exclusiva del Congreso de la República de Guatemala, a diferencia de Panamá en donde es la Corte Suprema la única facultada para remover a estos funcionarios por haber incurrido en delito cuya pena fuera prisión, infracción a sus deberes o ineptitud y negligencia en el ejercicio del cargo.

La rendición de cuentas en ambos países es una figura muy importante que se les exige a los funcionarios públicos, sin embargo ante la negativa de cumplir con éste requerimiento en Panamá existe una multa preestablecida de cincuenta balboas (B/.50.00) a quinientos balboas (B/.500.00), que sanciona según la gravedad del caso. En Guatemala el incumplimiento en la rendición de cuentas esta sancionado con un multa en la cual el mínimo es de dos mil quetzales (Q. 2,000.00) y el máximo de cuarenta mil (Q. 40,000.00).



La Contraloría de la República de Panamá está encomendada por la Constitución la defensa del patrimonio público, para ello esta obligada a demandar la declaratoria de inconstitucionalidad, o de la ilegalidad, de actos, leyes o contratos que lo afecten. En Guatemala no existe una disposición equivalente, sin embargo esta atribución debería corresponder a la Dirección de Asuntos Jurídicos, la cual de oficio debería estar en constante estudio de todas las leyes y actos que pudieran afectar el patrimonio estatal, y de hecho existe la obligación de recopilar leyes, reglamentos, circulares, que tengan relación con las funciones de la Contraloría, por lo que esta recopilación debería estar complementada con un estudio analítico de las repercusiones de dichas disposiciones si en su caso la afectarían.

Otra diferencia entre la Contraloría Guatemalteca y la Panameña radica en el mandamiento constitucional que tiene la Contraloría de la República de Panamá de dirigir y formar la estadística nacional, la cual en Guatemala está a cargo del Instituto Nacional de Estadística desde 1985, anteriormente era un órgano más, una dependencia del Ministerio de Economía .

En Panamá la Asamblea Legislativa no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República de Panamá sobre la efectividad fiscal.



CAPÍTULO II

2. El Desarrollo del Contralor General de Cuentas en Guatemala.

El Contralor General de Cuentas es el jefe de la Contraloría de Cuentas, es la máxima autoridad en materia de fiscalización, representa y dirige la Contraloría de Cuentas. Por lo cual se debe de elegir a la persona idónea que por su capacidad, preparación académica, experiencia, desarrolle con eficiencia y eficacia las funciones y atribuciones establecidas en la ley.

El Contralor General de Cuentas es la máxima figura o autoridad dentro de la administración pública, de control del gasto público, quien por la importancia de dicho cargo, posee las mismas inmunidades que los Magistrados de las Salas de la Corte de Apelación del Organismo Judicial y así mismo posee las facultades para dirigir y representar a la Institución, ejercer en todas las dependencias, aprobar su respectivo presupuesto, reglamentos administrativos internos, otorgar finiquitos e imponer las sanciones administrativas o pecuniarias que establecen las leyes, así como condonarlas o disminuir las mismas, además de diversas funciones a nivel administrativo.

Los funcionarios públicos deben rendir cuentas al público y a los legisladores por su desempeño y por la administración de los fondos y los bienes públicos. La información es la moneda de la responsabilidad financiera, pero es poco probable que los ministros y los funcionarios estén siempre de acuerdo con los miembros de la legislatura respecto a la cantidad y calidad de la información que debe proporcionarse. Por su propia naturaleza, el cargo del Contralor General se encuentra en la cima de la pirámide del control del gasto público. Por tanto, es crucial que el nombramiento del titular no sea un regalo del partido gobernante. Si lo fuera, sería como pedirle al ladrón que eligiera al guardián. En realidad, los nombramientos políticos del contralor general han sido la fuente de un gran número de problemas de los sistemas de integridad en Guatemala.

El Contralor General es, además, el punto de apoyo del sistema de integridad de un país. Como funcionario responsable de analizar los ingresos y gastos gubernamentales, un Contralor General eficiente debe fungir como guardián de la integridad financiera y la fidelidad de la información que se proporciona.



Por ello a continuación se cita una definición del Contralor General de cuentas. Manuel Ossorio indica que contador público: “Es aquel que, cursando los estudios requeridos e inscritos en los registros públicos que cada legislación determine, cumple las funciones que las autoridades administrativas y judiciales le encomiende, para verificación de cuentas o bienes de organismos públicos o de empresas privadas y aún de simples particulares, con fines civiles, penales, mercantiles o fiscales”.⁵

Como se puede analizar el cargo de Contralor General tiene tal importancia, que amerita contar con disposiciones especiales sobre los procesos para su designación y remoción, y para garantizar que el titular del cargo sea independiente del control que ejerce.

La percepción del público sobre el Contralor General es semejante a la que se tiene del Ombudsman, en el sentido de que el cargo se considera como mecanismo independiente y transparente para salvaguardar la rendición de cuentas en materia financiera.

⁵ Ossorio Manuel, **Diccionario ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 219.



2.1. Base legal de la figura del Contralor General de Cuentas

La base legal de la figura del Contralor General de Cuentas se encuentra regulado en el Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Número 31-2002 y al respecto dispone: “El Contralor General de Cuentas es el Jefe de la Contraloría General y máxima autoridad de la institución. Gozara de iguales inmunidades que las de los Magistrados de la Corte de Apelaciones. Para ocupar el cargo deberá cumplir con los requisitos preceptuados en la Constitución Política de la República de Guatemala”.

El Artículo 234 de la Constitución de la República de Guatemala, establece los requisitos para optar al cargo de Contralor General de la Nación siendo los siguientes:

-Debe ser mayor de cuarenta años, guatemalteco Contador Público y Auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y haber ejercido la profesión por lo menos diez años, no tener juicio pendiente en materia de cuentas.

En el transcurso del tiempo esta elección se hace más rigurosa con la entrada en vigencia del Decreto Número 19-2009 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Comisiones de Postulación que coadyuva en el proceso de elección de Contralor General de la Nación, pues exige además de los requisitos mencionados, los siguientes:

a. Ético: lo relacionado a la moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad comprobadas, para la cual se debe presentar:

1. Constancia de colegiado activo.
2. Constancia o certificación donde consten los años de ejercicio profesional
3. Constancia de antecedentes policíacos.
4. Constancia de antecedentes penales.
5. Constancia de no haber sido sancionado por el Tribunal de Honor del colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores.
6. Declaración Jurada donde conste que el candidato está en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que no ha sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

b. Académico: comprende lo relacionado a la docencia universitaria, títulos académicos,



estudios, ensayos, publicaciones, participación en eventos académicos y méritos obtenidos.

c. Profesional: comprende todo lo relativo a la experiencia profesional de aspirante, quien tiene que cumplir con todos los requisitos.

d. Proyección humana: comprende todo lo relacionado con la vocación de servicio y liderazgo.

A su vez, la Comisión de Postulación debe aprobar una tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes, de uno a cien puntos, con el objeto de cuantificar numéricamente en una sola tabla, los siguientes aspectos: Los méritos éticos, Los méritos académicos y los méritos de proyección humana.

Así mismo la falta de cumplimiento de requisitos es causal suficiente para excluir a cualquier participante de la nómina respectiva.

Lo anterior con el objeto de evitar que lleguen aspirantes no idóneos al puesto, así mismo dicha selección se basa en el principio de publicidad que indica que todo el proceso de selección que realicen las Comisiones de Postulación, pudiendo participar observadores, los interesados y público en general y así seleccionar al mejor profesional para lograr un mejor desempeño en tan importantísimo cargo.

El Contralor General como todo funcionario público es responsable, en el campo de su competencia, para aplicar las normas generales de control interno y buscar e informar de nuevos métodos de trabajo que aumenten la eficiencia operacional y los controles de su área, así como denunciar irregularidades que conozcan y descubran como producto del trabajo realizado.

2.2. El Contralor General de Cuentas como ente del control gubernamental

Es necesario conceptualizar que es el control gubernamental, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002, en su Artículo cinco define al Control Gubernamental de la siguiente manera: “ es el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen y coordinan el ejercicio del control interno y externo gubernamental”.

La aplicación del ámbito de control gubernamental en la Contraloría General de Cuentas, normará lo relativo a las actividades técnicas que ejercerán las unidades de auditoría interna de los organismos, instituciones y entidades del Estado. Además, para ejercer el control externo posterior o concurrente, diseñara e implementará un sistema de auditoría gubernamental con enfoque de auditoría integral, examine y evalúe las actividades administrativas financieras y de gestión de los organismos, entidades y personas a que se refiere el Artículo de la Ley Orgánica de la Contraloría General de



Cuentas, cuyos alcances, normas y procedimientos se establecerán en el reglamento de esta Ley.

Dentro de las atribuciones de la Contraloría General de Cuentas, además de las leyes asignadas en la ley, deberá examinar y evaluar los resultados alcanzados por las instituciones públicas o privadas que manejen fondos del Estado para verificar si los mismos están enmarcados en los planes y programas de trabajo, bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, equidad y economía.

Así se dice que: “El Control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes”.⁶ Por lo cual el control gubernamental para su efectividad funcionara a través de los mecanismos de control interno y externo y su respectiva aplicación.

⁶ “Control gubernamental”, www.digemid.minsa.gob.pe; (25 de noviembre de 2011).



2.3. Ámbito de acción del Contralor General de Cuentas

En cuanto al ámbito de acción del Contralor General de Cuentas como autoridad superior que debe ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de la institución, por lo tanto es el encargado de velar el buen funcionamiento de la misma, junto con su equipo de trabajo.

Por mandato constitucional la Contraloría General de Cuentas debe fiscalizar el correcto uso de los recursos públicos, tanto por parte de los Organismos del Estado, entidades descentralizadas, autónomas e híbridas, las municipalidades del país y todas aquellas instituciones u organizaciones creadas o reconocidas por la ley dentro del sector Público, así como todos aquellos entes que siendo sujetos del derecho privado o internacional, reciban, inviertan o administren dichos fondos públicos o que hagan colectas públicas, como asociaciones, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, y fideicomisos por lo cual, la Contraloría General de Cuentas tiene competencia en todo el territorio nacional.

De conformidad con el Artículo dos de la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas Decreto 31-2002: “Corresponde a la Contraloría General de Cuentas, la función fiscalizadora, en forma externa de los activos y pasivos, derecho, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendarlo de los organismos del Estado, entidades



autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga coletas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado bajo cualquier denominación, así como las empresas en que éstas tenga participación. También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de éstos. La Contraloría General de Cuentas, deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público”.

2.4. Funciones y atribuciones del Contralor General de Cuentas

Entre las funciones que tiene la Contraloría, extraídas del artículo cuatro de la Ley Orgánica de la misma, se encuentran: “velar por la Probidad, Transparencia y Honestidad de la Administración Pública, ser el órgano rector del control gubernamental, efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a las instituciones obligadas a la cuentadancia, normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna, proponiendo medidas que contribuyan a mejorar la eficiencia o eficacia de las mismas, auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos



y Egresos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas enviando informe al Congreso de la República, examinar la contabilidad de los contratistas de obras públicas, promover mecanismos de lucha contra la corrupción, verificar la veracidad de la información contenida en las declaraciones de probidad presentadas por los funcionarios y empleados públicos, controlar la emisión de especies postales, bonos, cupones, o documentos de la deuda pública emitidos por el Estado o Municipio y la promoción de la digitalización de documentos y expedientes de las entidades sujetas a fiscalización entre otras”.

Entre las funciones que señala la propia Ley orgánica de la Contraloría de cuentas, las atribuciones establecidas para el Contralor General de la Nación son las siguientes, según el Artículo 13 del Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala:

“a) Representar y dirigir la institución; b) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de la institución; c) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la institución conforme a la Ley de Servicio Civil, así como realizar las rotaciones de personal que se consideren convenientes; d) Conceder licencias al personal de la institución para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo; e) Imponer sanciones administrativas a los funcionarios y empleados de la institución, así como a las autoridades, a los funcionarios y empleados públicos en ejercicio de su función fiscalizadora, en los términos estipulados en el artículo 40 de la



presente Ley; f) Aprobar el presupuesto anual de la institución, el cual trasladará al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República para su inclusión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, dentro de los plazos establecidos; g) Aprobar políticas, normas y manuales de control gubernamental de observancia obligatoria para los organismos, entidades y personas a que se refiere el Artículo dos de la presente Ley; h) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los asuntos relacionados con la institución; l) Desarrollar y poner en ejecución la estructura orgánica necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la institución; j) Aprobar los reglamentos administrativos internos de la Institución; k) Oficializar los informes y dictámenes de auditoría que le presenten los auditores gubernamentales y los auditores independientes o firmas de auditoría privada contratados de acuerdo con la literal l) del artículo 4 de la presente ley, mediante el aval correspondiente cuando proceda; l) Emitir los acuerdos internos necesarios; m) Delegar atribuciones de las que le confiere la ley, cuando fuere necesario o conveniente, para hacer más dinámica y eficiente la función institucional; n) Otorgar, en un plazo máximo de 120 días, los finiquitos que establezcan otras leyes, de conformidad con el reglamento de la presente Ley; y, o) Imponer las sanciones administrativas o pecuniarias que establecen las leyes dentro del área de su competencia, así como condonar o disminuir los montos que se hubieren impuesto, según la gravedad o no de las faltas en que se incurriere por parte de funcionarios y empleados públicos”



CAPÍTULO III

3. Los conflictos del Contralor General de Cuentas como querellante adhesivo en los delitos en contra del patrimonio del Estado

El contralor General de Cuentas como ente encargado del control gubernamental, en su función fiscalizadora deber velar por toda acción u omisión que implique violación de normas jurídicas y procedimientos establecidos de quienes estén sujetos a fiscalización, por lo consiguiente la Contraloría General de Cuentas es la encargada de imponer sanciones a las conductas descritas establecidas en la ley, independientemente de las que puedan aplicarles en virtud de la responsabilidad civil o penal que dichas acciones u omisiones se deriven y, para el efecto, la misma disposición establece que el Contralor General debe constituirse como querellante adhesivo en los procesos penales en los que se presume que se cometió delito contra el patrimonio del Estado de Guatemala, indistintamente de si se trata de funcionarios, empleados públicos o personas individuales o jurídicas.

Doctrinariamente se dice: "El patrimonio representa una universalidad constituida por el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a una persona, y que pueden se apreciables en dinero."⁷

⁷ Vásquez Ortiz, Carlos. **Derecho civil sustantivo**, pág. 7.



De lo anterior el ordenamiento jurídico guatemalteco en materia penal, señala los diferentes tipos penales, que cometen los funcionarios públicos o personas individuales o jurídicas en contra del patrimonio del Estado, por constituir dichos bienes el conjunto de ingresos y egresos del Estado conforme a la administración pública, por ello debemos conceptualizar lo siguiente:

Es patrimonio como el conjunto de cosas, bienes o derechos que tengan un valor económico y respecto de los cuales se da una determinada relación jurídica que conlleva a determinados derechos y obligaciones jurídicas reconocidas por el ordenamiento jurídico de un Estado o territorio. Es preciso que la cosa tenga un dueño, conocido o no, incluido el propio Estado entre los delitos más comunes que afectan al patrimonio Estatal se encuentran: cohecho pasivo, cohecho activo, cohecho activo transnacional, aceptación ilícita de regalo, peculado, peculado culposo, malversación, concusión, entre otros.

En lo que al respecto concierne el Contralor General de Cuentas figura como querellante adhesivo, en cuanto a los delitos en contra del patrimonio del Estado, como agraviado en menoscabo del patrimonio de la hacienda pública en todos los organismos del Estado y entidades autónomas y descentralizadas sujetas a fiscalización, por ello legalmente nuestro código procesal penal Decreto Número 51-92 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 117 denomina como

agraviado: “Este Código denomina agraviado: 1) A la víctima afectada por la comisión del delito. 2) Al cónyuge, a los padres y a los hijos de la víctima y a la persona que conviva con ella en el momento de cometerse el delito. 3) A los representantes de una sociedad por los delitos cometidos contra la misma y a los socios respecto a los cometidos por quienes la dirijan, administren o controlen; y 4) A las asociaciones en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con dichos intereses”.

Así mismo en su Artículo 116, del mismo cuerpo legal, denomina como querellante adhesivo: “En los delitos de acción pública, el agraviado con capacidad civil o su representante o guardador en caso de incapacidad podrán provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público. El mismo derecho podrá ser ejercido por cualquier ciudadano o asociación de ciudadanos, contra funcionarios o empleados públicos que hubieren violado directamente derechos humanos, en ejercicio de su función o con ocasión de ella, o cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios públicos que abusen de su cargo. Los órganos del Estado solamente podrán querellarse por medio del Ministerio Público. Se exceptúan las entidades autónomas con personalidad jurídica”.

Es así como el ordenamiento jurídico penal guatemalteco, establece la figura del querellante adhesivo e inviste a toda persona que se le cause un perjuicio, y al propio



Estado de Guatemala de actuar como querellante en representación del propio Estado. Es positivo entonces para los intereses del Estado, ya que todas las personas individuales o jurídicas, sujetas a fiscalización de cualquier manera se encuentren ligados en la comisión de los delitos, tendrán la obligación de responder no solo administrativamente sino penalmente por el error en el que han hecho incurrir a la entidad estatal. Por lo tanto el control que ejerce el Contralor General de Cuentas en el momento de iniciar un proceso penal se ve perjudicado ya que muchas veces el contralor nombra a personas que no tienen los conocimientos técnicos ni las pruebas suficientes para adherirse como querellante adhesivo.

3.1. Con la intervención del Contralor General de Cuentas como querellante adhesivo el Auditor Gubernamental se ve imposibilitado de actuar

Cuando se inicia un procedimiento penal, en contra del patrimonio general del Estado, como resultado de una auditoría por parte de los auditores gubernamentales ya que estos informes son medios de prueba para establecer la responsabilidad de un hecho ilícito. El Artículo 30 de la ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Numero 31-2002 establece: "Obligación de denunciar. Los auditores gubernamentales que en cumplimiento de su función, descubran la comisión de posibles delitos contra el patrimonio de los organismos, instituciones, entidades y personas sujetas a fiscalización, están obligados a presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad competente y hacerlo del conocimiento del Contralor General de Cuentas, quien deberá



constituirse como querellante adhesivo. Los funcionarios y empleados públicos, quedan obligados a prestar a los auditores el auxilio necesario para el efectivo cumplimiento de su función. En el caso de negarse, serán sancionados conforme a la ley”.

Como se puede analizar la ley inviste al Contralor General de Cuentas para que actúe como querellante adhesivo en las anomalías o irregularidades resultantes de las auditorias como parte del control externo y por ser este el representante legal de la entidad fiscalizadora, por eso los auditores gubernamentales se ven imposibilitados de actuar en el proceso penal correspondiente.

Es importante la participación de los auditores en los procesos penales porque son ellos los responsables de ejercer su función con base en las normas de auditoria moderna para una mayor eficiencia y mantener un sistema de auditoria gubernamental que permita, a través de distintos tipos de auditorías realizar exámenes objetivos, así ejercer la labor de auditoría adoptando una actitud prospectiva y constructiva en el ejercicio de sus funciones, enfocándolas hacia la mejora de los sistemas operativos, administrativos y financieros de las actividades, áreas, programas y entidades u organismos públicos.

Por ello la auditoria gubernamental se define como: “Es un conjunto de actividades y acciones técnicas y legales, ejercidas por la Contraloría General de Cuentas para evaluar todo el ámbito operacional funcional y legal de los entes públicos a través de la auditoria moderna, accionado por profesionales que no intervienen en las actividades u operaciones controladas, con base a normas de auditoria gubernamental, técnicas y



procedimientos que permitan un enfoque objetivo y profesional y cuyos resultados se sinteticen en recomendaciones para mejorar la administración pública”.⁸

Legislación aplicable a la auditoría gubernamental, se fundamenta dentro de la práctica de auditoría social en base a las siguientes leyes como la Constitución Política de la República de Guatemala:

a. Ley de Acceso a la Información Pública; b. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; c. Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos; d. Código Interno de Ética Profesional de Auditores; e. Manuales y reglamentación emitidos; f. Ley de Organización No Gubernamentales para el desarrollo; g. Reglamento interno y demás disposiciones.

La auditoría en sentido general se define, como la actividad por la cual se verifica la corrección contable de las cifras de los estados financieros; es la revisión misma de los registros y fuentes de contabilidad para determinar la razonabilidad de las cifras que muestran los estados financieros.

⁸ Padilla Celada, Salvador Benito. **Marco conceptual, sistema de auditoría gubernamental interna y externa**, pág. 1

Por ello la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas en su Reglamento, Acuerdo Gubernativo Número 318-2003 hace mención de las clases de auditoría, como marco de referencia en el Artículo 2. Las cuales son las siguientes:

-Auditoría interna: Es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una institución pública, colaborando con el ente a cumplir sus objetivos y aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobernabilidad institucional.

-Auditoría financiera: Es la auditoría que evalúa los estados financieros y la liquidación del presupuesto, con el fin de dar una opinión profesional independiente sobre la razonabilidad del contenido de los mismos, incluyendo la revisión de toda la evidencia que sustenta la veracidad de los mismos.

-Auditoría de gestión: Es la auditoría que evalúa el proceso administrativo y operacional, con el fin de determinar si la organización, funciones, sistemas integrados y procedimientos diseñados para el control de las operaciones, se ajustan a las necesidades institucionales y técnicas, para promover la eficiencia, efectividad y

economía en la conducción de las operaciones y en el logro de los resultados, así como el impacto de los mismos en la comunidad.

-Auditoría informática: Es la auditoria que evalúa los sistemas de información, para medir la conveniencia y capacidad de los recursos tecnológicos asignados, para la optimización de los procesos de información y toma de decisiones de los entes públicos, y la sostenibilidad de los mismos.

Auditoría integral: Es la auditoria que realiza un enfoque de trabajo que promueve la interacción de los responsables administrativos y técnicos de las operaciones y los auditores gubernamentales, en la búsqueda de soluciones globales para los males que aquejan individualmente a los entes públicos, y a estos dentro del sector al que pertenecen.

Auditoría especializada: Se refiere a metodología de trabajo aplicable a la evaluación de áreas específicas como: la seguridad social, la educación, el servicio de energía eléctrica, el medio ambiente y otras, que ayudan a la optimización de los recursos asignados a los entes públicos responsables. Examen Especial: Evaluación de aspectos limitados a un rubro o cuenta de los estados financieros, así como cualquier tema operacional, financiero, que tenga que ver con irregularidades sobre los recursos



del estado, para establecer las causas, montos para promover las acciones y sanciones correspondientes.

Una vez mencionadas las clases de auditorías, cabe señalar lo que respecta a la figura del auditor gubernamental, por eso según el Artículo 27 de la ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece como auditor gubernamental: “Se denomina así a la persona responsable de la supervisión, revisión, desarrollo y ejecución del trabajo de auditoría en las instituciones o personas a que se refiere el artículo 2 de esta Ley. Para ser auditor gubernamental se requiere: a) Ser guatemalteco y estar en el goce de sus derechos ciudadanos; tener la calidad de profesional colegiado activo; y, b) No estar comprendido dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 22 de la presente Ley”.

Así mismo el Artículo 44 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, Acuerdo Gubernativo Numero 318-3002 establece lo siguiente: “auditores gubernamentales. Deberán reunir los requerimientos previstos en el Artículo 27 de la Ley y deben poseer la capacidad y habilidad profesional necesaria, así como honorabilidad, honestidad, moral y ética, lo que significa que además de la instrucción académica que posee, debe estar actualizado en todos los conceptos relacionados con su campo, a efecto de poder sostener constantemente su capacidad profesional. Podrá



ser sujeto de una reclasificación en donde se fijarán las calidades y requisitos según la categoría".

El Contralor General de Cuentas al actuar como querellante adhesivo dentro del proceso penal guatemalteco, que establece el ordenamiento jurídico guatemalteco en materia fiscalizadora imposibilita al auditor gubernamental para adherirse al proceso y con ello este último se ve limitado para actuar, ya que la propia ley Orgánica de la Contraloría General de Cuenta le faculta al contralor general de cuentas, la función de querellante adhesivo en un proceso en contra de la hacienda pública, y con ello se pierde credibilidad al no tenerse conocimientos fehacientes; por no haber actuado directamente en el proceso de auditoria, ya que los auditores gubernamentales son los responsables en el ejercicio de sus funciones respecto de los organismos y entidades auditadas, tal como lo establece el artículo veintinueve de la ley Orgánica de la Contraloría general de cuentas, al establecer la independencia de las funciones del auditor en materia de control gubernamental.

Por eso entre las funciones que se les asignan a los auditores gubernamentales se les debe dar participación como querellantes adhesivos, por ser parte activa en el proceso de las auditorías realizadas. A través de la fiscalía correspondiente del Ministerio Público.

3.2. Falta de dominio y conocimiento de los medios de prueba aportados

El ordenamiento jurídico guatemalteco en el Artículo 183 del Código Procesal Penal, Decreto Número 51-92, establece que medios prueba son admitidos, dentro del proceso penal vigente: “Un medio debe referirse directa indirectamente, al objeto de la averiguación y ser útil para el descubrimiento de la verdad. Los tribunales podrán limitar los medios de prueba ofrecidos para demostrar un hecho o una circunstancia, cuando resulten manifiestamente abundantes. Son inadmisibles, en especial, los elementos de prueba obtenidos por un medio prohibido, tales como la tortura, la indebida intromisión en la intimidad del domicilio o residencia, la correspondencia, las comunicaciones, los papeles y los archivos privados”.

Los informes de las auditorías efectuadas por los auditores gubernamentales, constituyen el tipo de prueba confiable a realizar, importante para una adecuada aplicación en los procedimientos penales, ya que los auditores gubernamentales obtiene una evidencia de la auditoría por medio de uno o más de los siguientes procedimientos como: inspección, observación, investigación y confirmación, procedimientos de cómputo y analíticos. Por lo tanto dichos procedimientos de auditoría son una evidente confiabilidad y así aumentar su objetividad como medios de prueba.

Sin embargo los auditores gubernamentales y los servidores públicos que ejercen la labor de auditoría, están obligados a cumplir el debido proceso en las auditorías que realicen, garantizando los derechos constitucionales de los auditados, y a tomar las medidas necesarias para no crear el estado de indefensión de los auditados, para lo cual deberán documentar todas las diligencias en que participó el auditado.

3.3. Resultados nefastos al no ser el Auditor Gubernamental quien defienda los intereses patrimoniales del Estado

Son nefastos los resultados obtenidos en un debido proceso, en el que no se tome en cuenta la participación como querellante adhesivo al auditor gubernamental, por no investirlo la ley de dicha función, ya que sólo tiene la obligación de denunciar los hechos delictivos que descubrieren en el desempeño de las comisiones que se le encomienden. Y para que se cumpla el debido proceso como una garantía constitucional que tutela los derechos individuales y colectivos básicos inalienables que ostenta toda persona en un proceso penal, con el fin de garantizar la transparencia y probidad en la utilización del erario público.

Es importante la participación del auditor gubernamental en todas las querellas, para presentar los hallazgos de las auditorías realizadas en el desempeño de su cargo, juntamente con la asesoría legal para colaborar y coadyuvar con el fiscal, en la investigación de los hechos, proporcionando los nombres de los funcionarios o

empleados públicos contra quienes se hacen las imputaciones en relación a los hechos que motivan las querrelas. Y muchas de las fiscalizaciones realizadas por la Contraloría General trascienden en materia penal, entonces se presentan procesos ineficientes en la administración de justicia, en cuyas sentencias persiste alto grado de discrecionalidad, por la ambigüedad de la normativa legal que regula toda la materia fiscal.

Para el cumplimiento del debido proceso es necesaria la participación del asesor legal. Entre los resultados nefastos que podría incurrir el Contralor General de Cuentas como querellante adhesivo, podemos mencionar las siguientes:

Deficiente aportación de medios de prueba o evidencias, desconocimiento de métodos, normas, técnicas y procedimientos de auditoría, situaciones que no ayudan a alcanzar el grado de eficiencia, eficacia en los resultados del control del gasto público.

3.4. Impunidad como resultado de la mala práctica del querellante adhesivo

En Guatemala la impunidad se incrementó en los últimos años a raíz del aprovechamiento de privilegios y beneficios por parte de personas y grupos del sector empresarial, en perjuicio de la gestión pública. Según el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales del autor Manuel Ossorio define la impunidad como: “es

definida por el Diccionario de la Academia como falta de castigo, así como impune es lo que queda sin castigo. La sola lectura de ambas acepciones ya dice claramente su importancia en relación con el Derecho Penal".⁹

La impunidad entonces se puede definir como el estado por el cual queda un delito o falta sin el castigo o pena que por ley le corresponde. Como en un círculo vicioso, la corrupción y la impunidad se convierten al mismo tiempo en causa y efecto, pues para que un acto corrupto pueda prosperar debe quedar impune, mientras sucede muchas veces que para no castigar los delitos o faltas, se recurre a la corrupción. No hay corrupción sin impunidad. La cadena de la corrupción fluye por la debilidad o ausencia de control jurídico-político y social.

En el ámbito fiscal, fenómenos de la impunidad tienen sus características que se desarrolla dentro de un problema estructural, como son los siguientes:

- Abuso del poder político y económico, y contraviniendo las normas jurídicas.
- El autoritarismo y la falta de transparencia son sus principales aliados.
- Se basan en un sistema de distribución de privilegios a favor de intereses privados.
- Coexisten y se retroalimentan en una acción de causa y efecto: la corrupción no podría desarrollarse sin impunidad, y la impunidad se desarrolla cuando existe corrupción.
- La impunidad se desarrolla en los niveles más altos de la administración pública.

⁹ Ossorio Manuel, **Diccionario ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 497.

- Se propicia la impunidad con la carencia de principios éticos y morales.
- Permite que funcionarios públicos actúen en contra su voluntad, por presión o coacción de personas con poder político y económico.
- Subsiste con una inadecuada legislación que permite actuar con mucha discrecionalidad sobre las normas legales.
- Se incrementa la impunidad ante la debilidad del sistema de administración de justicia.

Por lo tanto la impunidad como resultado de la mala práctica del querellante adhesivo dentro del proceso penal guatemalteco, por ser el Contralor General de Cuentas quien accione y no el auditor gubernamental, como concedor de las auditorias llevadas a cabo en su gestión, por eso la existencia de una laguna legal, ya que tendrían que ser los auditores gubernamentales los que accionen y participen como querellantes adhesivos, informando sobre los hechos relacionados con el interés público, garantizando además que la información sea clara, oportuna, fiable e inteligible y no quedarse simplemente como denunciantes de las irregularidades que se comenten por parte de las personas individuales y jurídicas sujetas a fiscalización.

Con esto se busca fortalecer el sistema de confiabilidad de las instituciones públicas y sus funcionario públicos, esto sin menoscabo de la facultades que ostenta el Contralor General de Cuentas, asumiendo la responsabilidad que de los proceso penales se deriven, y dando cuenta no sólo del destino de los recursos públicos, sino también de la forma y resultado de su gestión, es importante entonces fortalecer la capacidad



administrativa de los auditores gubernamentales para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.





CAPÍTULO IV

4. Soluciones

Al realizar el análisis del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se presenta ineficiencia en las actuaciones que como querellante adhesivo asume el Contralor General de Cuentas, atendiendo que la función fiscalizadora encomendada a la Contraloría General de Cuentas, se efectúa a través de los Auditores Gubernamentales, quienes en cumplimiento de sus funciones cuando descubran la comisión de posibles delitos contra el patrimonio del Estado, únicamente están obligados a presentar denuncia correspondiente y hacer del conocimiento del Contralor General de Cuentas, y no son coadyuvantes como querellantes adhesivos en los procesos penales, cuando en realidad son los auditores que con su trabajo en las distintas auditorías, manejan con propiedad el caso y sustentan los medios de prueba pertinentes.

Entre las soluciones que deben hacerse efectivas para modificar las funciones del Contralor General de Cuentas y ampliar las funciones del Auditor Gubernamental por medio de las reformas de los artículos correspondientes de la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, a través de la comisión legislativa del Congreso de la República de Guatemala se encuentran las que a continuación se expondrán.

-Ampliar las funciones y atribuciones del auditor gubernamental, ya que este como parte de los procesos de auditoría que se llevan a cabo dentro de la fiscalización del erario público forma parte del conocimiento de los mismos y así evitar cualquier tipo de conducta impropia que pueda minar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

Es importante que se constituya como querellante adhesivo, y como se ha definido a lo largo de este estudio, se señala como la persona o asociación, agraviada por el hecho delictivo, que interviene en el proceso como parte acusadora, provocando la persecución penal o adhiriéndose a la ya iniciada por parte del ministerio público. Y así adherirse como querellante en cualquier proceso en materia penal que se atente contra del patrimonio del Estado, con el objetivo de promover el uso efectivo y eficiente de los recursos del Estado, fomentando una administración pública de excelencia.

Sin embargo se debe hacer notar, que de la presente investigación, quien ocupa o tiene la atribución de querellante adhesivo dentro de los procesos, según la propia norma legal, es el Contralor General de cuentas.

-Modificar las funciones y atribuciones del Contralor General de Cuentas, ya que el Contralor General es quien en la actualidad se constituye como querellante adhesivo en los procesos penales, sin embargo muchas veces desconoce la propiedad y el



dominio en sustentar las pruebas o medios de convicción presentadas en los casos, al establecerse la ineficacia de este último al tomar el papel de dicha figura.

Es así que se propone la modificación del Artículo 30 de la ley Orgánica de la Contraloría de cuentas Decreto Numero 31-2002, del Congreso de la República de Guatemala, en cuanto a la función ya mencionada.

4.1. Modificación del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala

Este Artículo se refiere a la obligación que tienen los auditores gubernamentales de denunciar cuando descubran posibles delitos contra el patrimonio. El Artículo 30 de la citada ley establece lo siguiente: "Obligación de denunciar. Los auditores gubernamentales que en cumplimiento de su función, descubran la comisión de posibles delitos contra el patrimonio de los organismos, instituciones, entidades y personas sujetas a fiscalización, están obligados a presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad competente y hacerlo del conocimiento del Contralor General de Cuentas, quien deberá constituirse como querellante adhesivo. Los funcionarios y empleados públicos, quedan obligados a prestar a los auditores el auxilio necesario para el efectivo cumplimiento de su función. En el caso de negarse, serán sancionados conforme a la ley".



En este sentido los auditores gubernamentales que conozcan del mal uso de propiedad o fondos públicos, por lo que estos deben ser basados en hechos concretos que reflejen la posible violación de leyes o reglamentos por parte de funcionarios, empleados públicos o personas particulares deben de hacerlo del conocimiento al Contralor General de Cuentas, para que se constituya en querellante adhesivo, es acá donde se debe hacer la reforma del Artículo 30 de la ley de la Contraloría General de Cuentas, en la que sea el auditor gubernamental, quien parte de tener la obligación de denunciar, se debe constituir como querellante adhesivo en los procesos penales, en contra del patrimonio del Estado.

Al hacer una reforma de este Artículo, que constituye la modificación de una norma ordinaria de un Estado, tiene por objeto la revisión parcial de la misma y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto de dicha norma legal a través de un proceso legislativo.

García Máynez define el proceso legislativo de la siguiente manera: “como el proceso por el uno o varios órganos del estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a los que se le da el nombre específico de leyes”¹⁰

¹⁰ García Máynez, **Introducción al estudio del derecho**, pág. 52.

Es importante tomar en cuenta los criterios doctrinarios que indican que para reformar una ley se deben de tomar en cuenta los siguientes aspectos: un aspecto innovador; pretenden introducir o suprimir a la ley ordinaria con normas nuevas que no estaban reguladas antes para dar lugar a un tipo de institución verdaderamente original. Actualizadoras; su objetivo es reforzar el carácter de una institución ya existente o bien suprimirle elementos que ya no tienen razón de ser por su propia evolución. Explicativas; su fin es explicitar el alcance de una norma constitucional que generalmente sea entendible por la sociedad y correctivas; que pretenden enmendar las deficientes expresiones de los artículos sin alterar su contenido.

Aquí se observa el punto central del presente trabajo de tesis, si el auditor gubernamental es el encargado de verificar, revisar y ejecutar, tendría que ser el encargado de llevar a cabo la función de querellante adhesivo, mas no el Contralor General de Cuentas ya que este muchas veces desconoce las funciones llevadas a cabo en las distintas auditorias y con ello el debido proceso se ve violentado al no presentar medios de prueba que tengan el carácter de objetivos y eficientes en una investigación de carácter penal.

Así el citado Artículo debe de ser modificado para actuar con eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los hallazgos de las auditorías realizadas, no solamente a través de la verificación de los registros contables, sino además de la evaluación de los

resultados obtenidos frente a los objetivos nacionales, institucionales y sectoriales, en sus propios ambientes tecnológicos. Se debe de hacer un análisis legislativo con el objeto de ampliar las funciones de los auditores gubernamentales.

Es así como el proceso legislativo en nuestro medio, consiste en las diversas etapas que pasa una ley para convertirse en regla de observancia general, en Guatemala el procedimiento de la formación y sanción de las leyes se encuentran contenidas dentro de los Artículos 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala y procedimiento en la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo.

Los pasos del proceso legislativo, son los siguientes: a) Iniciativa: Consiste en el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley b) Discusión: La discusión de una ley implica que el Pleno del Congreso de la República de Guatemala, delibera acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. c) Aprobación: Cuando un proyecto de ley es suficiente discutido y es aprobado por el Pleno del Congreso de la República de Guatemala, la Junta Directiva del Congreso, en un plazo no mayor del diez días, lo enviará el ejecutivo para



su sanción. d) Sanción: La sanción significa la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción de una ley se da posteriormente a la aprobación por el Congreso de la República. El Presidente de la República, naturalmente tiene el derecho de negar la sanción de un proyecto de ley, a través del veto. El derecho del veto, implica que el Presidente de la República dentro de los quince días de recibido el Decreto y previo acuerdo en Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes. e) Publicación. La publicación es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deban cumplirla. Las leyes en Guatemala, empiezan a regir en el territorio nacional ocho días después de su publicación integra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja el plazo.

4.2. Modificar las funciones y atribuciones del Contralor General de Cuentas

Es necesario modificar una de las tantas funciones que ejerce el Contralor General de Cuentas, esto sin menoscabo de las atribuciones prescritas en el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Número 31-2002 y el Artículo 18 del Acuerdo Gubernativo Número 318-2003, dichas normas le dan atribuciones al Contralor General como máxima autoridad y representante legal de la Contraloría General de Cuentas, y que para cumplimiento de sus funciones y atribuciones contara con el apoyo de todo el aparato de la estructura administrativa de la entidad como los son la Dirección de Auditoría Interna, Dirección de Asuntos Jurídicos, etc., sin embargo



actualmente existe una falla evidente en la administración pública, por el débil control y fiscalización que la Contraloría General de Cuentas efectúa como parte fundamental de sus funciones.

Superar lo anterior implica contar con normas que le permitan establecer con cierta facilidad el control, vigilancia y la prevención sobre los actos de funcionarios y empleados públicos, en el desempeño de sus labores. Asimismo, tener la capacidad tanto tecnológica, como de su personal que le permita crear la organización y los procedimientos que garanticen el correcto desempeño de sus funciones. También debe tener la capacidad y los medios, para que en caso los empleados públicos contravengan sus atribuciones o incumplan sus obligaciones pueda aplicar las medidas correctivas con eficiencia. Para lograr el resarcimiento económico o penal a la sociedad guatemalteca, por parte de los empleados que caigan en responsabilidades de carácter civil o penal.

Si bien entre una de las atribuciones que ejerce el Contralor General de Cuentas en el Artículo 13 del inciso m) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece: "Delegar atribuciones de las que confiere la ley, cuando fuere necesario o conveniente, para hacer más dinámica y eficiente la función institucional". En este sentido se tendría que modificar esta atribución para que el Contralor General pueda delegar la participación del auditor gubernamental como querellante adhesivo en los



procesos penales, porque debido a que cuando participa el Contralor General o delega su representación a personal de la misma entidad se da el desconocimiento de las auditorías realizadas y la falta de dominio en sustentar las pruebas o medios de convicción presentadas en los casos penales, al establecerse la ineficacia de este último al tomar el papel de dicha figura. Por lo cual se propone la modificación de este inciso como parte de las atribuciones del Contralor General, reguladas en la ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas en cuanto a la función ya mencionada.

4.3. Ampliar las funciones y atribuciones de auditor gubernamental

De la misma manera se deben ampliar las funciones de los auditores gubernamentales con el objeto que los mismos se constituyan como querellantes adhesivos en los procesos penales que se llevan a cabo en cuanto al erario público o auditorias hechas por los mismos, ya que en la actualidad presentan limitaciones en su participación en los procesos y esto reduce las posibilidades de prevenir, controlar y sancionar con eficacia y eficiencia los actos de corrupción, y eso conlleva a la impunidad. Por eso es importante la participación de los auditores gubernamentales quienes defiendan los intereses patrimoniales del Estado, para así coadyuvar en los procesos penales.

La relación y seguimiento que la Contraloría General de Cuentas debe llevar con respecto a juicios que se procesan contra delitos y faltas cometidas por empleados y funcionarios públicos, a través de los auditores gubernamentales es una materia de la



cual poco se sabe y por supuesto, constituye parte de las debilidades del control y fiscalización del Estado. En esta materia, es conveniente que la ciudadanía esté mejor informada de tales procesos a través de mecanismos de información pública oportuna, y que sea accesible al conocimiento público, otro elemento importante es la capacidad de investigación y seguimiento de casos especiales que le permitan a la Contraloría General de Cuentas, mejorar en forma general el control y fiscalización, afianzando el carácter preventivo que debe ejercer en toda la hacienda pública.

Entre las atribuciones de los auditores gubernamentales según el Artículo 46 del Acuerdo Gubernativo Numero 318-2003, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece las siguientes: "... a) Planificar adecuadamente todo trabajo que se les asigne haciendo uso de las metodologías, normas, técnicas y procedimientos de auditoria necesarios para tal fin, de conformidad con los manuales de procedimientos respectivos; b) Ejecutar sus funciones con apego a las políticas, metodologías, normas, técnicas y procedimientos que emita la autoridad superior, para alcanzar el grado de eficiencia, eficacia y economía en los resultados de los trabajos asignados; c) Presentar los informes correspondientes al haber finalizado los trabajos que se les asignen, en un plazo no mayor de cinco días, proponiendo las medidas que deben tomarse o las resoluciones que sea conveniente dictar, cuando el caso lo amerite, adjuntando a tales informes las credenciales o nombramientos respectivos; d) Denunciar ante la autoridad competente los hechos delictivos que descubriere en el desempeño de las comisiones que se le encomienden, informando de



inmediato del hecho al Contralor y a la entidad fiscalizada correspondiente; e) Mantener actualizado respecto de las leyes, reglamentos y disposiciones y pronunciamientos técnicos que tengan relación con el desempeño de sus funciones; y f) Emplear diligencia, sagacidad, astucia e iniciativa en todas sus actuaciones, sin dejar de observar prudencia, comedimiento y compostura que deben imprimir en todos sus actos, debido a la representación y las funciones que ejerce. Deben evitar polémicas con los auditados, concretándose al cumplimiento de su cometido de entero acuerdo con la Ley en sus atribuciones”.

Entre unas de las atribuciones anteriormente expuestas de los auditores gubernamentales y específicamente en el inciso d) referente a la obligación que tiene los auditores de denunciar ante la autoridad competente los hechos delictivos, que descubrieren en el desempeño de las comisiones que se le encomienden, sin embargo en este inciso también se hace necesario reformarlo en el sentido de que se le debe ampliar las atribuciones a los auditores gubernamentales, para que se constituyan como querellantes adhesivos, y por estar regulados en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, es atribución del Presidente de la República quien a través de un Acuerdo Gubernativo se reforme tal inciso, ampliando las funciones de los auditores gubernamentales. Tal como lo establece el Artículo 183 inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica: “Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República...e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar

los decretos para los que estuvieren facultados por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu”.

Con la ampliación de las funciones de los auditores gubernamentales para que se constituyan como querellantes adhesivos, es también una responsabilidad ya que los informes de las auditorias que deben elaborar de conformidad con las normas de auditoria general y los documentos relacionados, constituyen medios de prueba para establecer las responsabilidades de los auditados. Y con la participación de los auditores gubernamentales en los procesos penales también se busca la transparencia como elemento fundamental para reducir la corrupción e impunidad en la administración pública. Por lo tanto la Contraloría General debe promover las reformas a su Ley Orgánica para ampliar la participación, y capacitación de los auditores gubernamentales con el propósito de apoyar en forma efectiva el control y fiscalización de los recursos financieros que se generan en la hacienda pública.



CONCLUSIONES

1. La Ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas, señala que es el órgano rector del control gubernamental; y que en ese contexto, es el responsable de normar el control interno y externo gubernamental, sin embargo la Contraloría General de Cuentas, no cumple eficientemente con su labor fiscalizadora debido a la falta de Auditores Gubernamentales para cubrir todas las entidades sujetas a fiscalización.
2. La Contraloría General de Cuentas, no tiene la capacidad y los medios para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de cuentas.
3. El Contralor General de Cuentas, es la máxima autoridad de la institución, y quien en caso de posibles delitos contra el patrimonio de los entes sujetos a fiscalización se constituye como querellante adhesivo, pero muchas veces no cumple con esta función de manera eficiente y las actuaciones son negativas por el poco conocimiento del caso, por lo tanto se ve perjudicado el erario nacional.



4. Los Auditores Gubernamentales como entes de fiscalización, están obligados a presentar las denuncias cuando descubran la comisión de posibles delitos y su participación se limita a denunciar y no a ser coadyuvantes como Querellantes Adhesivos en los procesos penales, por no estar ésta entre sus funciones dentro de las normas legales.

5. Los informes de auditoría que elaboran los auditores, constituyen el resultado final por medio del cual se dan a conocer las incidencias y acciones correctivas, sin embargo, las responsabilidades del Auditor Gubernamental para ser Querellantes Adhesivos aún no están especificadas.



RECOMENDACIONES

1. Es necesario que la Contraloría General de Cuentas como órgano superior del control del gasto público, y que en ese contexto, como responsable de normar el control interno y externo gubernamental a nivel nacional, para que se cumpla eficientemente su labor fiscalizadora, incremente el número de Auditores Gubernamentales.
2. La Contraloría General de Cuentas es el ente delegado de diseñar e implementar mecanismos de participación ciudadana que coadyuven al proceso de transparencia como medio contra la corrupción.
3. El Contralor General de Cuentas, es el encargado de promover la modificación de atribuciones, en caso de posibles delitos contra la hacienda pública, así como nombrar a un Auditor Gubernamental para que se constituya como Querellante Adhesivo y cumplir de manera eficiente la función fiscalizadora.



4. Es fundamental que el Congreso de la República de Guatemala, amplíe las funciones a los Auditores Gubernamentales, para que sean éstos los obligados a presentar las denuncias como Querellantes Adhesivos de los hallazgos de las auditorías, mediante una reforma del Artículo 30 de la ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

5. El Congreso de la República de Guatemala debe especificar las responsabilidades de los Auditores Gubernamentales al momento de actuar como Querellantes Adhesivos dentro de los procesos penales, como resultado de la modificación al Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.



BIBLIOGRAFÍA

Contralor General de Cuentas, **Marco conceptual, sistema de auditoria gubernamental. Interna y externa.** Guatemala: (s.l.i), (s,e), (s,f).

Control gubernamental; www.digemind.minsa.gob.pe; (25 de noviembre de 2011).

DEL VALLE PEREZ, Hernán. **Historia de la contraloría general de cuentas pasado, presente y futuro.** Guatemala: Ed. Don Quijote, 1994.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, **Introducción al estudio del derecho.** Vigésima sexta ed.; México: Ed. Porrúa, S.A. 1977.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 26°. Ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1999. 1038 págs.

PIRLA FERNANDEZ, José María, Pascual Sala Sánchez. **El tribunal de cuentas ayer y hoy.** Madrid España: Ed. Servicio de Publicaciones. 1987. págs. 423.

REBOLLO, Luis Martin. **Los fundamentos de la responsabilidad del Estado.** México: Ed. Ciencia de administración, 2001.

VASQUEZ ORTIZ, Carlos. **Derecho civil sustantivo los bienes y demás derechos reales.** Guatemala: (s.e.), (s.f.). págs. 139.

Wales Jimmy, Enciclopedia Wikipedia, funciones del contralor general de cuentas, <http://es.wikipedia.org/wiki/Contralor>, (26 de noviembre de 2011).

Legislación:

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

Constitución de la República de El Salvador. Decreto Número 38

Constitución Nacional de la República de Honduras. Decreto Número 131

Constitución Política de Nicaragua. Agosto, 2003



Constitución Política de la República de Costa Rica. 7 de noviembre 1949 y sus reformas.

Constitución Política de la República de Panamá. 1972, y sus reformas.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto número 31-2002. Congreso de la Republica de Guatemala, 2002.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto número 101-97. del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, 1992.

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002

Ley de la Corte de Cuentas. Decreto 438 de el Salvador.

Ley Orgánica del TSC. Decreto 10-2002, Honduras.

Ley Orgánica de la Contraloría de la República y del Sistema de Control Gubernamental. Decreto 625, Nicaragua.

Ley Orgánica de la Contraloría de la República. Ley 7428, Costa Rica

Ley Orgánica de la Contraloría de la República Panamá. Ley 32, 8 de noviembre de 1984.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Acuerdo Gubernativo 318- 2003, Congreso de la República de Guatemala, 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo 240-98, Congreso de la República de Guatemala, 1998.

Reglamento a la Ley de Contrataciones del Estado. Acuerdo Gubernativo 1056-92, Congreso de la República de Guatemala, 1992.