

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

**LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE
CUENTAS EN GUATEMALA**

MILDRED CAROLINA ESCALANTE MARROQUIN

GUATEMALA, MARZO 2017

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

**LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE
CUENTAS EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MILDRED CAROLINA ESCALANTE MARROQUIN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, marzo 2017

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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Héctor España Pinetta
Vocal:	Lic. Rodolfo Giovanni Silvestre Reyes
Secretario:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Obdulio Rosales Dávila
Vocal:	Licda. Vilma Karina Rodas Recinos
Secretaria:	Licda. Mirza Irungaray López

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 en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 01 de julio de 2015.**

Atentamente pase al (a) Profesional, ROMEO ANTONIO MARTINEZ GUERRA
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
MILDRED CAROLINA ESCALANTE MARROQUIN, con carné 200311924,
 intitulado LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN GUATEMALA.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

DR. BONERGÉ AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 27 / 06 / 2016. f) _____

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

L.E. ROMEO ANTONIO MARTINEZ GUERRA
 ABOGADO Y NOTARIO





Lic. Romeo Antonio Martínez Guerra
Abogado y Notario
Calzada San Juan 11-83 Zona 4 de Mixco, Colonia Monte Real
Edificio V-Real 2do. Nivel, oficina No. 6
Tels.: 2432 2411, 5295 2769.

Guatemala, 05 de septiembre de 2016.

Licenciado

ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

De conformidad con el nombramiento recaído en mi persona, respetuosamente me dirijo a usted para informarle, que en cumplimiento de la resolución de esta Unidad de Asesoría de Tesis, procedí a ASESORAR el trabajo de investigación de la estudiante MILDRED CAROLINA ESCALANTE MARROQUIN, sobre el tema intitulado: **“LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN GUATEMALA”**, al respecto me permito informarle lo siguiente:

- a) En el presente trabajo de investigación la estudiante Escalante Marroquin, realiza un aporte científico y técnico que expone un problema de interés nacional, donde se analiza la limitación de la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala, desarrollando un amplio contenido doctrinario y jurídico acorde al tema.
- b) La metodología y técnicas de investigación utilizadas en el presente trabajo de tesis, fueron los indicados para dar fundamento a cada argumento; se aplicó el método inductivo y deductivo, permitiendo determinar de una manera efectiva el problema expuesto. Con respecto al método utilizado en la introducción y conclusión discursiva, fue aplicado el método analítico-sintético.
- c) En relación a los objetivos, quedó demostrado que existe limitación en la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala; asimismo, la Contraloría General



Lic. Romeo Antonio Martínez Guerra
Abogado y Notario
Calzada San Juan 11-83 Zona 4 de Mixco, Colonia Monte Real
Edificio V-Real 2do. Nivel, oficina No. 6
Tels.: 2432 2411, 5295 2769.

de Cuentas tiene la obligación de enviar los expedientes al Tribunal de Cuentas, aunque haya impuesto una sanción administrativa.

d) La redacción utilizada en el presente trabajo de tesis, es clara y sencilla, de fácil entendimiento e interpretación para el lector. La estudiante tuvo especial atención en cuanto a las correcciones y modificaciones recomendadas por mi persona.

e) En cuanto a la conclusión discursiva presentada por la estudiante Escalante Marroquín, se relaciona con el contenido del trabajo de investigación y refleja el adecuado nivel de síntesis jurídico con el objeto del tema. La contribución científica del tema es de importancia y basada en un contenido de actualidad.

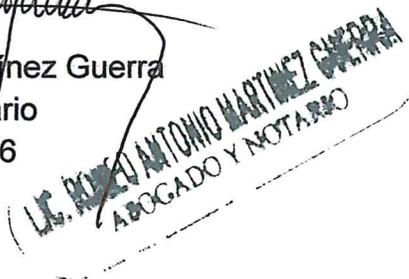
f) La bibliografía utilizada para la elaboración de la tesis es acorde a los temas tratados.

g) Declaro que no soy pariente de la estudiante Escalante Marroquín dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Doy a conocer que el trabajo de tesis de la sustentante cumple de manera eficaz con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Por lo tanto, dadas las razones indicadas y en mi calidad de Asesor, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe su trámite respectivo y en su oportunidad pueda ser discutido el trabajo de tesis por la sustentante en el Examen Público de Tesis.

Atentamente,

Lic. Romeo Antonio Martínez Guerra
Abogado y Notario
Colegiado 5096





USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 02 de febrero de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MILDRED CAROLINA ESCALANTE MARROQUIN, titulado LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.

[Handwritten signatures of the Secretary and the Dean]





DEDICATORIA

A DIOS: Por tu misericordia y el gran amor que me demuestras todos los días, ser la fortaleza en mi vida y nunca abandonarme, por las grandes bendiciones y pruebas en mi vida que solo contigo las he superado, que todo sea Gloria a ti mi Dios.

A MIS PADRES: Carlos Alfredo Escalante Corado y Lilian Enoe Marroquín García, por darme la vida, amarme, ser quienes me han aconsejado y enseñado valores.

A MI ESPOSO: Sergio Raúl Avila Vargas, mi gran apoyo, mi bendición, gracias por ser un hombre maravilloso, un ejemplo para mí, por ayudarme a cumplir un sueño y ser la persona que me ha motivado, te amo.

A MIS HIJOS: Mi gran bendición, Sergio Raúl y Carlos Adrian, la alegría, la luz, el tesoro más hermoso y la razón de mi vida. Gracias por darme el mejor regalo del mundo, ser su mamá, los amo.

A MIS HERMANOS: Lilian Magnolia, Kimberly Azucena, Jennifer Mariela, Carlos Alfredo y Otto Noel. Gracias por el amor y apoyo que siempre he recibido de ustedes.

A MI ABUELA: Elvia García Morales, gracias por estar siempre a mi lado cuando la he necesitado.



A: La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, de la cual estoy muy orgullosa de ser parte.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, gracias por haberme formado en mi camino profesional.



PRESENTACIÓN

El presente trabajo es una investigación de tipo cualitativa que pretende brindar conocimiento y una descripción detallada sobre la limitación en la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala. La limitación surge cuando la Contraloría General de Cuentas sanciona al responsable de un expediente que contiene un reparo no desvanecido, omitiéndose enviar el referido expediente al Tribunal de Cuentas para su respectivo pronunciamiento, esto por motivo de existir ya una sanción administrativa.

Esta investigación pertenece a la rama del derecho administrativo, efectuada en el territorio de la República de Guatemala tomando diez meses para su realización, de agosto 2015 a junio 2016. Su objeto es analizar el Artículo 70 de la Ley del Tribunal de Cuentas, donde se advierte que el juicio de cuentas establece dos competencias, una la de resolver sobre la restitución o el pago del perjuicio económico causado por una entidad del Estado o persona que recibe, invierta o administra fondos públicos sujeta a fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas; y la otra competencia, referente a la imposición de sanciones.

El aporte científico de la presente tesis es establecer un análisis jurídico y doctrinario de la competencia del Tribunal de Cuentas y el papel de la Contraloría General de Cuentas en la imposición de sanciones, determinando la limitación de la competencia del Tribunal de Cuentas que actualmente se da en Guatemala. Por consiguiente, proporcionar un aporte jurídico señalando la necesidad de una reforma a la normativa legal que regula al Tribunal de Cuentas en Guatemala.



HIPÓTESIS

De acuerdo a la elaboración del plan de investigación presentado y aprobado en su oportunidad, se estableció la hipótesis de investigación siguiente: La Contraloría General de Cuentas limita la competencia del Tribunal de Cuentas cuando no traslada a este los expedientes con reparos no desvanecidos para su conocimiento y resolución según la ley.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Para la comprobación de la hipótesis fue necesario la aplicación de métodos y técnicas de investigación, que permitieron dar una visión general respecto a la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala. Para lograr una investigación científica, se empleó el método inductivo, deductivo y el método analítico-sintético.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron: Documental, electrónica, fichas bibliográficas, observación de expedientes y entrevista.

Con la metodología y técnicas de investigación mencionada, se determinó que existe limitación de la competencia del Tribunal de Cuentas, dándose una vulnerabilidad en la defensa de los intereses del Estado; esto debido que el referido tribunal no conoce los expedientes formulados por la Contraloría General de Cuentas, donde ya se impuso una sanción administrativa a una persona sujeta a fiscalización.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Aspectos generales.....	1
1.1. Estado.....	1
1.2. Hacienda pública.....	4
1.3. Gasto público.....	6
1.4. Administración pública.....	8

CAPÍTULO II

2. Contraloría General de Cuentas.....	15
2.1. Ámbito de competencia.....	15
2.2. Organización de la Contraloría General de Cuentas.....	17
2.3. Atribuciones de la Contraloría General de Cuentas.....	19



CAPÍTULO III

	Pág.
3. Juicio de cuentas.....	27
3.1. Antecedentes.....	28
3.2. Definición.....	32
3.3. Naturaleza jurídica.....	34
3.4. Características generales.....	35
3.5. Finalidad del juicio de cuentas.....	36
3.6. Legitimación en el juicio de cuentas.....	36
3.7. Reparación.....	38
3.8. Esquema del juicio de cuentas.....	42
3.9. Medios de impugnación del juicio de cuentas.....	43
3.10. Procedimiento de ejecución de la sentencia del juicio de cuentas.....	45

CAPÍTULO IV

4. Régimen jurídico del Tribunal de Cuentas.....	49
4.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	49
4.2. Ley del Organismo Judicial (Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala).....	51
4.3. Ley del Tribunal de Cuentas (Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala).....	54



CAPÍTULO V

5. Limitación de la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala.....	59
5.1. Definición de competencia.....	59
5.2. Competencia del Tribunal de Cuentas.....	61
5.3. Dependencia en la función judicial con una actividad fiscalizadora.....	63
5.4. Régimen sancionador de la Contraloría General de Cuentas.....	65
5.4.1. Procedimiento para la imposición de sanciones por parte de la Contraloría General de Cuentas.....	67
5.4.2. Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala).....	70
5.5. Independencia de la sanción administrativa con una responsabilidad de otra índole.....	72
5.6. Problemática derivada de la vinculación de funciones entre la Contraloría General de Cuentas y el Tribunal de Cuentas en Guatemala.....	73
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	83



INTRODUCCIÓN

El juicio de cuentas en Guatemala tiene la finalidad de establecer si se ha producido un perjuicio económico al patrimonio nacional o a entidades sujetas a fiscalización, iniciando dicho juicio con la función fiscalizadora que lleva a cabo la Contraloría General de Cuentas por medio de un expediente que contiene un reparo no desvanecido.

La Contraloría General de Cuentas como la institución encargada de la fiscalización y control gubernamental para el buen manejo de los fondos del Estado, tiene la obligación de enviar el expediente que contiene un reparo no desvanecido al Tribunal de Cuentas, para que se realice la función judicial y dicte la sentencia pronunciándose sobre si aprueban o no los reparos formulados por la Contraloría General de Cuentas.

La presente investigación pretende establecer la problemática que surge dentro de los juicios de cuentas en Guatemala, esto debido que la Contraloría General de Cuentas tiene la facultad de sancionar con base en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; de manera que si la Contraloría considera que solo le corresponde una sanción administrativa a una conducta antijurídica, se reserva enviar al Tribunal de Cuentas el expediente que contiene un reparo no desvanecido.

El objetivo de este trabajo fue cumplido al determinar que el Tribunal de Cuentas tiene la competencia de conocer los expedientes que reflejan un perjuicio económico al Estado, esto debido que es un tribunal de justicia que tiene la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, ejerciendo su función judicial en materia de cuentas como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala; por este motivo la Contraloría General de Cuentas tiene la obligación de enviar el expediente al Tribunal de Cuentas para que pueda pronunciarse sobre el reparo no desvanecido, aunque se hubiese establecido ya una sanción administrativa.

Dicho objetivo se deriva de la hipótesis que la Contraloría General de Cuentas limita la competencia del Tribunal de Cuentas, cuando no traslada a este los expedientes para



su conocimiento y resolución según la ley. La hipótesis fue comprobada, debido que los expedientes con una sanción administrativa quedan de forma interna en la Contraloría General de Cuentas y no son enviados al Tribunal de Cuentas para su respectivo pronunciamiento.

El presente trabajo de tesis consta de cinco capítulos, estructurados de la siguiente manera: capítulo uno, desarrolla aspectos generales, el Estado, gasto público y la administración pública; capítulo dos, análisis de la Contraloría General de Cuentas, su competencia, organización y atribuciones; capítulo tres, contiene el juicio de cuentas, el reparo, así como esquemas que permitan distinguir los procedimientos relativos en materia de cuentas; capítulo cuatro, se realiza un análisis jurídico de las normas que hacen referencia al Tribunal de Cuentas; y capítulo quinto, estudio sobre la competencia, el régimen sancionador de la Contraloría General de Cuentas y la problemática derivada en la vinculación de funciones entre dos órganos del Estado.

Durante el proceso de la investigación fueron utilizados los métodos inductivo, deductivo y analítico-sintético para el estudio de la doctrina y análisis jurídico de diversos artículos relativos a la competencia del Tribunal de Cuentas y de la Contraloría General de Cuentas; asimismo, la realización de técnicas de investigación bibliográficas al recopilar documentos con informes relacionados con el presente tema.

Finalmente, es significativo y relevante señalar la necesidad de reformar la Ley del Tribunal de Cuentas, para poder fortalecer el desempeño de la función judicial del referido tribunal, determinando que conozca los expedientes formulados por la Contraloría General de Cuentas, aunque haya establecido una sanción administrativa a una entidad del Estado o cualquier persona sujeta a control.



CAPÍTULO I

1. Aspectos generales

Para iniciar un estudio de la limitación en la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala, se considera importante expresar definiciones, elementos e ideas que tiene relevancia con el presente tema de investigación. El primer punto es determinar el significado de la palabra Estado, lo cual conlleva a otras definiciones que facilita el conocimiento de los órganos del Estado que son objeto de este estudio.

1.1. Estado

Para establecer el origen del vocablo Estado, se debe hacer referencia a la palabra estado que significa: "Situación en que se encuentra una persona, cosa o asunto".¹

Pero para el efecto de una mejor noción de la procedencia del vocablo Estado en términos jurídicos, se estudia a la Grecia antigua, en donde la organización política que se analiza tiene su gran antecedente con el nombre polis, palabra que identificaba la realidad política de aquella época y su significado era ciudad.

"No obstante, surge un fenómeno político diferente, esto debido a que su extensión solamente comprendía los límites de la ciudad, pero con el tiempo esos límites se

¹ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Pág. 153.



rebasan, siendo más amplio, a consecuencia de este fenómeno se le llamó to-koinon, palabra griega que significa comunidad.

Luego en Roma, que hereda la política griega, aparece dicho fenómeno político con las mismas características que la polis, pero con el nombre de civitas, vocablo latino que también significa ciudad.

Es a partir de una época más cercana a la nuestra, el Renacimiento, que se buscó un término más adecuado para identificar a toda comunidad política estatal, pero no fue sino hasta el siglo XVI que se utilizó la palabra Estado. En este período histórico se usó la expresión lo stato por primera vez para referirse a un nuevo status político, cuando Nicolás Maquiavelo usó dicha expresión en su obra "el príncipe".²

Por lo tanto, se puede definir Estado como la sociedad política y jurídicamente organizada en un determinado territorio, siendo su fin obtener un bienestar común de acuerdo con el orden jurídico establecido, que es creado, definido y sancionado por un poder soberano.

A) Elementos del Estado

Luego de establecer una definición de Estado, es preciso determinar cuáles son sus elementos esenciales, de manera que permita facilitar una mejor descripción de lo que

² Prado, Gerardo. Teoría del estado. Pág. 42.



significa el Estado, a continuación se hace una breve explicación de cada uno de los elementos:

“a) Población: Grupo de personas que viven en país regido por un mismo gobierno.

b) Territorio: Es el soporte físico de la organización política y el ámbito de validez espacial de un ordenamiento jurídico.

c) Orden jurídico: es el conjunto de normas jurídicas ordenadas según su jerarquía.

d) Poder público: Es el elemento más representativo, ya que la obediencia no se presta ante una orden cualquiera, sino sólo ante un mandato autorizado para el efecto.

e) Bien público: Este elemento consiste en el propósito o fin del Estado, que es mantener la paz y el bienestar de la población”.³

B) Estado de derecho

“Es el régimen propio de las sociedades democráticas en el que la Constitución garantiza la libertad, los derechos fundamentales, la separación de poderes, el principio de legalidad y la protección judicial frente al uso arbitrario del poder”.⁴

³ Prado. Op. Cit. Pág. 88.

⁴ www.rae.es. (Consultado: 5 de octubre de 2015).



El Estado de derecho está formado por dos componentes, primero es el Estado como forma de organización política, y segundo por el derecho como conjunto de normas que rigen el funcionamiento de una sociedad. Por lo tanto, los actos del Estado se encuentran limitados por un marco jurídico y con el desarrollo del Estado de Derecho aparece la división de poderes, los cuales son: Organismo Legislativo, Organismo Judicial y Organismo Ejecutivo.

No obstante lo anterior, para el fortalecimiento del Estado de Derecho existen tres instituciones, estas son: la Corte de Constitucionalidad que tiene como función esencial la defensa del orden constitucional y le corresponde el control constitucional de las leyes; Tribunal Supremo Electoral tiene a su cargo convocar, organizar y fiscalizar los procesos electorales; y, la Procuraduría de los Derechos Humanos que es un delegado del Congreso de la República de Guatemala, que tiene como principales atribuciones investigar y denunciar los comportamientos lesivos a los intereses de las personas y violaciones a los derechos humanos.

Además de las instituciones mencionadas existen otros órganos de control estatal, siendo éstos: La Contraloría General de Cuentas; el Ministerio Público; y, por último, la Procuraduría General de la Nación.

1.2. Hacienda pública

La definición de hacienda pública como bien indica Gladys Monterroso, “es el conjunto de bienes, en efectivo o patrimoniales, que el Estado, como entidad pública, posee en



un momento dado para la realización de sus fines de tipo financiero, económico, social y político, así como para el pago de las deudas en que ha incurrido para la realización de sus propósitos”.⁵ Al decir esto, se entiende que la hacienda pública es el patrimonio del Estado, el conjunto de bienes que le pertenece.

La Real Academia Española define hacienda como: “Conjunto de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole regidos por el Estado o por otros entes públicos”.⁶

Dentro de las actividades que desarrolla el Estado, se encuentra la financiera, es por medio de ésta que el Estado adquiere los medios necesarios para poder cumplir con sus objetivos, a través de sus órganos administrativos. De conseguir estos objetivos, obtiene satisfacer las necesidades básicas de la población y mantener una estabilidad.

No obstante lo anterior, el Estado debe de realizar tres actividades financieras fundamentales para poder lograr dichos objetivos:

- a) Recaudación u obtención de los ingresos públicos para mantener la infraestructura del Estado entre la que se incluye la educación, sanidad, defensa nacional, etc.
- b) Administración de los recursos obtenidos, esta actividad se logra mediante el cobro de los mismos y el retorno de estos ingresos por medio de la prestación de servicios públicos a quienes más lo necesitan.

⁵ Monterroso, Gladys. **Fundamentos financieros, finanzas públicas**. Tomo I. Pág. 6.

⁶ Op. Cit. (Consultado: 9 de octubre de 2015).



c) Control del gasto público, para que los fondos públicos sean administrados con transparencia.

Ampliando lo anterior, “la hacienda pública no se limita a los ingresos y egresos del Estado, siendo más general, por incluir todos los bienes del Estado dentro de los que se incluyen los bienes muebles, inmuebles y los recursos públicos”.⁷

Cuando se refiere a patrimonio del Estado siempre se hace referencia a los ingresos y egresos, pero de la transcripción anterior es de notar que es más que solo ingresos y egresos, esto incluye toda clase de bienes que le pertenece sin importar su clase.

1.3. Gasto público

El gasto público es el que efectúa el Estado a través del gobierno para lograr su fin y mantener su organización; es el medio que el Estado utiliza para devolver los recursos obtenidos a los particulares y de esta manera satisfacer las necesidades públicas.

Alberto Ibarra define el gasto público como: “la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad”.⁸

⁷ Monterroso. *Op. Cit.* Tomo I. Pág. 6.

⁸ Ibarra Mares, Alberto. Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales. www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GASTO%20PUBLICO.htm. Introducción a las finanzas públicas. (Consultado: 14 de octubre de 2015).



Con base en lo anterior, la finalidad del gasto público es satisfacer las necesidades de los ciudadanos, realizar una distribución del ingreso y lograr una estabilidad económica en el país.

A) Características del gasto público

Es oportuno indicar las características del gasto público, ya que es uno de los elementos más importantes de la política económica de un país. Dentro de las principales características se puede mencionar las siguientes:

- “a) Erogaciones dinerarias: (repartir bienes o recursos) aunque no sea en efectivo, son susceptibles de apreciación pecuniaria.

- b) Erogaciones estatales: se incluyen dentro de los gastos públicos los gastos que realiza la administración pública para sí, o para entidades descentralizadas.

- c) Erogaciones legales: consiste en el principio de legalidad, es decir, no hay gasto público legítimo sin ley que la autorice”.⁹

B) División del gasto público

A continuación, se da a conocer los grupos en que se divide el gasto público:

⁹ Monterroso, Gladys. *Fundamentos financieros finanzas públicas*. Tomo II. Pág. 46.



- “a) Defensa: El Estado garantiza su propia existencia y al mismo tiempo protege el desarrollo de un país.
- b) Justicia: La administración de justicia es parte inherente del gasto público en un país, forman parte de los gastos de justicia el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación y la Corte de Constitucionalidad, esto para mantener un orden y asegurar el bienestar común.
- c) Administración: Es importante mencionar los gastos de administración, ya que todos los organismos e instituciones son parte de la administración pública.
- d) Obras públicas y programas de bienestar social: Las obras públicas son todos los trabajos de construcción promovidos por la administración pública, teniendo como objetivo el beneficio de la comunidad, como programas a favor de la mujer”.¹⁰

1.4. Administración pública

Es toda actividad realizada por el Estado a través de sus órganos administrativos, que tienen la tarea de organizar, coordinar y colaborar en el funcionamiento de todos los asuntos públicos del Estado, esto incluye asegurarse de la buena prestación de los servicios públicos que es el medio que dispone la administración pública para alcanzar un fin supremo llamado bien común.

¹⁰ Ibid. Pág. 75.



“Cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines, sino que también tenemos que referirnos a los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa, y explican su estructura y modo de funcionamiento”.¹¹

Al respecto, los órganos esenciales que forman parte de la actividad administrativa del Estado, serán analizados más adelante, atendiendo al tema del presente trabajo, para explicar su estructura y su funcionamiento dentro de la administración pública.

A) Clases de la administración pública

a) Administración de planificación: Es una clase o forma de administrar y es la encargada de establecer las soluciones para cubrir las necesidades que puedan originarse en el camino. En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

b) Administración ejecutiva: Es aquella que decide y ejecuta lo planificado.

c) Administración de asesoría (consultiva): Son las opiniones de órganos que sirven para asesorar en determinada área del conocimiento, lo realizan a través de dictámenes o una simple opinión. La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales.

¹¹ Ballbé, Manuel y Marta Franch. *Manual de derecho administrativo*. Pág. 109.



d) Administración de control: Consiste en fiscalizar que las tareas de la administración pública se realicen conforme a la ley.”¹²

B) Medios de control

La estructura del Estado se compone de una pluralidad de órganos que en su conjunto forman la administración del Estado, entre ellos los tres poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Estos tres Organismos del Estado son los de mayor relevancia dentro de la estructura del Estado de Guatemala, por este motivo reciben el nombre de órganos principales. Pero existen otros órganos que son independientes, que dentro de sus funciones esenciales está proporcionar un control a la actividad administrativa del Estado, estos órganos reciben el nombre de especiales, secundarios o de control, y deben de estar bien establecidos y con normas legales para que sean efectivos.

Dentro de los medios de control se puede mencionar: los medios de control del Estado; y los medios de control de los actos de la administración pública.

a) Medios de control del Estado

Entre los medios de control del Estado se puede mencionar el control político que lo conforma el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría de los Derechos Humanos; y

¹² Barrios Osorio, Omar. Folleto de estudio derecho administrativo I, la administración estatal. Pág. 09.



el control jurídico administrativo que lo conforma la Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de Cuentas y el Registro General de la Propiedad.

Control político:

Tribunal Supremo Electoral: Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente).

Procuraduría de los Derechos Humanos: Artículo 274 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto Número 54-86 del Congreso de la República de Guatemala).

Control jurídico administrativo:

Corte de Constitucionalidad: Artículo 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto Número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente).

Ministerio Público: Artículo 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto Número 40-94 del Congreso de la República de Guatemala).



Procuraduría General de la Nación: Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto Número 512 del Congreso de la República de Guatemala).

Contraloría General de Cuentas: Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

Registro General de la Propiedad: Artículo 230 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

b) Medios de control de los actos de la administración pública

Son los encargados que las tareas administrativas de un Estado se realicen de conformidad con las normas establecidas. Dichos medios de control se concretan de la forma siguiente:

- Control interno: Tiene lugar dentro de la administración pública y es ejercida por los órganos superiores sobre los inferiores, un ejemplo de un control interno es el que ejerce los Ministros sobre sus Directores Generales. (Artículo 24 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala)
- Control directo: Los particulares por medio de los recursos administrativos ejercen control sobre los actos que realiza la administración pública.



- Control constitucional: La Corte de Constitucionalidad es la institución encargada de controlar que en la administración pública no se violen con sus actos los preceptos y garantías constitucionales.
- Control parlamentario o legislativo: Es el control que realiza el Congreso de la República de Guatemala sobre los actos de los funcionarios públicos, a través de la interpelación y la citación.
- Control de los Derechos Humanos: Es realizado por dos órganos, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos; son los encargados que se cumpla lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y en documentos internacionales sobre los derechos humanos, tales como, derecho de libertad, igualdad y justicia.
- “Control judicial: Es el medio de control de los órganos administrativos que se ejerce ante los Tribunales de Justicia. Entre los mismos se destacan:

Proceso contencioso-administrativo: Es un medio de control privativo que los particulares tienen una vez agotada la vía administrativa, para oponerse a los actos de la administración pública cuando las resoluciones ya causaron estado.

Acción de amparo: Procede contra el hecho u omisión por parte de una autoridad o persona que vulnera o amenaza cualquier derecho reconocido por la Constitución Política de la República de Guatemala, en otras palabras, contra la arbitrariedad.



Juicio de cuentas: Determina judicialmente si la hacienda pública ha sufrido pérdidas a causa de una mala administración, por parte de entidades o personas sujetas a fiscalización, de conformidad con la Ley.

- Control del gasto público: La institución que tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos, egresos y en general, de todo interés hacendario del Estado, es la Contraloría General de Cuentas.”¹³

¹³ Ballbé. Op. Cit. Pág. 120.



CAPÍTULO II

2. Contraloría General de Cuentas

La Contraloría General de Cuentas es el órgano superior de control y fiscalización de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, contratistas de obras públicas y de cualquier entidad o persona que reciba, invierta o administre fondos públicos. Siendo la máxima institución encargada del control y fiscalización del país, tiene como finalidad velar por la transparencia de la gestión pública. De manera que, quien tenga a su cargo fondos públicos debe administrarlos con probidad, transparencia y honestidad.

Ahora bien, para que el control gubernamental logre su adecuada funcionalidad, la Contraloría General de Cuentas implementa sistemas y procedimientos de auditoría gubernamental, que examina y evalúa las actividades administrativas financieras y de gestión de quienes manejan fondos públicos, esto con el fin de una correcta ejecución del gasto público.

2.1. Ámbito de competencia

Es preciso mencionar la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, debido a que esta



misma determina la competencia que tiene la Contraloría General de Cuentas como órgano superior de control de fiscalización del Estado:

“Artículo 2. **Ámbito de competencia.** Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, fideicomisos constituidos con fondos públicos, consejos de desarrollo, instituciones o entidades públicas que por delegación del Estado presten servicios, instituciones que integran el sector público no financiero, de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación.

También están sujetos a esta fiscalización y control externo los contratistas de obras públicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, patronatos, comités, organismos regionales e internacionales, fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que por delegación del Estado reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado, en lo que se refiere al manejo de estos fondos.

La función técnica rectora de la fiscalización y control de las entidades sujetas a su fiscalización la realizará la Contraloría General de Cuentas independientemente que dentro de la institución fiscalizada exista algún órgano o dependencia que tenga bajo su



responsabilidad la fiscalización interna de sus operaciones, aunque dichas funciones estén contenidas en ley o en sus reglamentos internos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias de fiscalización externa”.

La Contraloría General de Cuentas se rige por los Artículos 232 al 236 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala); y, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Acuerdo Gubernativo Número 192-2014 del Presidente de la República).

2.2. Organización de la Contraloría General de Cuentas

A) Estructura orgánica: El Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, regula:

“La dirección, administración y funcionamiento de la Contraloría General de Cuentas está estructurada en el siguiente orden jerárquico.

- a) Contralor general de cuentas
- b) Subcontralor de probidad
- c) Subcontralor de calidad de gasto público
- d) Subcontralor administrativo
- e) Inspector general
- f) Directores”



B) Estructura administrativa: El Artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece:

“Para el cumplimiento de sus objetivos, la Contraloría General de Cuentas se organiza de la siguiente manera.

- a) Nivel superior: Contralor general de cuentas, Subcontralor de probidad, Subcontralor de calidad de gasto público, Subcontralor administrativo, e Inspector general.
- b) Nivel de apoyo: Secretaria general, dirección de asuntos jurídicos, dirección de auditoría interna, dirección de recursos humanos, unidad de asesoría específica, y unidad de seguridad del despacho superior.
- c) Nivel ejecutivo de fiscalización: Dirección de probidad, dirección de auditoría de calidad de gasto público, dirección de auditoría de infraestructura pública, dirección de auditoría gubernamental, dirección de auditoría de municipalidades, dirección de auditoría de entidades especiales, dirección de auditoría de fideicomisos, dirección de auditoría de sistemas informáticos, dirección de auditoría de gestión, y la dirección de control y verificación interinstitucional.
- d) Nivel ejecutivo técnico y administrativo-financiero: Dirección financiera, dirección administrativa, dirección de delegaciones departamentales, dirección de informática y tecnología de la información, y dirección de planificación.



e) Nivel de transparencia, capacitación y profesionalización: Dirección de ética y moral, dirección de cooperación y desarrollo institucional, dirección de asuntos internos, y la dirección de normativa y formación gubernamental.”

2.3. Atribuciones de la Contraloría General de Cuentas en Guatemala

La Contraloría General de Cuentas como institución administrativa, descentralizada, de control y fiscalización, está encaminada a velar por la transparencia de la gestión pública y promover la responsabilidad de quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 232 hace referencia que “la función de la Contraloría General de Cuentas es de fiscalizar 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. También hace referencia que están sujetos a esta función fiscalizadora los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.”

La Contraloría General de Cuentas como órgano de control y fiscalización tiene atribuciones establecidas en diversas normas jurídicas dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, así como las determinadas en el Artículo cuatro de la Ley Orgánica de la



Contraloría General de Cuentas, Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, los aspectos más esenciales de la regulación son:

- a) Ser el órgano rector de control gubernamental. Las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio para los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere el Artículo dos de la presente Ley.
- b) Efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere el Artículo dos de esta Ley, emitiendo el informe sobre lo examinado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y de auditoría gubernamental vigentes.

Este inciso b, se relaciona con el Artículo ocho de la Ley citada, que establece: “contra revisiones. La contraloría General de Cuentas a petición de parte o de oficio, podrá de forma justificada practicar un nuevo examen a las operaciones de las entidades y personas sujetas a control, aun cuando tales operaciones ya hayan sido auditadas o presentadas al tribunal correspondiente, pudiendo formular nuevos cargos contra los responsables o desvanecer los formulados con anterioridad.”

- c) Evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades y personas a que se refiere el Artículo dos de la presente Ley, bajo criterio de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.



d) Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República, dentro del plazo constitucional.

Este inciso se relaciona con el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Añadiendo más se encuentra el Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, que establece: “El Contralor General de Cuentas rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Asimismo, presentará anualmente, en un plazo máximo de 150 días después de cierre del ejercicio fiscal anterior, un informe y dictamen de los resultados de la auditoría practicada a los estados financieros y ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de los organismos del Estado, Instituciones, entidades autónomas y descentralizadas”. Por último el Artículo 26 de la ley citada anteriormente, establece: “Cuando el Congreso de la República impruebe, en todo o parcialmente, el informe y dictamen de los estados financieros y liquidación presupuestaria a que hace referencia el Artículo veinticinco de esta ley, el organismo legislativo instruirá a la Contraloría para que en el caso de responsabilidades administrativas imponga las sanciones correspondientes de conformidad con la ley. En caso de delito contra la hacienda pública presente la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o al órgano jurisdiccional correspondiente, a efecto de deducir responsabilidades civiles y penales respectivas.”



e) Promover de oficio y ser parte actora de los juicios de cuentas en contra de los funcionarios y empleados públicos, representantes legales de organizaciones no gubernamentales, representantes legales de fideicomisos constituidos con fondos públicos, contratistas y cualquier persona que maneje fondos públicos.

Este inciso se relaciona con el Artículo 58 de la Ley del Tribunal de Cuentas: “El jefe de la Contraloría de Cuentas, o el contralor designado para el efecto, será parte en el respectivo juicio de cuentas, actuando en representación de la Contraloría”.

f) Requerir a la autoridad nominadora, la suspensión del funcionario o empleado público encargado del manejo y administración de los valores públicos, cuando se hubieren detectado hechos presuntamente constitutivos de delito, vinculados con sus atribuciones y, además, denunciarlos ante las autoridades competentes.

Este inciso tiene relación con el Artículo 30 de la ley citada, que regula: “Los auditores 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”. La relación que existe con dicho inciso, están los Artículos 29 y 74 de la Ley de Servicio Civil y el Artículo 14 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.



- g) Nombrar interventores en los asuntos de su competencia de carácter temporal, en los organismos o entidades sujetas a control, cuando se compruebe que se está comprometiendo su estabilidad económica-financiera. Este inciso tiene relación con el Artículo 235 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- h) Examinar la contabilidad de los contratistas de obras públicas y de cualquier persona individual o jurídica que por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, así como en que el Estado delegue la administración, ejecución o supervisión de obras o servicios públicos, en lo relacionado con fondos del Estado.
- i) Cuando las circunstancias lo demanden se podrá contratar contadores públicos y auditores independientes, para realizar auditorías en los organismos, entidades y personas a que se refiere el Artículo dos de la presente ley, quedando sujetas éstas a la supervisión de la Contraloría General de Cuentas.
- j) Verificar la veracidad de la información contenida en las declaraciones de probidad presentadas por los funcionarios y empleados públicos, de conformidad con la ley. Este inciso tiene relación con el Artículo 24 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.
- k) De acuerdo con las características de las entidades sujetas a examen, la Contraloría General de Cuentas podrá contratar especialistas de otras disciplinas profesionales para que participen en las auditorías, debiendo estos emitir un dictamen técnico de acuerdo con su especialidad.



l) Emitir opinión o dictámenes sobre asuntos de su competencia que le sean requeridos por los organismos del Estado o entidades sujetas a fiscalización.

m) Coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos en contra de la hacienda pública. Este inciso se relaciona con el Artículo seis de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

n) Fiscalizar físicamente las obras públicas y de infraestructura en cualquier etapa del proceso, verificando, auditando y evaluando la calidad de las mismas.

ñ) Fiscalizar si los sujetos a los que se refiere el Artículo dos de la presente ley, llevan a cabo los registros financieros, legales, contables y otros que por ley les corresponde.

o) Requerir solvencia extendida por la Contraloría, a cualquier persona natural o jurídica que por contrato o convenio administre, ejecute o reciba fondos públicos.

A continuación se da a conocer otras atribuciones asignadas en el Artículo cuatro del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo Número 192-2014 del Presidente de la República, siendo las siguientes:

“a) Diseñar y dictar las políticas, metodología, normas, técnicas, procedimientos y demás disposiciones, con el carácter de obligatorio, para ejercer el control interno y externo gubernamental.



- b) 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 criterio de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.

- c) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los contratos suscritos con contadores públicos y auditores independientes en forma individual o como firmas de auditores, que realicen trabajos de auditoría en los organismos y entidades del Estado. Las relaciones contractuales, supervisión y seguimiento del trabajo, estarán regidos por el manual para contratación de firmas privadas y profesionales independientes de auditoría, la Contraloría calificará y certificará a aquellas firmas que demuestren fehacientemente su experiencia en materia de control gubernamental.

- d) Promover que todas las entidades a que se refiere el Artículo dos de la ley elaboren, divulguen y apliquen indicadores para medir su gestión, acordes con la naturaleza de la función que le determinan las leyes específicas; esos indicadores podrán ser objeto de fiscalización por parte de la Contraloría.

- e) Proporcionar asesoría técnica a los organismos y entidades a que se refiere el Artículo dos de la ley, respecto a la implantación y desarrollo del ambiente y estructura de control interno institucional y otras materias que le competen.



- f) Capacitar a los responsables de la administración pública en las materias de control interno gubernamental, para promover la responsabilidad y transparencia de la gestión gubernamental.

- g) Velar por la independencia profesional que en el ejercicio de sus funciones requieran las unidades de auditoría interna en las dependencias e instituciones a que se refiere el Artículo dos de la ley, y propugnar por su fortalecimiento como mecanismo de evaluación y seguimiento del control interno gubernamental.

- h) Solicitar la suspensión o sanción de los funcionarios, servidores públicos y en su caso, de la dirección colegiada de las entidades en las que se hubiesen dictaminado responsabilidad en la custodia, manejo o administración de valores.

- i) Realizar el control posterior externo del cumplimiento de las recomendaciones realizadas y de las acciones adoptadas por las entidades a que se refiere el Artículo dos de la ley, como consecuencia de los informes emitidos por la Contraloría.”



CAPÍTULO III

3. Juicio de cuentas

Los juicios de cuentas son procedimientos que versan sobre cuentas, su objeto es establecer si se ha producido un perjuicio económico al patrimonio nacional o a entidades sujetas a fiscalización.

Para iniciar estos juicios es necesario que previamente exista un expediente que contenga un reparo no desvanecido, formulado por la Contraloría General de Cuentas como la institución encargada de la fiscalización y control gubernamental para el buen manejo de los fondos del Estado.

Por consiguiente, para el análisis de dichos procedimientos judiciales es indispensable hacer referencia al Tribunal de Cuentas que es el encargado de ejercer las funciones judiciales en materia de cuentas en Guatemala.

El Artículo 42 de la Ley del Tribunal de Cuentas, establece: “La jurisdicción en materia de cuentas es privativa e improrrogable. Los jueces están en la obligación de decidir por sí los asuntos sometidos a su potestad...”. Del precepto transcrito, se debe entender que la jurisdicción es la potestad que tiene el Estado para administrar justicia a través de los órganos jurisdiccionales competentes de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes.



Es a partir de esta concepción que se concluye diciendo que el Tribunal de Cuentas ejerce exclusivamente sus funciones judiciales sobre materia de cuentas, privando así a los demás de poder intervenir en su conocimiento y decisión; de esta manera, se está ante una jurisdicción privativa. Al referirnos a una jurisdicción improrrogable se debe entender que el Tribunal de Cuentas no puede transferir ni transmitir a otro tribunal o persona su función judicial y solo se ha de ejercer sobre los negocios y personas que la ley establezca.

3.1. Antecedentes

Dentro de los antecedentes del juicio de cuentas es importante observar el desarrollo de diferentes instituciones, lo que permite determinar de un modo preciso el origen del Tribunal de Cuentas y los procedimientos judiciales en materia de cuentas. Para el desarrollo del presente tema, se puede destacar las siguientes instituciones:

a) Tribunal de Contaduría General

“En el año de 1810 España creó el Tribunal de Contaduría General para que examinara las cuentas de todos los que debían rendirlas, habiéndose creado esta sección para Guatemala. Con la independencia de España pero con anexión a México, Guatemala inicia labores con extrema carencia de fondos económicos, por lo que no duro mucho tiempo ya que en el año 1823 la Junta Nacional instituyente del imperio mexicano decretó que fuera suprimida la Contaduría de Guatemala y tuviera que someterse a



entregar cuentas a México nuevamente, imponiendo también la prisión corporal como medio de asegurar el pago del impuesto.

b) La Contaduría Mayor de Cuentas

El 1 de julio de 1823 se logra separar Guatemala del imperio mexicano, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente en su vida independiente aprobó la Ley Número uno, mediante la cual se creó el 24 de noviembre de 1824 la Contaduría Mayor de Cuentas. Dentro de las obligaciones de la Contaduría Mayor de Cuentas se puede mencionar el exigir, calificar y custodiar todo lo referente a los negocios de la entonces Hacienda Federal, así como vigilar a quienes manejaban caudales y procurar que mantuvieran al día sus cuentas.

c) Dirección General de Cuentas

El 24 de junio de 1881 por Decreto Gubernativo 261 (Código Fiscal de la República de Guatemala), se crea la Dirección General de Cuentas, la cual tiene como objetivo ejercer la inspección inmediata sobre todas las oficinas fiscales de la República.

d) Independencia del Tribunal de Cuentas

El 14 de junio de 1921 la Asamblea Legislativa de la República, por iniciativa del señor Carlos Herrera (Presidente de la República 1920-1921), emitió el Decreto Legislativo 1127 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, concediéndole la independencia para el



buen éxito de sus labores como tribunal, pero siguió siendo un órgano de la administración con funciones fiscalizadoras así como jurisdiccionales.

e) Tesorería General de la Federación

El 9 de septiembre de 1921 se decreta la Constitución Política Federal de Centroamérica. En el Artículo 142 establece: “Se creará una Tesorería General de la Federación; un Tribunal Mayor de Cuentas llevará la contabilidad y fiscalizará los ingresos y erogaciones nacionales”.

f) El Tribunal y la Contraloría de Cuentas

En la época de la Revolución, el 11 de marzo de 1945, la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, promulgó la Constitución Política de la República que entró en vigencia el 15 de marzo; en el Artículo 188 de la misma se establece que: “El Tribunal y la Contraloría de Cuentas es una institución autónoma que controla y fiscaliza los ingresos, egresos, y demás intereses hacendarios del Estado, del Municipio, de la Universidad, de las instituciones que reciban fondos directa o indirectamente del Estado y de las demás organizaciones que determine la ley”. Es así como la Constitución Política de la República de 1945 creó en un solo órgano al Tribunal y la Contraloría de Cuentas.

Consecuentemente, El 7 de julio de 1948 el Presidente Juan José Arévalo Bermejo firmó el Decreto 515 del Congreso de la República de Guatemala, este decreto contenía



la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría General de Cuentas. Es en el año 1955 después del derrocamiento armado, que el presidente de esa época Carlos Castillo Armas anuló la autonomía de la Contraloría de Cuentas mediante el Decreto Número 220, convirtiéndola en dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

g) Autonomía del Tribunal de Cuentas

El 21 de noviembre de 1956 se promulgó la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala), es en esta ley donde se recuperó algo de lo perdido, el Contralor General volvió a ser electo por el Congreso de la República de Guatemala y a su vez garantizó la autonomía de la institución.

La Constitución de 1956 instituyó al Tribunal de Cuentas como un tribunal de jurisdicción privativa para la aplicación de la justicia de cuentas, dándole autonomía e independencia a la Contraloría de Cuentas.

Sucesivamente, a la Constitución de 1956 existió la Constitución Política de la República de 1965; pero fue en el año de 1985 cuando la Asamblea Nacional Constituyente promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala vigente a la fecha, en el Artículo 220 prevé la existencia del Tribunal de Cuentas y en el Artículo 232 establece a la Contraloría General de Cuentas.”¹⁴

¹⁴Contraloría General de Cuentas. http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/HISTORIA%20CGC.pdf. Historia de la contraloría general de cuentas. (consultado: 14 de diciembre de 2015).



Con base en lo anterior, el juicio de cuentas en Guatemala nace con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, aprobada mediante el Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala, del veintinueve de noviembre de mil novecientos cincuenta y seis.

Dicho decreto no solo regulaba el juicio de cuentas, sino además establecía normas referente a la Contraloría de Cuentas; pero la Contraloría ya no respondía a los requerimientos necesarios que conllevan las funciones técnicas de un organismo superior de control y fiscalización de fondos públicos, por lo que se hizo necesario una ley que se ajustara al régimen de control y fiscalización que preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por consiguiente, se da el fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas por medio del Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala de fecha cinco de junio de año dos mil dos, como resultado a esta reforma se modifica el nombre del Decreto 1126 Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, por el de Ley del Tribunal de Cuentas.

3.2. Definición

Existen diversidad de definiciones con respecto a lo que se entiende por juicios de cuentas, una primera definición de los juicios de cuentas la proporciona el Artículo 70 de la Ley del Tribunal de Cuentas, Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala, de acuerdo con este Artículo: "El juicio de cuentas tiene por objeto



establecer de manera definitiva si el patrimonio nacional o de las instituciones, entidades o empresas sujetas a fiscalización ha sufrido pérdidas en el manejo de su hacienda, la restitución o pago correspondiente en caso de responsabilidad y la imposición de sanciones de acuerdo con la ley”.

Además del precepto transcrito, se pueden hacer especial referencia las siguientes definiciones del juicio de cuentas:

El juicio de cuentas, afirma Cerruti: “Es un procedimiento contencioso-administrativo, pero que a diferencia de la generalidad de los procedimientos de esta naturaleza, se inicia por la Contraloría General de la República, en cuyo seno se encuentra radicado el Tribunal de Cuentas, tanto de primera como de segunda instancia”.¹⁵

Al respecto Ahumada Mora indica: “Es un procedimiento jurisdiccional contencioso administrativo, de doble instancia, que tiene por objeto establecer y hacer efectiva la responsabilidad civil extracontractual que afecta a las personas que administran recursos públicos”.¹⁶

En otro contexto, Sánchez Has sostiene: “El juicio de cuentas no es un proceso administrativo, fiscal, laboral, penal o civil, pero goza de muchas características que le son propias a cada uno de estos procesos”.¹⁷

¹⁵ Cerruti, Marcelo San Martín. www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Actualidad/Actividades/Seminarios/9-10122010/Zona_sur/Juicio_de_Cuentas.pdf. (Consultado: 4 enero de 2016).

¹⁶ Ahumada Mora, Omar. *El juicio de cuentas*. Pág. 12.

¹⁷ Sánchez Has, Luis. *Análisis jurídico del finiquito de probidad y su incidencia en juicio de cuentas*. Pág. 80.



Dentro de estas definiciones se puede concluir diciendo que los juicios de cuentas son procedimientos de jurisdicción económica administrativa que versan sobre cuentas, y tiene sus propias características. Para dar inicio a estos juicios es necesario que previamente la Contraloría General de Cuentas realice un examen a las entidades del Estado, así como de cualquier persona que reciba fondos públicos.

Si la Contraloría General de Cuentas encuentra anomalías en una determinada cuenta que haya causado perjuicio económico al Estado, tiene la obligación de formular cargos y enviar el expediente con el pliego de reparos no desvanecido al Tribunal de Cuentas.

Es importante tener en cuenta que no se inicia en la Contraloría General de Cuentas el juicio de cuentas, en esta institución se realiza un procedimiento administrativo previo a dicho juicios. El Tribunal de Cuentas y la Contraloría General de Cuentas, son dos órganos del Estado que tienen como objeto los fondos públicos, pero sus funciones asignadas por la ley son de características y finalidades diferentes.

3.3. Naturaleza jurídica

Para determinar si la naturaleza jurídica de los juicios de cuentas es judicial o administrativa, se utiliza como referencia al órgano que tiene encomendada su tramitación, en este caso el Tribunal de Cuentas. Como se ha indicado, la Constitución Política de la República de Guatemala prevé la existencia de dicho Tribunal estableciendo que tiene la función judicial en materia de cuentas.



Por consiguiente, Ballbé y Franch directores del Manual de derecho administrativo exponen con respecto a la naturaleza jurídica lo siguiente: “en la medida que los juicios de cuentas son procedimientos que versan sobre cuentas, seguidos en el Tribunal de Cuentas, hay que concluir que dichos procedimientos -juicios de cuentas- son procedimientos judiciales”.¹⁸

Son procedimientos judiciales que concretan la actividad jurisdiccional del Estado, creándose normas de desarrollo para la tramitación de los juicios de cuentas, con el fin de determinar de manera definitiva, si el patrimonio nacional o el de instituciones, entidades o empresas sujetas a fiscalización ha sufrido pérdidas en el manejo de su hacienda, disponiendo la restitución o el pago correspondiente.

3.4. Características generales

Dentro de las características de los juicios de cuentas, podemos observar las siguientes:

- a) Debe de existir un procedimiento administrativo previo, realizado por la Contraloría General de Cuentas donde formula pliegos de reparos no desvanecidos encontrados en una cuenta fiscalizada. (Artículos 55 y 56 de la Ley del Tribunal de Cuentas).
- b) Se da inicio al referido juicio cuando el Tribunal de Cuentas recibe el expediente de reparos no desvanecidos.

¹⁸ Ballbé. Op. Cit. Pág. 249.



- c) Existe vinculación entre la actividad judicial llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas y la actividad fiscalizadora llevada a cabo por la Contraloría General de Cuentas.
- d) La sentencia del juicio de cuentas en primera instancia ha de pronunciarse sobre los reparos formulados por la Contraloría. (Artículo 77 Ley del Tribunal de Cuentas).
- e) La ejecución de las sentencias condenatorias del Tribunal de Cuentas son por medio del procedimiento económico-coactivo. (Artículo 82 Ley del Tribunal de Cuentas).

3.5. Finalidad del juicio de cuentas

Cuando el Tribunal de Cuentas recibe un expediente que contiene un reparable no desvanecido formulado por la Contraloría General de Cuentas, la finalidad de los juicios de cuentas es establecer de forma definitiva si se ha causado un perjuicio económico al Estado, por una mala administración de entidades o personas que reciben, invierten o administran fondos públicos.

3.6. Legitimación en el juicio de cuentas

“El concepto de legitimación procesal debe distinguirse de la capacidad jurídica, ya que ésta es una cualidad de la persona que presupone atributos determinados, y la legitimación es la situación de la persona con respecto al acto o la relación jurídica”.¹⁹

¹⁹ [Http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3496/18.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3496/18.pdf). (Consultado: 18 de enero de 2016).

Se entiende que la legitimación en los juicios de cuentas es la idoneidad de la persona para actuar en el juicio, no por sus cualidades personales sino por su posición respecto al litigio, como actor o demandado. Será legitimación activa la exigida para ser demandante, y legitimación pasiva la precisa para ser demandado.

a) Legitimación activa

La legitimación activa dentro de los juicios de cuentas, el Artículo 58 Ley del Tribunal de Cuentas, establece: “El Jefe de la Contraloría o el designado para el efecto, será parte en el respectivo juicio de cuentas, actuando en representación de la Contraloría”.

El Artículo cuatro de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, determina una serie de atribuciones para la Contraloría, el aspecto más esencial de la regulación sobre la legitimación en los juicios de cuentas es el inciso f, que establece: “Promover de oficio y ser parte actora de los juicios de cuentas en contra de los funcionarios y empleados públicos, representantes legales de organizaciones no gubernamentales, representantes legales de fideicomisos constituidos con fondos públicos, contratistas y cualquier persona que maneje fondos públicos”.

b) Legitimación pasiva

En cuanto a la regulación de la legitimación pasiva, el Artículo 54 de la Ley del Tribunal de Cuentas, establece: “Están sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas las oficinas y personas sujetas a fiscalización a que se refiere el Artículo dos de esta ley”.



Como se derogan varios artículos de la Ley del Tribunal de Cuentas; por lo tanto, al referirnos que personas están sujetas a fiscalización, es la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas que establece la legitimación pasiva.

Están sometidos a la jurisdicción del Tribunal, toda persona que reciba fondos públicos, por lo que no es necesario ser funcionario o tener una relación de especial intensidad con la administración pública para ser sujeto pasivo en los juicios de cuentas.

3.7. Reparos

El Diccionario Jurídico de la Real Academia Española define reparo como, “advertencia, nota, observación sobre algo, especialmente para señalar en ello una falta o defecto. Duda, dificultad o inconveniente”.²⁰

Un reparo surge como resultado de una fiscalización, realizada por un auditor de la Contraloría General de Cuentas.

En cuanto a su definición, se entiende como la duda sobre un gasto realizado en las operaciones de las entidades o personas sujetas a control; además, se puede indicar que sirve para detallar un defecto en el cumplimiento o aplicación de las leyes que regulan el desarrollo normal de las actividades de cada entidad o persona que administre fondos públicos.

²⁰ [Http://dle.rae.es/?id=A0fanvT|A0gTnnL](http://dle.rae.es/?id=A0fanvT|A0gTnnL). (Consultado: 21 de enero de 2016).



A) Procedimiento administrativo previo a iniciar juicio de cuentas

Trámite del reparo

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

a) Nombramiento del auditor gubernamental

“Artículo 27: Auditor gubernamental es 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.”

“Artículo 38 Bis: Constituye resistencia a la fiscalización, cualquier acción u omisión que obstaculice o impida a los auditores el cumplimiento de su función fiscalizadora.”

“Artículo 51 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas: Los auditores están obligados a exhibir ante los fiscalizados, constancia de la Contraloría donde se les autoriza a fiscalizar.”

b) Examen

“Artículo 7: Los auditores estarán investidos de autoridad. Toda entidad o persona sujeta a control, están obligados a proporcionar toda clase de datos e información.”



“Artículo 8: A petición de parte o de oficio se practicará un nuevo examen a las entidades o personas sujetas a control, pudiéndose formular nuevos cargos contra los responsables o desvanecer los formulados con anterioridad.”

c) Auditor formula su informe (pliego de reparo provisional)

“Artículo 30: Los auditores que en el cumplimiento de su función, descubran la comisión de posibles delitos, están obligados a presentar denuncia correspondiente ante la autoridad competente y hacerlo del conocimiento del Contralor General de Cuentas, quien deberá constituirse como querellante adhesivo.”

Artículo 54 Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas:
“Los informes de auditoría constituyen el resultado final del trabajo del auditor, donde se dan a conocer las incidencias y acciones correctivas de cada auditoría.”

d) Se discute el informe con el responsable de las operaciones evaluadas

“Artículo 28: Los informes de auditoría formarán medios de prueba para establecer las responsabilidades. Todo informe de auditoría no se podrá oficializar sin que se haya discutido previamente con los responsables de las operaciones evaluadas”.

Del precepto transcrito, el Artículo 54 del Reglamento de la Ley citada establece que “estos informes son oficializados por el Contralor o los Subcontralores a quienes se les hubiere delegado esa función.”



e) Audiencia al responsable

Artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas: “Los auditores correrán audiencia por un plazo de hasta 15 días hábiles al responsable para que proceda a desvanecer los cargos o reparos formulados contenidos en el informe respectivo. Deberá ser notificada por los procedimientos legales”.

f) Formulación de cargos definitivos (pliego de reparos definitivos)

Artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas: “Si vencido el plazo para desvanecer los reparos, no lo hicieron, el expediente será cursado a la dirección de asuntos jurídicos de la Contraloría con la petición de iniciar el juicio de cuentas respectivo, quienes elaborarán la demanda correspondiente.”

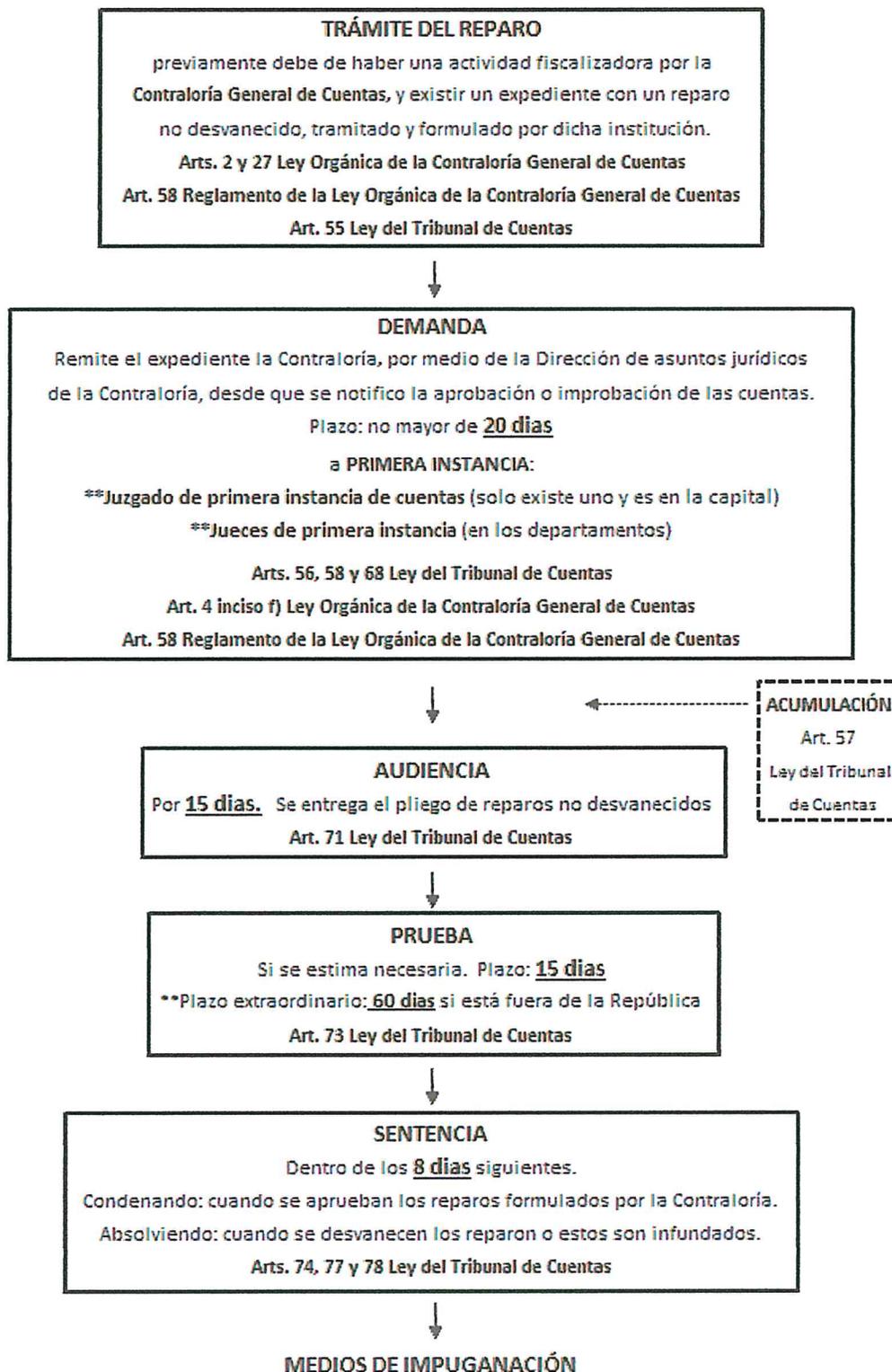
g) Aprobación o improbación del cargo definitivo

h) Procede el juicio de cuentas, si se aprueban los cargos.

3.8. Esquema del juicio de cuentas

JUICIO DE CUENTAS

Ley del Tribunal de Cuentas (Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala)





3.9. Medios de impugnación del juicio de cuentas

“El vocablo recurso, es utilizado como sinónimo de impugnación y proviene del latín recursus que significa acción y efecto de recurrir, vuelta y retorno de una cosa al lugar donde se salió”.²¹

Como indica Guillermo Cabanellas, “es el acto de combatir, contradecir o refutar una actuación judicial, cualquiera sea su índole (testimonial, documental, pericial, resolutive). Todo recurso que se interpone contra las resoluciones judiciales constituye impugnación procesal”.²²

Cabe entender, que los medios de impugnación son acciones establecidas por la ley a favor de la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial, sirve para solicitar al mismo juez o a distinto que quede sin efecto, se modifique, se revoque, suspenda o se mejore el fallo que se considera perjudicial.

El Artículo 97 de la Ley del Tribunal de Cuentas regula lo relativo a los recursos que proceden en los juicios de cuentas: “En los juicios de cuentas serán procedentes los recursos siguientes: revocatoria, revisión, aclaración, ampliación y apelación; los recursos de queja y de hecho que se interpondrán contra los jueces de primer grado y procede también el recurso de casación contra los fallos de segunda instancia, cuando el sujeto de glosa a juicio no sea funcionario o empleado público”.

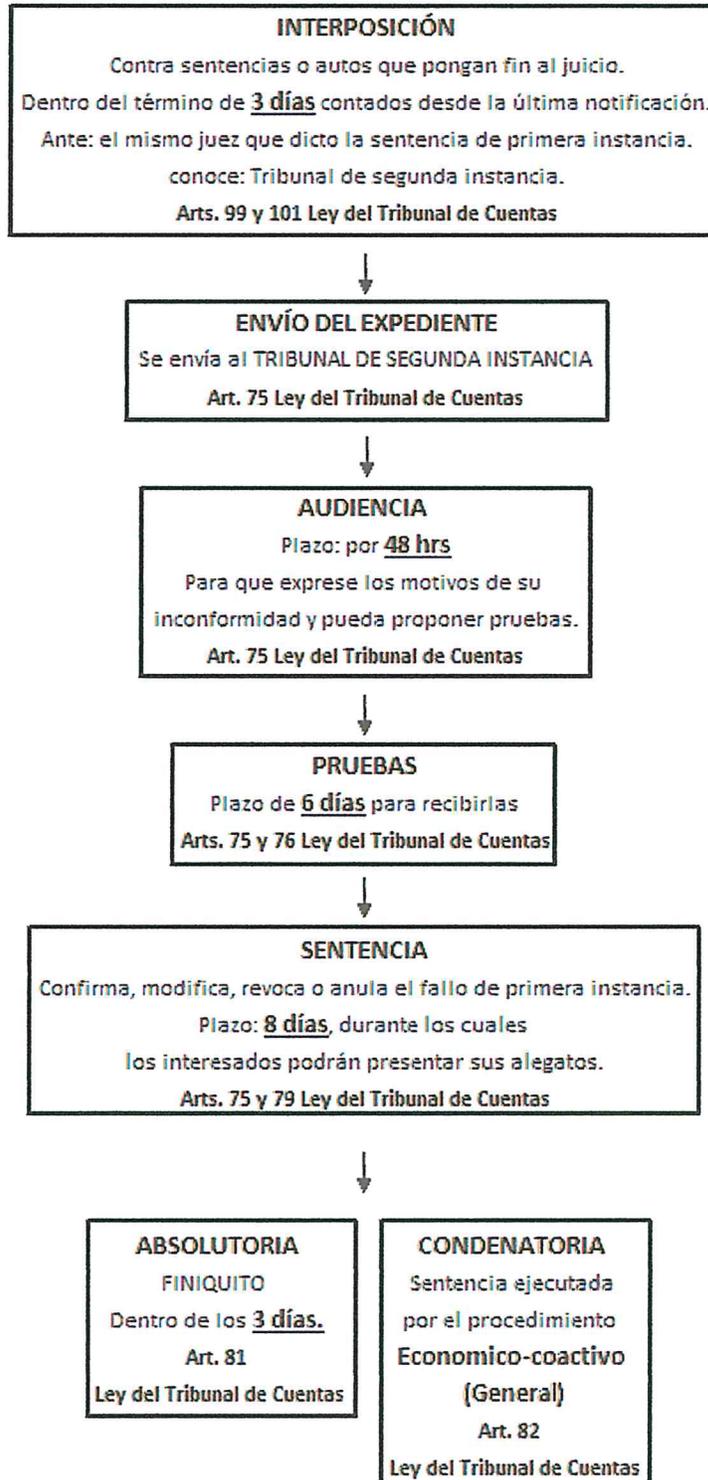
²¹ Ballbé. Op. Cit. Pág. 227.

²² Cabanellas. Op. Cit. Pág. 197.

A) Esquema del recurso de apelación en los juicios de cuentas

Recurso de apelación

Ley del Tribunal de Cuentas (Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala)





3.10. Procedimiento de ejecución de la sentencia del juicio de cuentas

La Ley del Tribunal de Cuentas en materia procesal prevé un mismo y único procedimiento de ejecución para la administración: el procedimiento económico-coactivo.

“A pesar de no existir una definición legal general, el proceso económico-coactivo se ha conceptualizado como el conjunto de actos procedimentales que se suceden entre sí, de orden ejecutivo, cuyo objeto es obtener el pago de una obligación a favor del Estado”.²³

No obstante lo anterior, en materia tributaria existe un procedimiento de ejecución con características similares también denominado económico-coactivo, dicho procedimiento es regulado en el Código Tributario (Decreto Número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala).

La diferencia entre el procedimiento económico-coactivo de aplicación general y el proceso económico-coactivo regulado en el Código Tributario, es el origen de la deuda que se pretende hacer efectiva. En el primer caso de aplicación general, se trata de cualquier deuda contraída a favor del Estado; mientras que el segundo caso es para las deudas de carácter tributario.

²³ Ballbé. Op. Cit. Pág. 260.



El Artículo 82 de la Ley del Tribunal de Cuentas, establece: “Todas las sentencias condenatorias del Tribunal de Cuentas, serán ejecutadas por el procedimiento económico-coactivo. Para sustanciar este procedimiento, son competentes los mismos tribunales de primera y segunda instancia que conocieron en el juicio de cuentas”.

Del artículo descrito, se entiende que el procedimiento económico-coactivo regulado es el de aplicación general.

El Artículo 171 del Código Tributario, establece: “El procedimiento económico coactivo es un medio por el cual se cobran en forma ejecutiva los adeudos tributarios. Tiene como características propias: brevedad, oficiosidad y especialidad.”

Como el mismo Artículo lo describe, se entiende que es el procedimiento económico coactivo para el cobro de deudas de carácter tributario.

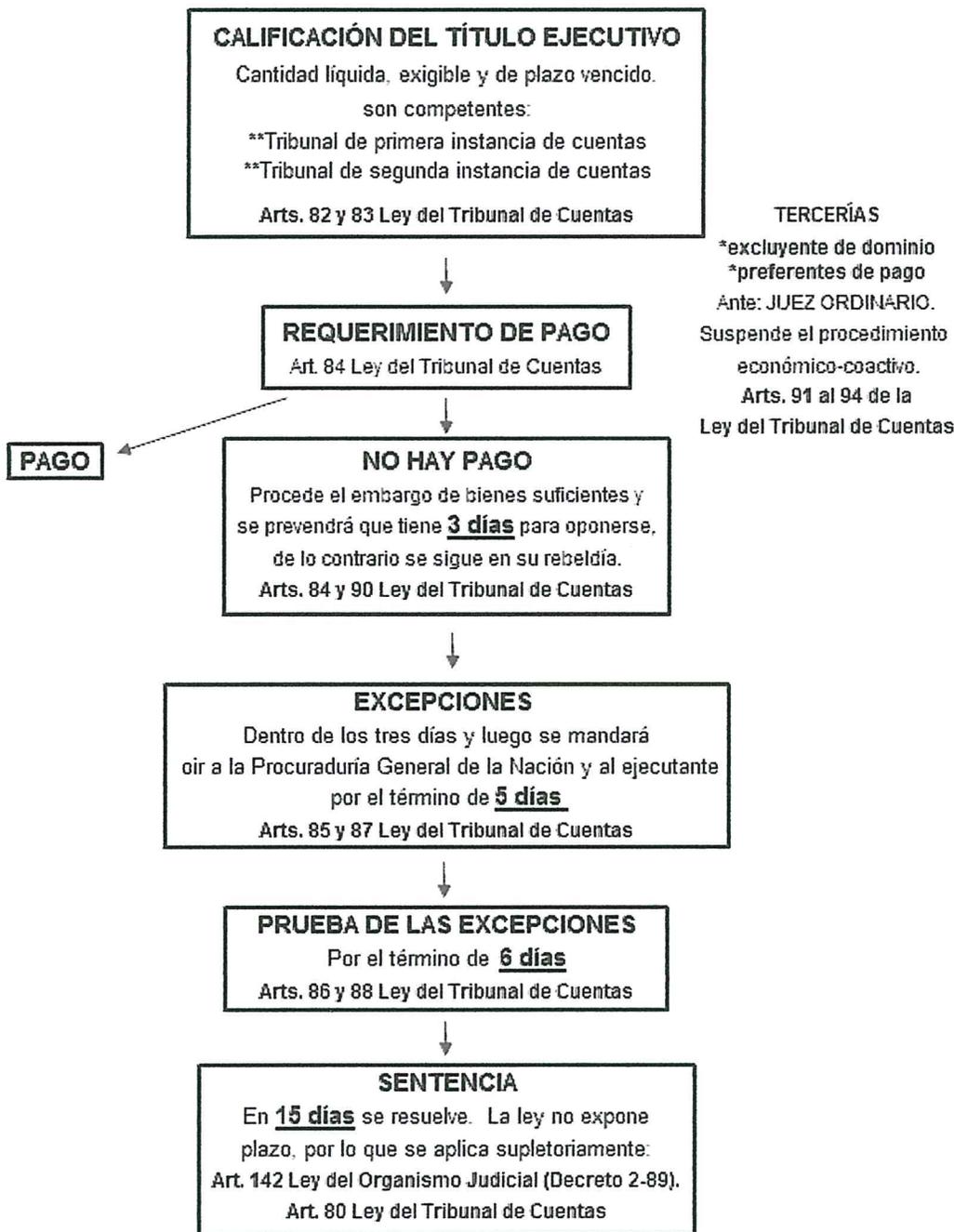
Se puede decir que el procedimiento económico-coactivo es un proceso judicial que tiene por objeto conseguir el cobro de cantidades económicas adeudadas a favor del sector público; dada su naturaleza de proceso de cobro, se requiere la existencia de una obligación líquida y exigible para la procedencia del mismo.

Por lo tanto, ambos procedimientos, tienen básicamente la misma finalidad, con la diferencia del origen de la deuda que ha de cobrarse.

A) Esquema del procedimiento económico-coactivo

PROCEDIMIENTO ECONÓMICO-COACTIVO (General)

Ley del Tribunal de Cuentas (Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala)



Procede únicamente el recurso de apelación

Arts. 88, 89 y 101 Ley del Tribunal de Cuentas

No procede el recurso de casación

Art. 220 Constitución Política de la República





CAPÍTULO IV

4. Régimen jurídico del Tribunal de Cuentas

Para establecer la normativa que regula al Tribunal de Cuentas dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, en primer lugar se debe remontar a la norma básica que es la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Es la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 220, donde prevé la existencia del Tribunal de Cuentas, estableciendo lo siguiente: “La función judicial en materia de cuentas será ejercida por los jueces de primera instancia y el Tribunal de segunda instancia de cuentas.

Contra las sentencias y los autos definitivos de cuentas que pongan fin al proceso en los asuntos de mayor cuantía, procede el recurso de casación. Este recurso es inadmisibles en los procedimientos económico-coactivos”.

El Tribunal de Cuentas es el encargado de conocer los juicios de cuentas para determinar si la hacienda pública ha sufrido pérdida por el mal manejo de los fondos públicos, ejerciendo de esa manera la función judicial en materia de cuentas.



La función judicial forma parte del poder soberano que tiene el pueblo, esta función se encarga de administrar justicia, en cuanto el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala al respecto establece: “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.

Por este motivo, se hace referencia el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”.

Continuando con la regulación jurídica del Tribunal de Cuentas, es indispensable hacer referencia que los tribunales de justicia tiene la potestad de juzgar, siendo independientes para ejercer sus funciones judiciales, por lo que ninguna autoridad puede intervenir en la administración de justicia. Por lo tanto, establece el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala lo siguiente:

“La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el



Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público. La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna autoridad podrá intervenir en la administración de justicia”.

De esta manera, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que los tribunales tiene la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, siendo los jueces independientes en el ejercicio de sus funciones judiciales; por consiguiente, responsables legalmente de su conducta.

4.2. Ley del Organismo Judicial (Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala)

La ley del Organismo Judicial establece disposiciones fundamentales de organización y funcionamiento para la administración de justicia, por lo que el Artículo 57 de la referida ley, establece: “La función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales establecidos por la ley, a los cuales corresponde la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. La justicia es gratuita e igual para todos, salvo lo relacionado con las costas judiciales, según la materia en litigio. Toda persona tiene libre acceso a los tribunales para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley”.

Del precepto transcrito es oportuno proporcionar una definición de la función jurisdiccional, “es el poder-deber del Estado político moderno, emanado de su



soberanía, para dirimir, mediante organismos adecuados, los conflictos de intereses que se susciten entre los particulares y entre éstos y el Estado, con la finalidad de proteger el orden jurídico”.²⁴

En otras palabras, es el poder del Estado para solucionar mediante órganos competentes, como el Tribunal de Cuentas, conflictos que ante ellos se plantean, resolviéndolos en definitiva aplicando el derecho positivo.

El Artículo 58 de la Ley del Organismo Judicial, establece referente a la jurisdicción y denominación de los jueces, lo siguiente: “La jurisdicción es única. Para su ejercicio se distribuye en los siguientes órganos:

- a) Corte Suprema de Justicia y sus Cámaras
- b) Cortes de apelaciones
- c) Sala de la Niñez y Adolescencia
- d) Tribunal de lo contencioso-administrativo
- e) Tribunal de segunda instancia de cuentas
- f) Juzgados de primera instancia
- g) Juzgados de la Niñez y Adolescencia y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal y
Juzgados de Control de Ejecución de Medidas
- h) Juzgados de paz o menores
- i) Los demás que establezca la ley.

²⁴<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/funci%C3%B3n-jurisdiccional/funci%C3%B3n-jurisdiccional.htm>.
(Consultado: 24 de febrero de 2016).



En la denominación de jueces o tribunales que se emplee en las leyes, quedan comprendidos todos los funcionarios del Organismo Judicial que ejercen jurisdicción, cualquiera que sea su competencia o categoría”.

Con respecto a la competencia, siendo la que fija los límites dentro de los cuales se ejercer la facultad de administrar justicia, el Artículo 62 de la Ley del Organismo Judicial, determina: “Los tribunales sólo podrán ejercer su potestad en los negocios y dentro de la materia y el territorio que se les hubiese asignado, lo cual no impide que en los asuntos que conozcan puedan dictar providencias que hayan de llevarse a efecto en otro territorio”. Es decir, que los tribunales conocerán y juzgaran solo en la materia y el territorio que la ley les asigne.

En cuanto a la jurisdicción que se ejerce en Guatemala, el Artículo 74 de la Ley del Organismo Judicial determina, “La Corte Suprema de Justicia tiene jurisdicción en toda la República para conocer de los asuntos judiciales que le competen de conformidad con la ley. Es el tribunal de superior jerarquía de la República”.

Al respecto, se debe observar que la jurisdicción es única, pero ésta se distribuye en diferentes órganos para su ejercicio, siendo el Tribunal de Cuentas quien ejerce una función jurisdiccional en materia de cuentas.

Por tanto, el Artículo 113 establece que la jurisdicción es indelegable, “La función jurisdiccional no puede delegarse por unos jueces a otros. Los jueces deben conocer y decidir por sí los asuntos de su potestad”.



Por este motivo, un juez no puede dar a otro juez o a otra persona su jurisdicción, ya que es dada sólo por el Estado y es a través de una ley. De manera que no se puede confundir comisionar alguna diligencia con delegar la jurisdicción.

Para concluir con la Ley del Organismo Judicial, es importante tener en cuenta para el análisis de cualquier ley, el Artículo 13 que concreta: “Las disposiciones especiales de las leyes, prevalecen sobre las disposiciones generales de la misma o de otras leyes”.

4.3. Ley del Tribunal de Cuentas (Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala)

Existen disposiciones en otras leyes acerca de la función que ejerce el Tribunal de Cuentas en Guatemala, pero es la Ley del Tribunal de Cuentas la legislación propia del referido tribunal. Por este motivo, se hacen especial referencia los siguientes Artículos:

El Artículo 33 de la Ley del Tribunal de Cuentas, establece lo siguiente: “El Tribunal de Cuentas ejercerá con independencia absoluta, las funciones judiciales en materia de cuentas”.

En Guatemala solo existe un Tribunal de Cuentas, la demanda para iniciar un juicio de cuentas se presenta en el Juzgado de primera instancia de cuentas, cuando es en la capital; en los departamentos la demanda es presentada ante los jueces de primera instancia. Cuando el juicio de cuentas es en segunda instancia quien conoce es el



Tribunal de segunda instancia de cuentas, en todos los casos y es a través del recurso de apelación.

Por su parte, el Artículo 34 de la Ley del Tribunal de Cuentas regula la forma en que se integra el Tribunal de Cuentas, estableciendo lo siguiente: “El Tribunal de Cuentas se integra por tres jueces propietarios y tres suplentes electos por el Congreso de la República, cuyas calidades se determinan en esta ley”. El mismo Artículo establece además, que el Presidente del Tribunal será el primero de los electos por el Congreso de la República de Guatemala.

Para poder ser miembro del Tribunal de Cuentas, el Artículo 36 de la referida ley establece los requisitos que se necesitan: “a) Ser guatemalteco, mayor de edad y estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano; b) Tener título de Abogado, Contador Público o Perito Contador y haber ejercido dichas profesiones por un término mayor de cinco años, o ser experto en asuntos fiscales, hacendarios o judiciales, con práctica no menor de quince años debidamente comprobada; c) Haber sido electo en la forma que la Constitución establece; y d) No haber sido condenado por delito contra la propiedad, cohecho, prevaricato, falsedad, fraude, malversación de caudales públicos, perjurio o exacciones ilegales, y no tener condena pendiente en juicio de cuentas”.

El nombramiento de los jueces de primer grado y de lo económico coactivo, así como el personal administrativo, serán nombrados por el Tribunal de Cuentas, basándose en pruebas que acrediten la capacidad y honradez.



Una vez establecida la organización del Tribunal de Cuentas, es procedente delimitar que es la jurisdicción, al respecto Eduardo Couture la define como: “La función pública realizada por un órgano competente del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud del cual, por acto de juicio y la participación de sujetos procesales, se determinan los derechos de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución”.²⁵

Con base en lo anterior, se puede decir que la jurisdicción es la potestad que tiene el Estado para aplicar el derecho en casos concretos, resolviendo una controversia de forma definitiva, esto se logra a través de los órganos jurisdiccionales competentes.

La jurisdicción es única, pero ésta se distribuye en diferentes órganos competentes para su ejercicio. Por consiguiente, el Artículo 41 de la Ley del Tribunal de Cuentas, establece quien ejerce la jurisdicción en materia de cuentas: “a) Por el Tribunal respectivo organizado conforme lo dispone el artículo 34 de esta ley, (se refiere al Tribunal de Cuentas); b) Por los jueces de Primer Grado; y c) Por los jueces de Primera Instancia en los departamentos de la República”.

El Artículo 43 de la Ley del Tribunal de Cuentas, norma lo relativo a los jueces que conocen en materia de cuentas, estableciendo: “Los jueces de cuentas de primer grado, conocerán en primera instancia de los juicios de la materia”. Por lo tanto, los jueces de primer grado, ejercerán sus funciones con entera independencia.

²⁵ Couture, Eduardo. *Vocabulario jurídico*. Pág. 369.



En cuanto a poder encomendar diligencias a otros jueces, el Artículo 46 de la Ley del Tribunal de Cuentas regula lo siguiente: "...las autoridades en materia de cuentas podrán encomendar determinadas diligencias a jueces del orden común, conforme lo dispuesto en la Ley Constitutiva del Organismo Judicial". (Hace referencia al Artículo 114 Ley del Organismo Judicial).

Del precepto transcrito, sobre encomendar diligencias, la misma ley prevé sancionar al funcionario que no cumpla con la misma, el Artículo 62 de la Ley del Tribunal de Cuentas establece: "Al empleado o funcionario a quien se encomiende alguna diligencia que no diere pronto cumplimiento a la misma, se le impondrá una multa de cinco a diez quetzales. Cuando los infractores fueren jueces del orden común, se enviará copia certificada a la Corte Suprema de Justicia para lo que estime procedente".

Cabe señalar la importancia de observar como la legislación guatemalteca es clara con respecto que la función jurisdiccional en materia de cuentas la asume el Tribunal de Cuentas, por lo que tiene absoluta independencia para realizar su función judicial, estableciendo en su propia ley la organización y su jurisdicción.

Dentro de las disposiciones generales establecidas en la Ley del Tribunal de Cuentas, es procedente mencionar las siguientes:

El Artículo 104 de la Ley del Tribunal de Cuentas, regula: "Los procedimientos en los juicios de cuentas y los económico-coactivos, serán promovidos de oficio por los mismos jueces que conozcan de ellos". De manera que, el juez que esté conociendo



un juicio de cuentas no puede dejar de hacerlo, alegando que existe abandono del mismo.

En el desarrollo del juicio de cuentas, puede surgir el conocimiento de la comisión de posibles delitos. Por este motivo, el Artículo 105 de la Ley del Tribunal de Cuentas, estipula lo siguiente: “Si al conocer los jueces de cuentas, en Primera o Segunda Instancia, aparecieren hechos delictuosos que no hubieren sido denunciados a la autoridad ordinaria con anterioridad, se certificará inmediatamente lo conducente, aunque no se hubiere dictado fallo alguno, para remitirlo a los jueces que corresponda”.

Ahora bien, los auditores están en la obligación de denunciar si tienen el conocimiento de un delito cuando realizan un examen a una entidad o persona sujeta a fiscalización, pero de no hacerlo, al llevarse a cabo un juicio de cuentas surgieren los hechos delictuosos que no hubiesen sido denunciados con anterioridad, los jueces de cuentas certificarán lo conducente inmediatamente a los jueces que corresponda.

Para finalizar con la Ley del Tribunal de Cuentas, en lo que no se oponga a la presente ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Civil (Decreto Ley 106), Código Procesal Civil y Mercantil (Decreto Ley 107); y, Ley del Organismo Judicial (Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala).



CAPÍTULO V

5. Limitación de la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala

La limitación de la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala surge con la vinculación de actuaciones que existe entre un órgano jurisdiccional, Tribunal de Cuentas, y las actuaciones que debe realizar previamente la Contraloría General de Cuentas. Dentro del presente capítulo se pone de manifiesto la problemática que actualmente surge a causa de esta vinculación.

5.1. Definición de competencia

Para definir la competencia es necesario partir del concepto de jurisdicción, como la potestad que tiene el Estado para administrar justicia, es indivisible, lo que significa que los órganos jurisdiccionales la poseen en su totalidad. Para que un órgano jurisdiccional pueda conocer de un caso determinado y hacer ejecutar lo juzgado, es preciso que una norma le atribuya tal conocimiento.

El Diccionario Jurídico de la Real Academia Española define competencia como, “el ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa”.²⁶

²⁶ [Http://dle.rae.es/?id=A0fanvT|A0gTnnL](http://dle.rae.es/?id=A0fanvT|A0gTnnL). (Consultado: 04 de marzo de 2016).



Por consiguiente, la competencia es el ámbito sobre el que un órgano jurisdiccional ejerce su potestad de juzgar, y no se debe entender como una porción de jurisdicción, ya que ésta es única e indivisible. En otras palabras, es la facultad que la ley da a un juez o tribunal de conocer un caso en concreto y decidir al respecto.

En cuanto a la diferencia entre la jurisdicción y competencia, se puede entender que “la jurisdicción es una potestad pública, genérica de todo tribunal; mientras que la competencia es un poder específico para intervenir en determinadas causas. Siendo cierta la afirmación según la cual todo juez tiene jurisdicción por el solo hecho de serlo, pero no todos los jueces tiene la misma competencia. Pues esta puede variar dependiendo del criterio atributivo”.²⁷

Manuel Ossorio, en el Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales, define la competencia como “la atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. Continúa la definición Ossorio, citando a Couture, es la medida de jurisdicción asignada a un órgano del poder judicial, a efectos de la determinación genérica de los asuntos en que es llamado a conocer por razón de la materia, de la cantidad y del lugar”.²⁸

Por lo tanto, la competencia fija los límites dentro de los cuales se ejerce la facultad de administrar justicia, que es otorgada a un juez o tribunal para que pueda conocer de un

²⁷<https://derecho2008.wordpress.com/2012/02/25/diferencias-entre-la-competencia-y-la-jurisdiccion/>. (Consultado: 07 de marzo de 2016)

²⁸Ossorio, Manuel. [Http://www.foroderechoguatemala.org/wp-content/uploads/2011/07/Manuel-Ossorio.pdf](http://www.foroderechoguatemala.org/wp-content/uploads/2011/07/Manuel-Ossorio.pdf). (Consultado: 07 marzo de 2016).



asunto que ha puesto en movimiento la actividad jurisdiccional, teniendo preferencia o exclusión de los demás tribunales.

5.2. Competencia del Tribunal de Cuentas

Para determinar la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala, es a partir del Artículo 220 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que se analizará el presente tema. Como se ha mencionado en el capítulo anterior, el referido Artículo prevé la existencia de una función judicial en materia de cuentas que será ejercida por los jueces de primera instancia y el Tribunal de segunda instancia de cuentas, pero en el texto constitucional no se especifica en qué consiste esta función judicial.

Ahora bien, el Artículo 70 de la Ley del Tribunal de Cuentas, distingue dos competencias: "...la restitución o pago correspondiente en caso de responsabilidad y la imposición de sanciones de acuerdo con la ley".

Al respecto, Ballbé y Franch comentan: "Por un lado se atribuye al Tribunal de Cuentas la competencia para resolver sobre responsabilidades, pero también se le atribuyen competencias en materia sancionadora. Esto implica mezclar unos pronunciamientos que quedan mucho más cercanos a lo que sería una modalidad de responsabilidad civil, donde el perjudicado es el sector público, con otros pronunciamientos más cercanos al derecho sancionador, ya sea en su vertiente penal o administrativa. Por tanto, no queda claro si la finalidad de los juicios de cuentas es restituir al erario público de un perjuicio económico que se le haya causado, o si por el contrario, la finalidad de dichos



procedimientos es castigar determinadas conductas que el ordenamiento jurídico considera antijurídicas”.²⁹

Finalmente, la Ley del Tribunal de Cuentas establece referente a la competencia, los siguientes artículos:

Artículo 51. “El Tribunal de Cuentas en los asuntos de su competencia puede aplicar las medidas de apremio que autoriza a los jueces del orden común”.

Artículo 53. “El Tribunal de Cuentas conocerá en segunda instancia en los juicios de cuentas y los procedimientos económico-coactivos. Pasará a la Contraloría copia certificada de los fallos que dicte, para los efectos el finiquito”.

Artículo 54. “Están sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas las oficinas y personas sujetas a fiscalización a que se refiere el Artículo dos de esta ley”.

Las personas sujetas a fiscalización se determinan en el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

Artículo 61. “Los conflictos de competencia entre las autoridades, en materia de cuentas, serán resueltos por el Tribunal de Cuentas”.

²⁹ Ballbé. Op. Cit. Pág. 255.



Artículo 77. “Las sentencias de primera instancia que se dicten deberán declarar si se aprueban los reparos que contiene el expediente formulado por la Contraloría de Cuentas o si por el contrario, se consideran desvanecidos e infundados”.

Por lo tanto, la competencia del Tribunal de Cuentas aunque no se especifica dentro de nuestro ordenamiento jurídico, es claro que es en materia de cuentas y su finalidad es determinar si una cuenta fiscalizada causó un perjuicio económico al Estado.

El Tribunal de Cuentas ejerce su competencia únicamente sobre los reparos no desvanecidos presentados por la Contraloría General de Cuentas, lo que le permite dar su fallo dentro de los márgenes que la ley permite.

5.3. Dependencia en la función judicial con una actividad fiscalizadora

La Ley del Tribunal de Cuentas determina una serie de características propias de los juicios de cuentas, entre ellas una fundamental es que debe de existir un procedimiento administrativo previo para iniciar con los referidos juicios, llevado a cabo por la Contraloría General de Cuentas.

Se puede observar que existe una vinculación entre la actividad judicial llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas mediante el juicio de cuentas y la actividad fiscalizadora llevada a cabo por la Contraloría General de Cuentas. Existen dos actuaciones, por dos organismos diferentes, que tienen como objeto los fondos públicos, pero con finalidades diferentes.



Al respecto Ballbé y Franch directores del trabajo manual de derecho administrativo, comentan: “Aunque ambas funciones tienen como objeto los fondos públicos, la actividad del Tribunal de Cuentas y de la Contraloría, con relación a dichos fondos, es distinta. La función judicial es una expresión del poder judicial, atribuyendo a un determinado supuesto de hecho relacionado con las cuentas públicas, una consecuencia jurídica, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. La segunda función, la fiscalizadora, es una manifestación de las potestades de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo, que se materializan a través de un órgano especializado en temas de gestión económico-financiera del sector público”.³⁰

De lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la dependencia de actuaciones radica en que no se puede iniciar un juicio de cuentas si previamente no ha existido una actividad fiscalizadora, llevada a cabo por la Contraloría General de Cuentas.

Con este tipo de dependencia se limita la forma de dar inicio a un juicio de cuentas, de manera que si un ciudadano tiene el conocimiento de un acto que conlleva un perjuicio económico al Estado, el Tribunal de Cuentas no puede iniciar el juicio respectivo para exigir las responsabilidades que surgieren.

Por este motivo, autores como Manuel Ballbé y Marta Franch comentan: “parece que se garantizarían mejor los intereses del Estado si, en este tipo de procedimientos, el ordenamiento jurídico positivo estableciera mecanismos que permitieran el ejercicio de

³⁰ *Ibid.* Pág. 251.



la acción pública, de manera que cualquier ciudadano pudiera desencadenar el inicio de un juicio de cuenta”.³¹

Cabe señalar que una reforma sobre la legitimación activa de los juicios de cuentas en Guatemala, resultaría una mejor manera de garantizar los intereses del Estado, permitiendo que cualquier persona pueda dar inicio a un juicio de cuentas y no solo la Contraloría General de Cuentas.

5.4. Régimen sancionador de la Contraloría General de Cuentas

“La sanción es una de las competencias otorgadas por la ley a la administración al efecto de castigar a toda persona individual o jurídica que cometa alguna de las faltas administrativas que la ley señala por acción u omisión otras normas”.³²

Cabe entender, que la sanción administrativa es la facultad que el Estado otorga a un órgano competente para castigar algún hecho que está en contra de una disposición administrativa u omite su cumplimiento.

Todo régimen sancionador debe ser iniciado por un órgano competente, siendo así que el ordenamiento jurídico de Guatemala ha de establecer mecanismos de reacción frente a toda acción u omisión que implique una violación de las normas jurídicas por parte de las entidades del Estado o de cualquier persona que reciba fondos públicos. Por

³¹ **Ibid.**

³² **Ibid.** Pág. 371.



consiguiente, el derecho penal y el derecho sancionador administrativo son una manifestación del poder punitivo del Estado.

Con base en lo anterior, la Contraloría General de Cuentas es el órgano superior de control de los fondos públicos, siendo así que la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece una definición de infracción en el Artículo 38, preceptuando lo siguiente: “es toda acción u omisión que implique violación de normas jurídicas o procedimientos establecidos de índole sustancial o formal, por parte de servidores públicos u otras personas individuales o jurídicas sujetas a verificación por parte de la Contraloría General de Cuentas sancionables por la misma, en la medida y alcances establecidos en la presente Ley u otras normas jurídicas, con independencia de las sanciones y responsabilidades penales, civiles o de cualquier otro orden que puedan imponerse o en que hubiere incurrido la persona responsable...”.

La Contraloría General de Cuentas siendo el órgano competente para la fiscalización, es además la encargada de imponer sanciones que implique la violación de normas jurídicas, esto independientemente de las que puedan ser aplicables en virtud de una responsabilidad penal, civil o de cualquier otro orden.

La persona con la facultad para imponer sanciones que determina la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, es el Contralor General. Por consiguiente, el Artículo 13 establece: “El Contralor General de Cuentas tiene dentro de las facultades que le asigna la Constitución Política de la República de Guatemala, las siguientes atribuciones:... o) Imponer sanciones administrativas o pecuniarias que establecen las



leyes del país, dentro del ámbito de su competencia, así como otorgar rebajas de hasta un cincuenta por ciento (50%) sobre los montos que se hubieren impuesto, según la gravedad de las faltas en que se incurriere por parte de funcionarios y empleados públicos”.

5.4.1. Procedimiento para la imposición de sanciones por parte de la Contraloría General de Cuentas

Para determinar si procede una sanción, el Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece el procedimiento a seguir: “Para la imposición de sanciones establecidas en esta Ley u otras normas jurídicas aplicable, se le conferirá audiencia al presunto infractor por el plazo de cinco días improrrogables.

Si al evacuarse la audiencia se solicitare apertura a prueba, esta se concederá por el plazo perentorio de diez días hábiles improrrogables, los cuales empezará a contarse a partir del día siguiente de la notificación de la apertura a prueba.

Vencido el plazo para la evacuación de la audiencia o transcurrido el período de prueba, la Contraloría General de Cuentas resolverá sin más trámite, dentro de los cinco días siguientes y procederá a notificar la resolución, a más tardar dentro de los treinta días posteriores al de la emisión de la resolución”.

Si existe incumplimiento de los plazos en el procedimiento para la imposición de sanciones por parte de los funcionarios públicos de la Contraloría General de Cuentas,



la Ley establece que será considerado como una infracción laboral, la cual debe ser sancionada conforme a la Ley de Servicio Civil (Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala) y la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala).

Otros factores importantes dentro del procedimiento para la imposición de sanciones, son las siguientes:

a) Convenio de pago

Para realizar un convenio de pago de la sanción impuesta, el Artículo 40 Bis de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece lo siguiente: “La Contraloría General de Cuentas podrá suscribir convenio de pago con la persona sancionada el cual no podrá exceder de veinticuatro meses, donde se pactaran las facilidades para que el sancionado pueda cumplir con el pago de la sanción impuesta”. Pero este beneficio otorgado por la ley, es posible si el sancionado lo solicita y justifica la causa que le impide pagar la sanción correspondiente.

b) Cobro y destino de multas impuestas

El cobro de las multas lo realizará la Contraloría General de Cuentas, el proceso será por la vía económico coactivo, entendiéndose por título ejecutivo la certificación de la resolución en que conste la multa impuesta.



Al obtener el pago de las multas, formarán parte de los fondos privativos de la Contraloría General de Cuentas.

c) Reincidencia

La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece que es reincidente la persona que después de haber sido sancionada, incurre nuevamente en la misma sanción. Por lo tanto, el Artículo 42 preceptúa que “el reincidente será sancionado además con el incremento del cincuenta por ciento de la primera multa impuesta.”

d) Causas de extinción de responsabilidad

La responsabilidad por las infracciones y sanciones establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se extingue por: cumplimiento de la sanción, prescripción de la responsabilidad, prescripción de la sanción y por muerte del infractor.

e) Recursos legales

El Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece: “Contra las resoluciones que dicte el Contralor General de Cuentas procede el recurso de reposición; contra las resoluciones que dicten los subcontralores, directores y jefes de dependencia de la Contraloría, procede el recurso de revocatoria. En ambos casos procede lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.”



Con base a la normativa transcrita, se ha establecido el procedimiento para la imposición de sanciones por parte de la Contraloría General de Cuentas, resaltando los aspectos fundamentales de dicho procedimiento.

5.4.2. Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. (Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala)

Es preciso considerar la presente Ley, que establece normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar un manejo transparente y honrado en el uso de los recursos públicos.

a) Sujetos responsables

La Ley establece que son responsables y sancionados por incumplimiento, todas aquellas personas investidas de funciones públicas, especialmente: los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular, nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo presten sus servicios en el Estado. Asimismo, quienes presten sus servicios al Estado en el exterior del país.

b) Clases de responsabilidades

Los funcionarios públicos están obligados a desempeñar sus funciones con apego a la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes. En consecuencia, están sujetos a responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal.

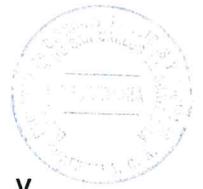


La responsabilidad administrativa está establecida en el Artículo 8 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos: “es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo cuando se incurriere en negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados o prestan sus servicios, además, cuando no se cumplan con la debida diligencia las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviere encomendados y no ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, o bien se incurre en falta o delito”.

La responsabilidad civil es la acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder, se cometa un perjuicio y daño del patrimonio público. Y la responsabilidad penal es la decisión, resolución, acción u omisión que constituyan delitos o faltas.

c) Instituciones tutelares para la verificación y cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos

El Artículo 14 de la presente Ley, menciona los siguientes: Congreso de la República de Guatemala; Ministerio Público, responsable del ejercicio de la acción penal; Procuraduría General de la Nación, representante legal del Estado y en consecuencia responsable de velar por su patrimonio; Contraloría General de Cuentas y las



autoridades nominadoras de los distintos organismos del Estado, municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas.”

5.5. Independencia de la sanción administrativa con una responsabilidad de otra índole

La sanción administrativa es la consecuencia de la comisión de un ilícito o infracción administrativa, pronunciada por un órgano que ha sido facultado por el ordenamiento jurídico que forma parte de la administración pública y que su finalidad es puramente represora, en este caso la Contraloría General de Cuentas.

En cuanto al Tribunal de Cuentas se puede hacer referencia que la Ley del Tribunal de Cuentas determina su competencia para resolver sanciones, aunque no es clara sobre que clase de responsabilidad se ejerce, sería una modalidad de tipo civil donde el Estado es el perjudicado, y si sanciona puede ser en su aspecto penal o administrativo.

“El estatuto administrativo, consagra el principio de la independencia de las responsabilidades, en términos que la sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil o penal, en consecuencia la condena, sobreseimiento o la absolución judicial no excluye la posibilidad de aplicar al empleado una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos.”³³

³³Cerruti, Marcelo. www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Actualidad/Actividades/Seminarios/9-10122010/Zona_sur/Juicio_de_Cuentas.pdf. (Consultado: 25 de marzo de 2016).



Por lo tanto, el derecho administrativo ha contado con la potestad de imponer sanciones, la doctrina acuerda que un pronunciamiento administrativo es independiente de un pronunciamiento judicial, aunque con ello pueda darse que un mismo hecho provoque una acumulación de sanciones, es decir, se materializa la sanción administrativa así como la jurisdiccional, al estar en ambos ámbitos previstos y sancionados.

5.6. Problemática derivada de la vinculación de funciones entre la Contraloría General de Cuentas y el Tribunal de Cuentas en Guatemala

Durante el desarrollo de la presente investigación, se ha determinado la competencia de la Contraloría General de Cuentas como la máxima institución encargada del control y fiscalización de los fondos públicos del país, así como la facultad de imponer sanciones administrativas.

Del mismo modo, se ha determinado la competencia del Tribunal de Cuentas en Guatemala, siendo un órgano jurisdiccional facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala para ejercer la función judicial en materia de cuentas, esta función se ejerce dentro de los juicios de cuentas que tienen como finalidad conocer y establecer si ha sufrido perjuicio económico el patrimonio del Estado por parte de una institución, entidad o persona que recibe, invierte o administra fondos públicos, teniendo el Tribunal de Cuentas la competencia para exigir la restitución o pago correspondiente en caso de responsabilidad y la imposición de sanciones.



Pero para ejercer este órgano jurisdiccional su competencia en materia de cuentas, es necesario que exista un expediente que contenga un reparo no desvanecido que actualmente lo tramita y formula la Contraloría General de Cuentas. El expediente que contiene el reparo es el resultado de un procedimiento administrativo llevado a cabo por un auditor gubernamental de la Contraloría, su función consiste en realizar una revisión a determinada cuenta de los organismos, instituciones, entidades y de cualquier persona que recibe fondos públicos, efectuando su informe de las operaciones evaluadas.

En su informe el auditor da a conocer por escrito cada auditoría, al existir una anomalía en una cuenta fiscalizada se procede a dar audiencia al responsable para que proceda a desvanecer los reparos formulados; de no desvanecer los reparos establecidos, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Contraloría procede a elaborar la demanda correspondiente para dar inicio al juicio de cuentas respectivo.

Es de notar que existe una vinculación de dos órganos del Estado con un mismo objeto de proteger los fondos públicos de Guatemala, pero con funciones diferentes, una función fiscalizadora y una función judicial. Es por este motivo, que la sentencia que dicta el Tribunal de Cuentas debe declarar si aprueba los reparos formulados por la Contraloría General de Cuentas, o si los considera desvanecidos e infundados.

Al respecto Ballbé y Franch indican “que al ser la Contraloría General de Cuentas quien realiza la función fiscalizadora previa, puede repercutir en forma negativa la finalidad que busca el juicio de cuentas, puesto que al plantearse un reparo a una cuenta



fiscalizada, el hecho de tener que ser parte de un procedimiento judicial posterior puede fácilmente desincentivar al contralor que debe ser parte de dicho proceso.”³⁴

De manera que, se puede considerar más fácil establecer una sanción administrativa que llevar a cabo un juicio de cuentas. Ahora bien, distinguiendo las diferentes funciones que se realizan para llevar a cabo un juicio de cuentas, se puede proporcionar una explicación de la problemática en la competencia del Tribunal de Cuentas que en la actualidad surge en Guatemala.

En el momento que la Contraloría General de Cuentas formula un expediente con un reparo no desvanecido, la Ley del Tribunal de Cuentas en el Artículo 56 regula: “La Contraloría de Cuentas está obligada a remitir al Tribunal de Cuentas los expedientes que den lugar a procedimientos, formados en virtud de revisiones, glosa, auditorías o inspecciones que efectúen de conformidad con la ley, los cuales servirán de base para el juicio respectivo.”

Pero cuando se lleva a cabo el trámite de reparo, si a consideración del auditor que realizó el examen solo amerita una sanción administrativa la institución, entidad o persona que recibe los fondos públicos, se procede a sancionar y se omite enviar el expediente al Tribunal de Cuentas para su pronunciamiento, quedando archivado en la Contraloría General de Cuentas. De esta manera se limita la competencia que tiene el Tribunal de Cuentas para conocer los expedientes que contienen un reparo no desvanecido.

³⁴ Ballbé. Op. Cit. Pág. 252.



Es importante hacer mención que en la actualidad los juicios de cuentas son escasos, por ende solo existe un Tribunal de Cuentas en Guatemala.

Ahora bien, la Contraloría General de Cuentas puede sancionar a las instituciones, entidades o personas que reciban fondos públicos, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas le otorga esa facultad, puede sancionar a cualquier persona individual o jurídica que esté sujeta a fiscalización.

Pero es de tomar en cuenta que también establece la Ley, que dichas sanciones son independientes a sanciones y responsabilidades penales, civiles o de cualquier otro orden que puedan imponerse; esto debido que existe independencia en las funciones de los referidos órganos del Estado, porque la Contraloría General de Cuentas como órgano de control gubernamental impone sanciones administrativas y el Tribunal de Cuentas como órgano del Estado que realiza una función jurisdiccional puede pronunciarse, independientemente que exista una sanción administrativa, sobre los reparos no desvanecidos que la Contraloría General de Cuenta tiene la obligación de remitir para su conocimiento y resolución.

En Guatemala el juicio de cuentas tiene importancia, pues permite ser un control para la pérdida económica en el manejo de los fondos públicos por parte de entidades y personas que según la ley deben ser fiscalizadas. No es lo mismo que un funcionario público reciba una sanción administrativa por una conducta que en el ordenamiento jurídico se considera antijurídica, que ser juzgado por un órgano jurisdiccional competente que no solo busca establecer si ha causado un perjuicio económico al



Estado, sino además determinar la restitución o el pago correspondiente si es que procede.

Por lo tanto, en la actual legislación guatemalteca se hace necesaria una reforma a la Ley del Tribunal de Cuentas que establezca un procedimiento más adecuado que garantice el desempeño de la función judicial del Tribunal, determinando conocer todo expediente con un reparo no desvanecido formulado por la Contraloría General de Cuentas aunque exista ya una sanción administrativa, de esta manera hacer un control jurisdiccional eficaz para los fondos públicos.

Por consiguiente, se presenta un proyecto de reforma de la Ley del Tribunal de Cuentas, Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala:

DECRETO NÚMERO _____ 2016

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que no obstante la vigencia de las normas contenidas en la Ley del Tribunal de Cuentas, Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala, surge una limitación en la competencia del Tribunal de Cuentas cuando no conoce de un expediente con reparo no desvanecido tramitado, formulado y sancionado por la Contraloría General de Cuentas.



CONSIDERANDO:

Que siendo el Tribunal de Cuentas un órgano jurisdiccional, es necesaria una reforma a la Ley del Tribunal de Cuentas que permita fortalecer el desempeño de la función judicial en materia de cuentas que preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala.

POR TANTO:

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

DECRETA:

Lo siguiente:

REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 1126 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

ARTÍCULO 1.- Se reforma el Artículo 56 del Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda así:

“Artículo 56.- La Contraloría General de Cuentas está obligada a remitir al Tribunal de Cuentas los expedientes que den lugar a procedimientos, formados en virtud de revisiones, glosas, auditorias o inspecciones que efectúen de conformidad con la ley, independientemente que se haya sancionado administrativamente a la entidad o



persona sujeta a fiscalización a las que se refiere el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, los expedientes que servirán de base para el juicio respectivo”.

ARTÍCULO 2.- Se reforma el Artículo 70 del Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda así:

“Artículo 70.- El juicio de cuentas tiene por objeto establecer de manera definitiva si el patrimonio del Estado ha sufrido pérdida en el manejo de los fondos públicos por parte de instituciones, entidades o personas sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas. Tiene el Tribunal de Cuentas la competencia de conocer los expedientes tramitados y formulados por la Contraloría General de Cuentas que contengan cualquier reparo no desvanecido, pronunciándose sobre si aprueba los reparos o si por el contrario se consideran desvanecidos e infundados. En caso de existir responsabilidad corresponde al Tribunal de Cuentas exigir la restitución o pago correspondiente”.

ARTÍCULO 3.- El presente Decreto entrará en vigencia a los ocho días de su publicación en el Diario Oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo en Guatemala, el siete de octubre de dos mil dieciséis.



Firma

Presidente Organismo Legislativo

Firma

Secretario

Firma

Secretario

Palacio Nacional: Guatemala, veinticinco de octubre de año dos mil dieciséis.

Publíquese y cúmplase

Firma

Presidente de la República de Guatemala

Firma

Ministro de Gobernación



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El Tribunal de Cuentas es un órgano jurisdiccional que conoce de los juicios de cuentas en Guatemala, tienen el objeto de establecer si se ha producido un perjuicio económico al patrimonio del Estado; pero para dar inicio a los referidos juicios es necesario que previamente exista un expediente que contenga un reparo no desvanecido tramitado y formulado por la Contraloría General de Cuentas, como resultado de una fiscalización a una entidad del Estado o persona sujeta a control.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la función judicial en materia de cuentas que ejerce el Tribunal; y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, prevé que la Contraloría tiene la facultad de sancionar con independencia de las sanciones y responsabilidades de cualquier otro orden que puedan imponerse.

Sin embargo, cuando se formula el expediente con el reparo no desvanecido, la Contraloría General de Cuentas puede determinar que solo amerite una sanción administrativa y no remita el expediente al Tribunal de Cuentas para su pronunciamiento según la ley. Por lo tanto, surge la problemática de limitar la competencia del Tribunal de Cuentas cuando no conoce de dichos expedientes.

Se requiere que la Corte Suprema de Justicia presente una iniciativa de reformas a la Ley del Tribunal de Cuentas, que permita fortalecer el desempeño de la función judicial del Tribunal de Cuentas, permitiéndole el conocimiento de los expedientes formulados por la Contraloría General de Cuentas, incluso si existe una sanción administrativa.





BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA MORA, Omar. **El juicio de cuentas**. Universidad Central, cátedra de derecho administrativo. [Http://oahumada.ublog.cl/archivos/8449/el_juicio_de_cuentas.pdf](http://oahumada.ublog.cl/archivos/8449/el_juicio_de_cuentas.pdf). (Consultado: 04/01/2016).
- BALLBÉ Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo**. Universidad Autónoma de Barcelona/Universidad de San Carlos de Guatemala/Universidad Francisco Marroquín/Universidad Mariano Gálvez/ Universidad Rafael Landívar. Barcelona, España: Marqués tallers gràfics, 2002.
- BARRIOS OSORIO, Omar Ricardo. **Folleto de estudio derecho administrativo I, la administración estatal**. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.e.), (s.f.)
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 2001.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Litografía Orión, 2005.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Tomo I. Guatemala: Ed. Estudiantil Feníx, 2011.
- CAMPOS DÍAZ, Mercedes. **Consideraciones procesales**. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [Http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3496/18.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3496/18.pdf). (Consultado: 18/01/ 2016).
- CASTILLO VILLEGAS, Johnny. **Diferencia entre la competencia y la jurisdicción**. <https://derecho2008.wordpress.com/2012/02/25/diferencias-entre-la-competencia-y-la-jurisdiccion/>. (Consultado: 07/03/ 2016).



CERRUTI, Marcelo San Martín. **Probidad y transparencia para la administración.** http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Actualidad/Actividades/Seminarios/9-10122010/Zona_sur/Juicio_de_Cuentas.pdf. (Consultado: 04/01/ 2016).

Contraloría General de Cuentas. **Historia de la Contraloría General de Cuentas.** [http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/HISTORIA % 20 C G C. pdf](http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/HISTORIA%20CGC.pdf). (Consultado: 14/12/2015).

COUTURE, Eduardo. **Vocabulario jurídico.** Bs. As. Argentina: (s.e.), 1980.

[Http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/funci%C3%B3n-jurisdiccional/funci%C3%B3n-jurisdiccional.htm](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/funci%C3%B3n-jurisdiccional/funci%C3%B3n-jurisdiccional.htm). (Consultado: 24/02/ 2016)

[Http://www.rae.es](http://www.rae.es). (Consultado: 05/10/2015)

IBARRA MARES, Alberto. **Introducción a las finanzas públicas.** Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales. www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GAsTO%20PUBLICO.htm. (Consultado: 14/10/2015).

MONTERROSO, Gladys. **Fundamentos financieros, finanzas públicas.** Tomo I. Primera Edición. Guatemala: Editorial Arte + Arte, 2006.

MONTERROSO, Gladys. **Fundamentos financieros, finanzas públicas.** Tomo II. Primera Edición. Guatemala: Editorial Arte + Arte, 2006.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.** Primera Edición Electrónica. <http://www.foroderechoguatemala.org/wp-content/uploads/2011/07/ManuelOssorio.pdf>. (Consultado: 07/03/ 2016).

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado.** 3era. Edición. Guatemala: Editorial estudiantil Fenix, 2003.



SÁNCHEZ HAS, Luis Eduardo. **Análisis jurídico del finiquito de probidad y su incidencia en el juicio de cuentas.** Tesis de grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. 2007.

Legislación:

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

Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. 1989.

Ley del Tribunal de Cuentas. Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala. 1956.

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

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

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Acuerdo Gubernativo 192-2014 del Presidente de la República de Guatemala. 2014.