

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



**RELACIÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE LA  
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN  
SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

**MARCOS ANDRÉS CHUGA ALVAREZ**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2022**

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

**RELACIÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE  
LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN  
SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS**



Y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, abril de 2022

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras  
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome  
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García  
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera  
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar  
SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. William Armando Vanegas  
Vocal: Lic. Mario Adolfo Soberanis  
Secretario: Lic. Heber Dodanin Aguilera Toledo

**Segunda Fase:**

Presidente: Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla  
Vocal: Lic. Fernando Bamaca  
Secretario: Lic. Aníbal de León Velasco

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 de 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,  
 05 de junio de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, OFELIA DEL CARMEN GONZALEZ JACOME  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
MARCOS ANDRÉS CHUGA ALVAREZ, con carné 201311975,  
 intitulado ESLABÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN  
PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

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.

  
**LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 07 / 06 / 2019. f) \_\_\_\_\_

  
 Asesor(a)  
 (Firma y Sello) **Licda. Ofelia del Carmen Gonzalez Jacome**  
**ABOGADA Y NOTARIA**





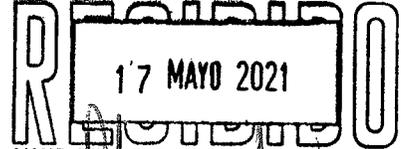
Licenciada Ofelia Del Carmen González Jácome  
Abogada y Notaria  
Col. 8,988  
ofeliagonzalez6gt@yahoo.es  
Ciudad de Guatemala



Guatemala, 28 de abril de 2021

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES



Estimado Jefe de la Unidad:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesora de tesis del bachiller **MARCOS ANDRÉS CHUGA ALVAREZ**, la cual se intitula **"ESLABÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS"**. Declaro expresamente que no soy pariente del bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me permito concluir lo siguiente:

- a) Para una mejor comprensión del tema investigado, el título de la tesis fue modificado, quedando de la siguiente manera: **"RELACIÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS"**.
- b) **Contenido científico y técnico de la tesis:** se determinó que el bachiller realizó un análisis exhaustivo de cada uno de los temas desarrollados, exponiendo el contexto histórico de las instituciones investigadas, los aspectos jurídicos y doctrinarios respectivos, citó y analizó la legislación nacional y la jurisprudencia pertinentes, efectuó los aportes y apreciaciones correspondientes, y aplicó metodológicamente los diversos pasos del proceso de investigación científica; destacándose que el tema investigado reviste especial relevancia para Guatemala, toda vez que, el cumplimiento por parte del Congreso de la República de Guatemala del mandato contenido en el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala, respecto de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria y ejercer de esta forma el control del legislativo sobre el presupuesto público, es sumamente importante, puesto que si la misma es realizada de manera técnica y oportuna, contribuiría, entre otros, a verificar si existe una adecuada correspondencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado, justificándose adecuadamente las modificaciones presupuestarias; asimismo, permitiría deducir las responsabilidades por faltas o anomalías en la ejecución de los recursos públicos.
- c) **Métodos y técnicas utilizadas:** en el desarrollo del contenido del informe, se estableció que el bachiller utilizó los métodos inductivo, deductivo, analítico, sintético y comparativo, los cuales contribuyeron para que lograra comprobar la hipótesis planteada al inicio de la investigación e identificara las consecuencias que provoca el

Licda. Ofelia del Carmen Gonzalez Jácome  
ABOGADA Y NOTARIA



Licenciada Ofelia Del Carmen González Jácome  
Abogada y Notaria  
Col. 8,988  
ofeliagonzalez6gt@yahoo.es  
Ciudad de Guatemala



incumplimiento por parte del Congreso de la República de Guatemala a la obligación establecida en el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

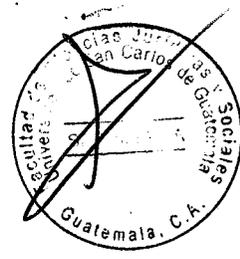
- d) **Redacción:** se verificó que la redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, y que el bachiller utilizó un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso y observancia de las reglas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española.
- e) **Conclusión discursiva:** se considera acertada la conclusión discursiva a la que se arribó, toda vez que del análisis de la sentencia dictada en el expediente 2400-2015, por la Corte de Constitucionalidad, se determinó que el incumplimiento por parte del Congreso de la República de Guatemala al Artículo 241 constitucional, vulnera el sistema de pesos y contrapesos del Estado y la sujeción a la ley del funcionario público, y debilita la deducción de responsabilidades, puesto que no existe un procedimiento reglado que permita determinar las bases claras para la adopción de las medidas legislativas que mejoren la gestión y fiscalización del gasto público en futuros ejercicios fiscales; por lo que es adecuado proponer que se regule un trámite específico en el que se establezcan plazos para que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda convoque a audiencias necesarias de aclaración y explicación del informe anual y dictamen de la Contraloría General de Cuentas, puesto que ello contribuiría a la solución de la problemática planteada.
- f) **Bibliografía:** la técnica bibliográfica utilizada permitió recolectar y seleccionar adecuadamente las fuentes documentales de referencia, estableciéndose que las mismas contienen y abordan las teorías expuestas y guardan concordancia con la investigación teórica realizada.
- g) Finalmente me permito manifestar que, respetando las opiniones y aportes del autor, durante la investigación realicé las observaciones que estimé pertinentes; asimismo, para una mejor comprensión del tema, sugerí las modificaciones necesarias, mismas que fueron observadas por el bachiller.

Por lo anteriormente expuesto, procede dictaminar que el contenido de la presente tesis cumple con todos los requisitos estipulados 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 que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

Licenciada Ofelia Del Carmen González Jácome  
Asesora de Tesis  
Colegiada No. 8,988





**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 17 de mayo de 2021.**

Atentamente pase a Consejero de Comisión de Estilo, FREDY ROBERTO ANDERSON RECINOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante MARCOS ANDRÉS CHUGA ALVAREZ, con carné número 201311975, intitulado RELACIÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS. Luego de que el estudiante subsane las correcciones, si las hubiere, deberá emitirse el dictamen favorable de comisión de Estilo, conforme lo establece el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencia Jurídica y Sociales y del Examen General Público.

**"ID Y ENSED A TODOS"**



**Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos**  
**Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis**



Guatemala 23 de julio del 2021

**DOCTOR CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS**  
JEFE DE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



Estimado Dr. Herrera

Por este medio me permito expedir **DICTAMEN EN FORMA FAVORABLE**, respecto de la tesis de **MARCOS ANDRÉS CHUGA ALVAREZ** cuyo título es **RELACIÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.**

El estudiante realizó todos los cambios sugeridos, por lo que a mi criterio, la misma cumple con todos los requisitos establecidos en el Normativo respectivo para que le otorgue la **ORDEN DE IMPRESIÓN** correspondiente

Atentamente

**ID Y ENSEÑAD A TODOS**

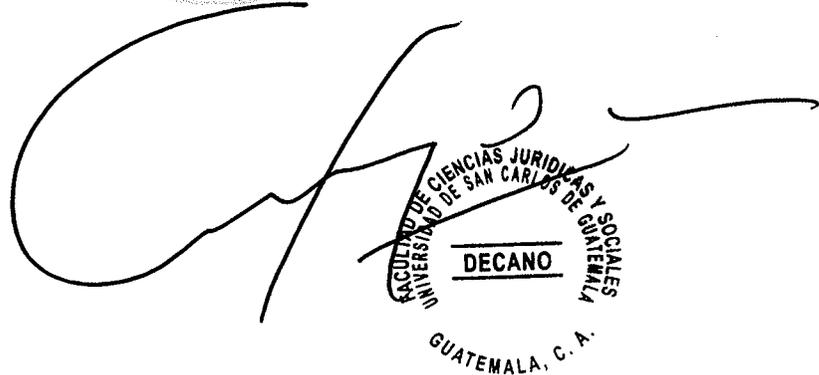
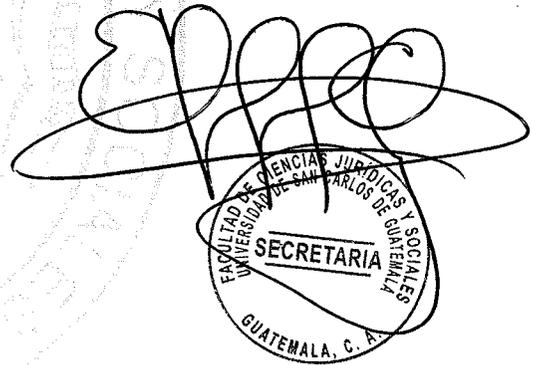
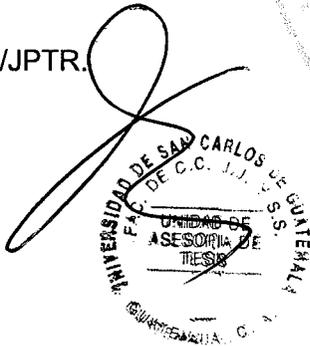
Lic. Fredy Roberto Anderson Recinos  
Consejero de Comisión de Estilo.



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, ocho de septiembre de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante **MARCOS ANDRÉS CHUGA ALVAREZ**, titulado **RELACIÓN ENTRE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, PARA UNA EFECTIVA FUNCIÓN SANCIONADORA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS**.  
 Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JPTR.





## DEDICATORIA

**A DIOS:** Por ser mi fuente de inspiración, y por darme fortaleza y disciplina durante este camino para alcanzar mis metas.

**A MI PADRE:** Cesar Leonel Chuga Castillo, por su amor incondicional y por compartir grandes momentos de mi infancia y adolescencia.

**A MI MADRE:** Maritza Jeannette Álvarez Bobadilla, por ser buen ejemplo de amor y paciencia, su apoyo incondicional y sus motivaciones para alcanzar mis metas.

**A MI HERMANO:** Leonel Antonio Chuga Álvarez, por su apoyo constante y energía positiva en todo momento.

**A MIS ABUELOS:** Por su amor y cariño, en especial a Clara Olivia Bobadilla Gutiérrez.



**A MI FAMILIA:**

A todos y cada uno de ustedes, por ser ejemplo de amor, unión y amistad en los momentos difíciles.

**A:**

Mi novia, Edna Xiomara Gálvez González, por su apoyo, cariño, amor incondicional, alegrías y motivaciones brindadas en cada momento a su lado.

**A MIS AMIGOS:**

Por todos los momentos divertidos, las pláticas, consejos de estudio y apoyo en todo momento que lo necesitaba.

**A:**

Mi Colegio Salesiano Don Bosco de Guatemala, por cada una de sus enseñanzas y momentos divertidos dentro de sus aulas y demás instalaciones.

**A:**

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por orientar mis estudios al servicio del pueblo.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en especial a la Jornada Matutina por mi formación académica profesional.



## PRESENTACIÓN

Esta investigación pertenece a la rama del derecho constitucional en su faceta de control en la teoría de la división del poder. La labor investigativa se realizó circunscrito al análisis jurídico constitucional de la normativa vigente en materia de rendición de cuentas del ordenamiento jurídico guatemalteco y derecho comparado; y la sentencia dictada en el expediente 2400-2015 por la Corte de Constitucionalidad, que demuestra el incumplimiento de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria desde el año 2004 al 2019, por parte del Congreso de la República de Guatemala.

El objeto de estudio, fue la determinación de las causas que impidieron el cumplimiento de la obligación contenida en el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala y que aún constituyen obstáculos en el actual trámite. Asimismo, se determina que el incumplimiento de este mandato constitucional vulnera el Estado de Derecho y propicia ausencia de sujeción del funcionario público a la ley. También se logra establecer que sería un importante apoyo para la Contraloría General de Cuentas en el ejercicio de una mejor fiscalización de los recursos públicos y la deducción de responsabilidades que se deriven del escrutinio parlamentario. El sujeto de estudio es el Congreso de la República de Guatemala como organismo constitucional competente.

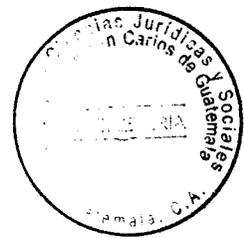
El resultado obtenido logra obtener un aporte académico destacable sobre la importancia de ésta función parlamentaria en un Estado Constitucional democrático, los importantes efectos jurídicos que tendría, así como la falta de certeza jurídica que existe para su debido cumplimiento. Este informe final fue eminentemente cualitativo y documental.



## HIPÓTESIS

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Congreso de la República de Guatemala debe aprobar o improbar, total o parcialmente, la liquidación presupuestaria de un ejercicio fiscal determinado, de conformidad con el sistema de frenos y contrapesos del Estado.

Si el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que por la improbación total o parcial de la liquidación presupuestaria, el Congreso de la República de Guatemala debe solicitar información por ausencia, aclaración y ampliación de informes, se plantea la hipótesis de que su cumplimiento influye de forma trascendental en el control integral del gasto público para deducir responsabilidades políticas, contables, administrativas, civiles y penales que se deriven del análisis previo, así como la adopción de recomendaciones y medidas legislativas que permitan mejorar la gestión del gasto público en futuros ejercicios fiscales.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se demuestra que el incumplimiento constante del Congreso de la República de Guatemala de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria, vulnera el sistema de pesos y contrapesos del Estado y el principio de legalidad o sujeción a la ley del funcionario público. En efecto, se válida la hipótesis planteada al demostrar que el trámite adoptado por el Congreso de la República de Guatemala carece de certeza jurídica y promueve la arbitrariedad de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para emitir dictamen sin pronunciarse sobre fondo del informe presentado por la Contraloría General de Cuentas sobre la liquidación presupuestaria.

Esto indica que la remisión de los informes de la Contraloría General de Cuentas solo cumple con requisitos legales, sin considerar su contenido, recomendaciones, propuestas y medidas para mejorar la gestión del gasto público y la deducción de responsabilidades. Asimismo, se obstaculiza al mismo Congreso de la República de Guatemala a proceder con claridad sobre qué aspectos solicitar información por improbar la liquidación presupuestaria, al no respaldarse en un análisis integral de la comisión respectiva.

La comprobación de la hipótesis fue realizada mediante el método inductivo-deductivo en la interpretación de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad y el trámite adoptado por el Congreso de la República de Guatemala al ser conminado en la misma sentencia. Se utilizaron técnicas bibliográficas mediante el derecho comparado, para la interpretación doctrinaria del espíritu de la ley sobre el mandato constitucional respectivo.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. La división de poderes del Estado .....	1
1.1. Poder público .....	1
1.1.1. Noción de poder .....	2
1.1.2. Poder público y Estado .....	4
1.1.3. Poder público y Derecho .....	5
1.1.4. Soberanía del Estado .....	7
1.1.5. Soberanía y Estado de Derecho .....	10
1.2. Separación de poderes .....	11
1.2.1. Antecedentes históricos .....	12
1.2.2. Teoría de la separación de poderes .....	14
1.2.3. Separación de funciones .....	15
1.3. Principio de separación de poderes en la Constitución Política de la República de Guatemala .....	16
1.3.1. Organismo Legislativo .....	18
1.3.2. Organismo Ejecutivo .....	19
1.3.3. Organismo Judicial .....	21
1.4. Sistema de pesos y contrapesos del Estado .....	22
1.4.1. Controles interórganos .....	24
1.4.2. Control parlamentario .....	28
1.4.3. Control del gasto público .....	32

## CAPÍTULO II

2. La rendición de cuentas en el Estado .....	35
2.1. Antecedentes de la rendición de cuentas .....	37
2.2. Concepto de rendición de cuentas.....	40
2.3. Concepto de <i>accountability</i> .....	42
2.4. Pilares de la rendición de cuentas .....	44
2.5. Clases de rendición de cuentas .....	47
2.5.1. Rendición de cuentas horizontal .....	49
2.5.2. Rendición de cuentas vertical.....	52
2.6. Mecanismos en materia de rendición de cuentas .....	54
2.6.1. Transparencia y acceso a la información .....	55
2.6.2. Fiscalización .....	57
2.6.3. Opinión pública.....	60
2.6.4. Legalidad.....	61
2.7. Fundamentos de la rendición de cuentas y responsabilidad.....	63

## CAPÍTULO III

3. El control del gasto público .....	67
3.1. Gasto público .....	68
3.1.1. Definición.....	69
3.2. Presupuesto del Estado .....	71
3.2.1. Definición.....	71
3.2.2. Regulación en el ordenamiento jurídico guatemalteco .....	72
3.2.3. Estructura del presupuesto.....	75
3.2.4. Ciclo presupuestario.....	76

3.3. Órgano contralor del gasto público .....	87
3.3.1. Contraloría General de Cuentas.....	88
3.3.2. Naturaleza jurídica.....	90
3.3.3. Marco normativo.....	92
3.3.4. Atribuciones.....	94
3.4. Control y fiscalización del gasto público.....	97
3.4.1. Informes de auditoría.....	100
3.4.2. Fiscalización sobre probidad y responsabilidad de los funcionarios públicos.....	103
3.4.3. Régimen sancionatorio.....	107
3.4.4. Importancia de la fiscalización del gasto público.....	108

#### CAPÍTULO IV

4. El control parlamentario en la rendición de cuentas .....	111
4.1. El Parlamento o Congreso.....	113
4.1.1. Nociones generales.....	115
4.1.2. Régimen parlamentario .....	117
4.2. Congreso de la República de Guatemala .....	122
4.2.1. Funciones generales .....	123
4.2.2. Ley Orgánica del Organismo Legislativo .....	126
4.2.3. Actividad legislativa .....	133
4.2.4. Citaciones e interpelaciones.....	135
4.2.5. Función fiscalizadora.....	138
4.2.6. Control financiero .....	139
4.2.7. Asistencia e informes de empleados y servidores públicos.....	144
4.2.8. Rendición de cuentas en el Poder Legislativo.....	146
4.2.9. Análisis de informes de la Contraloría General de Cuentas .....	147



Pág.

4.3. Derecho comparado del control parlamentario en rendición de cuentas .....	150
4.3.1. Perú.....	152
4.3.2. México .....	156
4.3.3. Costa Rica.....	162

## CAPÍTULO V

5. Relación entre la supervisión parlamentaria y el control de la ejecución presupuestaria, para una efectiva función sancionadora en la rendición de cuentas .....	169
5.1. Diferencia entre el control parlamentario y el control del gasto público en la rendición de cuentas.....	170
5.2. La falta de aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria por parte del Congreso de la República de Guatemala .....	175
5.3. Causas del incumplimiento de aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria.....	186
5.4. Consecuencias del incumplimiento en materia de rendición de cuentas por parte del Congreso de la República de Guatemala .....	197
5.5. Importancia de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria en la función sancionadora de funcionarios públicos a cargo de la ejecución presupuestaria.....	201
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA .....</b>	<b>207</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>209</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>213</b>



## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 241, establece como mandato la función de control en la rendición de cuentas, del Congreso de la República de Guatemala sobre el Organismo Ejecutivo y demás entidades descentralizadas y autónomas que reciban recursos públicos del Estado. Sin embargo, el Congreso de la República de Guatemala no cumplió con este mandato hasta que le fue ordenado por la Corte de Constitucionalidad en la sentencia dictada en el expediente 2400-2015.

Como planteamiento hipotético se formuló la arbitrariedad y la ausencia de normativa que desarrolle la norma constitucional al no establecer un procedimiento específico con base en plazos para mayor certeza jurídica en su cumplimiento. El constante incumplimiento y la arbitrariedad por parte del Congreso de la República de Guatemala a esta obligación; y la falta de normas reglamentarias que delimiten dicho procedimiento, que permitan cumplir con los objetivos y propósito principal de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria, constituye una vulneración al principio de legalidad y sujeción a la ley del funcionario público, además de atentar con el espíritu de la ley.

El objetivo general fue, demostrar la existencia de la problemática desarrollada en la hipótesis respectiva, fundamentándose en el análisis jurídico de la norma constitucional, las causas y factores que impidieron el incumplimiento del mandato constitucional, y la falta de certeza jurídica en el ordenamiento jurídico guatemalteco para el cumplimiento obligatorio de la función de control parlamentario en la rendición de cuentas.

También se buscó determinar que ante la conminación de la Corte de Constitucionalidad para cumplir con el mandato constitucional de rendición de cuentas, el Congreso de la República de Guatemala por la falta de capacidad técnica y normativa, se concentra en cumplir un mero requisito legal sin dictaminar sobre el contenido de la liquidación presupuestaria limitándose a pronunciarse sobre aspectos formales en la presentación



de la liquidación presupuestaria y el informe anual de ejecución de la Contraloría General de Cuentas.

Esta investigación se ha dividido en cinco capítulos: en el capítulo I, se desarrolla la teoría de la división de poderes y se describe el sistema de pesos y contrapesos en el cual se hace énfasis en los principales controles sobre la actividad gubernamental; en el capítulo II, se describen aspectos fundamentales y doctrinarios de la rendición de cuentas y su concepción dentro del sistema de pesos y contrapesos del Estado; en el capítulo III, se aborda la institución del presupuesto público y el gasto público, desarrollando sus aspectos normativos y los controles existentes sobre el mismo; en el capítulo IV, se analiza la función de control del Congreso de la República de Guatemala dentro de la rendición de cuentas ante la actividad gubernamental, y en el derecho comparado; y, en el capítulo V, se analizan las causas y factores que propician el incumplimiento del mandato constitucional de rendición de cuentas y se aborda la relación entre el Congreso de la República de Guatemala y la Contraloría General de Cuentas, para ejercer el control jurídico, político y financiero sobre el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Los métodos utilizados en el trabajo de investigación son el inductivo-deductivo, el analítico-sintético, y el método comparativo. Se utilizaron las técnicas bibliográficas y documentales. Asimismo, se hizo uso del derecho a la información pública solicitada al Congreso de la República de Guatemala.

Las funciones de control que posee el Congreso de la República de Guatemala son múltiples; sin embargo, el incumplimiento del mandato constitucional que se desarrolla en el presente trabajo de investigación vulnera una de las funciones principales que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga sobre el control de la actividad gubernamental. La indiferencia del Congreso de la República de Guatemala sobre este tema es deleznable y aunque se le conminó por sentencia de la Corte de Constitucionalidad a cumplir con su deber, existe arbitrariedad en su debido cumplimiento en futuros ejercicios fiscales y acatar el espíritu de la norma constitucional.



## CAPÍTULO I

### 1. La división de poderes del Estado

Uno de los elementos fundamentales dentro de la acepción más común de Estado es el poder. Para la presente investigación, el poder toma especial importancia en el esquema político republicano en su objetivo de evitar su concentración y regular su control. Para este proceso, es necesario la organización del poder público hasta el momento de su restricción a través de la fuerza normativa que caracteriza al derecho en su afán de organizar la vida en sociedad. Por ello, el estudio del poder público se hace en el contexto jurídico –político, en el cual las sociedades basan su organización política en la división de poderes, manifestada en el sistema de frenos y contrapesos del Estado.

La división del poder público se manifiesta a través de la ley suprema de un Estado, para impedir abusos y transgresiones a la ley, y sustentar el equilibrio del poder. La Constitución es el instrumento que plasma la organización del poder público, mediante la división de su ejercicio: legislativo, ejecutivo y judicial; que se manifiesta con la distribución de funciones en las diferentes competencias de los órganos estatales, para alcanzar el fin del Estado, que es el bien común.

#### 1.1. Poder público

El poder es la facultad de mandar y de ser obedecido, y si se le agrega el adjetivo de público, se comprende el poder como actividad del Estado.



En el contexto socio-político, el poder nace de la necesidad que tienen los seres humanos para vivir en sociedad de forma ordenada, factible, pacífica y en armonía. Para el efecto, es necesaria la creación de una autoridad consensuada por todos los habitantes que conforman una sociedad determinada, para que establezca la paz y el orden a través de los medios necesarios. Esta autoridad creada, se le denomina Estado. Todo poder que emana del Estado se transforma en poder público, el cual se ejerce a través de las instituciones estatales para coaccionar a los ciudadanos a que cumplan las leyes impuestas y se tomen decisiones en beneficio del interés general.

Por esta razón, el poder público es el tipo de poder que se ejerce por el Estado para regir a la sociedad. Para comprender mejor el concepto del poder público, es necesario mencionar que diversos autores han desarrollado teorías para sistematizar el concepto del poder a través de la observación general del funcionamiento de la sociedad. Esto indica que existen varias tipologías del poder, y que el poder público forma parte de ellas.

### **1.1.1. Noción de poder**

Para determinar y delimitar el concepto del poder público, en primer lugar se debe entender el concepto amplio del poder como “la aptitud o capacidad de influir y determinar la conducta de otros”.<sup>1</sup> A partir de este concepto, toda definición del poder radica en la influencia. En otro concepto, el poder consiste en los “medios presentes para obtener

---

<sup>1</sup> Ernesto Richter, Marcelo Pablo. **Diccionario de derecho constitucional**. Pág. 134

algún aparente bien futuro”.<sup>2</sup> En el pensamiento de Hobbes, este poder se manifiesta por las cualidades propias del hombre o bien en la fortuna.

Desde el punto de vista político, el poder es “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.<sup>3</sup> El análisis de esta definición se basa en tres factores claves que lo determinan: el tipo de poder, el concepto de dominación, y el concepto de disciplina, dependiendo del medio por el que se consigue ese control y la legitimidad.

Todas estas concepciones del poder radican en algo en común; la importancia que se dé a unos u otros dentro de una relación. Por lo tanto, se puede decir que el poder es la facultad que tiene una o varias personas de ejercer dominio e imponer su voluntad sobre otra u otras.

Gonzáles Camargo, indica que se distinguen las siguientes tipologías de poderes:

- a) Para Galbraith, el poder se clasifica en: el poder condigno, basado en la personalidad del líder; el poder compensatorio, basado en la capacidad económica; y el poder condicionado, basado en la organización.
  
- b) Aristóteles distinguía tres tipos de poder con base en el sujeto que se beneficia del ejercicio del poder: el poder paternal, que es ejercido en interés de los hijos; el poder

---

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. Pág. 103

<sup>3</sup> González Camargo, Edna Elizabeth. **Introducción a la ciencia política**. Pág. 50

patronal o despótico, en interés del amo; y el poder político, basado en el interés de quien gobierna y de quien es gobernado.

- c) Norberto Bobbio, señala la tipología de los tres poderes: económico, que se vale de la posesión de ciertos bienes para inducir a determinada conducta; el ideológico, que se vale de la posesión de ciertas formas del saber para ejercer influencia en el comportamiento ajeno; y el político, cuyo medio específico es la fuerza y cuya posesión distingue en toda sociedad al grupo dominante.

En esta clasificación, se posiciona el concepto del poder desde el punto de vista sociológico y político, diferenciado por las relaciones en sociedad, su organización, y el gobierno ejercido por los gobernantes sobre sus gobernados a través de la fuerza que se impone. Por lo tanto, se puede definir el poder público, en términos generales, como el dominio ejercido mediante la fuerza por un grupo o persona dominante en una relación social, sobre otro grupo con el fin de imponer su voluntad.

### **1.1.2. Poder público y Estado**

El poder político más generalizado y omnipresente es el que ejerce el Estado, es decir, que el poder que ejerce el Estado es el denominado poder público o político, porque es el que se ejerce mediante la fuerza o coacción sobre un grupo determinado de personas que se relacionan entre sí. De esta forma, el concepto del poder público se entrelaza con el concepto de Estado, entendido éste como “poder político organizado en una colectividad humana que vive en un territorio, acepta ciertas autoridades y reglas de

derecho y que persigue una finalidad: el bien general de toda la comunidad”.<sup>4</sup> Esta definición, abarca todos los elementos necesarios de un Estado.

Por estas razones, el poder público, también denominado poder político o poder estatal, es uno de los elementos fundamentales del Estado, es decir, constituye el elemento político del Estado. Para Max Weber, la posesión del monopolio de la violencia física legítima, ha sido calificada como elemento específico que diferencia al poder político de los demás.

Para este autor, la amenaza o el uso real de la violencia es lo que distingue el medio específico de la política, es decir, que en última instancia la política resuelve sus tareas específicas por medio de la violencia. De este modo, comprende el concepto de Estado atendiendo a su medio de imposición en última instancia, que es el denominado poder político que se ejerce para mantener el orden establecido. Sin embargo, el poder político que se le reconoce a un Estado también se distingue por la facultad exclusiva de regular y organizar la vida en sus múltiples esferas, atendiendo al bien común.

### **1.1.3. Poder público y derecho**

La doctrina clásica del Estado, siempre se ha preocupado por el problema de los límites del poder, que generalmente es planteado en la relación del poder y el derecho. El Estado es definido como “un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el

---

<sup>4</sup> Mercedes Flores; Arriaga Ureta, Wotzbeli. **Compilación de ciencia política**. Pág. 29



poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él”.<sup>5</sup> En este sentido, el poder soberano se transforma como el poder de crear y aplicar el derecho en un territorio y pueblo determinado; poder que encuentra su validez en la ley fundamental y el uso exclusivo de la fuerza en última instancia.

Otros autores establecen que es condición indispensable el proceso de mando y obediencia entre los miembros de un Estado, para que el poder público encuentre la legitimación de su ejercicio, en el derecho, mediante la elaboración y el correspondiente acatamiento de un conjunto de normas jurídicas. En consecuencia, todo poder político “tiende a formalizarse en expresiones jurídicas a través de las cuales asegura su permanencia y efectividad”.<sup>6</sup> En definitiva, para su ejercicio el poder público entra en el campo de lo jurídico, por estar las normas jurídicas caracterizadas por la capacidad coercitiva de un Estado.

El poder público es producto de la voluntad política que crea al Estado, el cual es ejercido por diversos órganos estatales a través de la creación de normas jurídicas que lo regulan y limitan. El poder público como poder constituido es definido como la “competencia jurídica para tomar decisiones y ejecutarlas. En sentido material, dicho poder lo ejerce todo el aparato gubernamental por medio de toda clase de organizaciones públicas. Éste se distribuye en tres funciones principales, a saber: legislativa, ejecutiva y judicial”.<sup>7</sup> Por

---

<sup>5</sup> Bobbio. **Op. Cit.** Pág. 128

<sup>6</sup> Mercedes Flores; Arriaga Ureta. **Op. Cit.** Pág. 76

<sup>7</sup> Pereira Orozco, Alberto; Ernesto Richter, Marcelo Pablo. **Derecho Constitucional.** Pág. 221



ello, el ejercicio del poder público del Estado se distribuye a través de sus instituciones, cuyas funciones se limitan por el ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, el Estado de Guatemala, regula el poder público en el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio”. El Estado guatemalteco regula el ejercicio del poder público limitado por su propio ordenamiento jurídico, encabezado por su Constitución. Por lo tanto, son las normas jurídicas las que organizan el poder público para su ejercicio, así como establecen que de conformidad con la ley, el poder público proviene del pueblo.

#### **1.1.4. Soberanía del Estado**

Se le denomina también poder soberano o soberanía, al más alto grado de poder que tiene un Estado. Jean Bodin, define el concepto temprano de soberanía como el poder absoluto y perpetuo de una república; absoluto, por no estar sometido a otras leyes que las divinas y naturales; y perpetuo, por lograr obtener obediencia a sus mandatos con el uso exclusivo del poder coactivo. No obstante, en el transcurso de la historia el concepto de soberanía sufrió variaciones en su intento de justificar su devenir, según el sujeto que la detenta.

En un sentido originario, la soberanía nace como un hecho en los siglos XVI y XVII, cuando en el continente europeo las personas empezaron a buscar fundamentos sobre los cuales sustentar la autoridad de los incipientes Estados nacionales, con el fin de evitar la interferencia de personas ajenas a su territorio y poder ejercer el control territorial, teniendo como corolario la concentración o centralización de los poderes públicos dentro de una sociedad. En este contexto, la soberanía corresponde al rey o emperador en la forma de gobierno de la monarquía absoluta. Se identificaba al gobernante con el Estado, tal como se atribuyó Luis XIV con la frase: “El Estado soy yo”.<sup>8</sup>

Por otra parte, con la teoría de Rousseau, se concibe que la soberanía radica en la voluntad general del pueblo; cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, porque su propia voluntad crea la autoridad y por lo tanto, se obliga a obedecerla. Así nace el pensamiento de soberanía popular: “El pueblo es el elemento central en donde reside legítimamente la autoridad. La soberanía reside en cada uno de los individuos que componen el Estado, siendo cada uno de ellos detentador de una porción alícuota de esta soberanía”.<sup>9</sup> De esta forma, el concepto de soberanía se concibe en el pensamiento democrático, cuyo titular es el pueblo y no sus autoridades.

Los postulados de Rousseau fueron la base ideológica de la Revolución Francesa de 1789 ante la inconformidad del pueblo por la monarquía absoluta, y por lo tanto, instituyó a la república como un sistema de gobierno. Derivado de la revolución francesa, se estableció la Constitución Francesa de 1793, que fue el primer texto legal que declaró

---

<sup>8</sup> Cáceres Rodríguez, Luis Ernesto. **Estado de derecho y derechos humanos**. Pág. 21

<sup>9</sup> Richter. **Op. Cit.** Pág. 162

que la soberanía reside en el pueblo. De esta manera el concepto de soberanía surge en lo político, como poder supremo que radica en el pueblo quien la delega a sus representantes; posteriormente, debió transformarse con la intención de garantizar un “fondo jurídico al poder del Estado”.<sup>10</sup>

No obstante, la soberanía se encuentra con dos tipos de límites: “los que derivan de las relaciones entre gobernantes y gobernados, y son los límites internos y los que derivan de las relaciones entre los estados, y son los límites externos”.<sup>11</sup> Esto indica que en las constituciones modernas el concepto de soberanía se comprende bajo dos aspectos: como poder supremo del Estado que radica en el pueblo y lo delega en sus representantes y, como un Estado soberano e independiente que toma sus propias decisiones sin interferencia de Estados externos.

En los Estados democráticos, la soberanía reside en el pueblo, como “criterio democrático fundamental que rige el verdadero acto de poder estatal, como única fuente de legitimación del derecho y de la administración”.<sup>12</sup> En este sistema de gobierno, es el pueblo del Estado quien posee la soberanía. Sin embargo, es imposible que la soberanía en los Estados democráticos sea ejercida directamente por el pueblo, y por esta razón la misma es delegada en los órganos que lo conforman, dando lugar al régimen representativo regido por el sufragio universal.

---

<sup>10</sup> **Ibid.**

<sup>11</sup> Bobbio. **Op. Cit.** Pág. 139

<sup>12</sup> Cáceres. **Op. Cit.** Pág. 21

Se concluye que la diferencia entre soberanía y poder político radica en la subsunción del poder político a la soberanía, es decir, que la soberanía es el poder político supremo que posee un Estado y que radica en el pueblo. En tal sentido, la soberanía es el poder supremo del Estado que radica en el pueblo, quien lo delega a sus representantes con el fin de organizar el poder público entre los tres organismos del Estado.

#### **1.1.5. Soberanía y Estado de Derecho**

El Estado de Derecho, es el entero sometimiento del Estado al orden jurídico. “La constitución y demás normas jurídicas deben distribuir entre diversos órganos del Estado las funciones de legislación, administración y jurisdicción... que se coordinan jurídica y funcionalmente”.<sup>13</sup> De este modo, el derecho le otorga legitimación a un Estado y organiza el ejercicio del poder público.

Para lograr este hecho, se ha desarrollado en el transcurso de la historia la teoría de la división de poderes o teoría de la distribución de funciones, cuyo objetivo es evitar la concentración del poder. Esta distribución de funciones para el ejercicio del poder público, permite su control a través de las normas jurídicas; control que corresponde a cada órgano facultado por la Constitución de un Estado, y sirve como equilibrio en la competencia de otros órganos estatales.

---

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág. 22



La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su Artículo 141 que “la soberanía radica en el pueblo, y la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”. En definitiva, la soberanía radica en el pueblo y la delega a los Organismos del Estado de Guatemala, para el ejercicio de poder público y la distribución de funciones. De este modo, el Estado representa el poder soberano del pueblo, es decir, que por voluntad del pueblo se le otorgó la facultad de ejercer el poder público.

De conformidad con la norma citada, el poder público se encuentra distribuido entre estos tres organismos, los cuales ejercen funciones exclusivas y control sobre los otros organismos para dar forma al equilibrio del poder, y ejercen sus competencias en coordinación y no en subordinación. Para una mejor comprensión del tema, a continuación se desarrollará la teoría de la división de poderes o distribución de funciones.

## **1.2. Separación de poderes**

La división de poderes o separación de funciones, es un principio político y característica esencial de la forma republicana de gobierno, en el cual el poder político de un Estado se distribuye en tres organismos: legislativo, ejecutivo y judicial. A estos organismos, les corresponde ejercer de forma autónoma, independiente y coordinada un cúmulo de funciones y facultades dentro de la esfera de su competencia, de manera que se limiten recíprocamente.

### 1.2.1. Antecedentes históricos

Los primeros indicios de la separación de poderes proceden en la antigua Grecia, principalmente en Esparta, con el hecho de equilibrar el poder. De allí surgieron las figuras de “la *Apella* o *Ecclesia*, la *Gerousia* y los cinco éforos, que eran cuerpos colegiados que equilibraban el poder de los monarcas, para impedir abusos y transgresiones a la ley”.<sup>14</sup> Sin embargo, uno de los mayores ejemplos históricos del equilibrio del poder se dio en Roma, ciudad en la que se configuró el modelo de república.

En este modelo político romano se crearon instituciones que se basaron en el equilibrio del poder mediante la organización administrativa del Estado romano:

- a) El senado, que tenía como función principal la asesoría a las magistraturas cuyas decisiones eran vinculantes.
- b) La magistratura, que se configuró como un cuerpo de funcionarios administrativos, caracterizados por evitar el despotismo.
- c) Los cónsules, con funciones de jefatura de guerras, dirección de finanzas y la administración de justicia.
- d) Los pretores, encargados específicamente de la administración de justicia.
- e) Las asambleas populares, conformadas por los comicios de las curias, tribus y centurias.

---

<sup>14</sup> García, Mario David. **Teoría clásica del Estado**. Pág. 170



En relación a estas estructuras organizacionales de gobierno estatal, también denominadas gobiernos mixtos, el historiador griego Polibio, afirmaba que sobre todo se trataba de un sistema de pesos y contrapesos en el que había controles recíprocos, en el que cada institución ejercía funciones y atribuciones específicas. De esta manera, las asambleas populares reflejaban el principio democrático, los senadores el aristocrático, y los cónsules el monárquico. Posteriormente, el principio monárquico tomó el mando de autoridad, quebrantando el esquema estatal dando lugar al imperio.

Con esta irrupción del principio monárquico, Norberto Bobbio, consideraba que las monarquías absolutas en que se daba la concentración y centralización de todo el poder en manos del rey se debían limitar a través de las leyes superiores y la existencia de centros de poder legítimos. Estos centros de poder constituyen un límite que deriva de la misma composición y organización de la sociedad. De este modo, una siguiente fase del proceso de limitación jurídica del poder político es la que se afirma en la teoría y práctica de la separación de poderes.

No obstante, en el gobierno mixto y la teoría moderna de la división de poderes existían semejanzas y diferencias. Una de las principales semejanzas consiste en la búsqueda del equilibrio del poder. Sin embargo, la diferencia se localiza en que “ese equilibrio fue perseguido por el gobierno mixto a través de las fuerzas sociales, en tanto que la división de poderes lo hizo mediante las funciones públicas”.<sup>15</sup> En otras palabras, en el gobierno mixto, cada clase social tenía asignada una función dentro del sistema político; en cambio

---

<sup>15</sup> Pereira Orozco; Richter. **Op. Cit.** Pág. 222

en la división de poderes se le asigna una función específica a una institución integrada por cualquier persona que cumpla los requisitos de ley, sin importar su clase social.

### 1.2.2. Teoría de la separación de poderes

Charles de Secondat, barón de Montesquieu, materializó la teoría de la división de poderes basado en la Constitución inglesa, que permitió el establecimiento moderno de pesos y contrapesos para evitar el despotismo a través de la separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; una estructura organizacional a través de la cual se distribuyeran las funciones públicas. Asimismo, la doctrina de la separación de poderes como estructura organizacional debía estar determinada por el ejercicio de la libertad en un Estado moderado y no en un Estado despótico, en el que opera sin leyes ni frenos.

La doctrina de la separación de poderes de Montesquieu fue criticada por diversos autores que consideraban que si existe una división de poderes, no puede haber soberanía. Sin embargo, en la defensa de la teoría de la separación de poderes de Montesquieu se afirma que: "la división del poder no significa negación de soberanía. Nadie puede negar que el Estado moderno sea plenamente soberano; pero un soberano existe también allí donde los poderes están más rígidamente separados y contrapuestos".<sup>16</sup> Por ello, lo que se divide son las funciones y no el poder; la separación es con el objeto de que el poder no se concentre y por lo tanto, se abuse de él.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* Pág. 223



### 1.2.3. Separación de funciones

Si el concepto de Estado es la manifestación de la organización del poder, “la expresión división de poderes, de uso habitual, no corresponde con exactitud al contenido, porque el poder es único. Propiamente la división no es tal, sino más bien una distribución de facultades de los órganos jerárquicos del Estado. No hay que seguir la falsa idea de desvinculación, aislamiento o antagonismo de poderes”.<sup>17</sup> De igual forma, el poder es único e indivisible, empero, para su ejercicio es menester dividir las funciones con el fin de que cada Organismo del Estado actúe dentro de su competencia para una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Por estas razones, se concluye con la siguiente fórmula sintética: “un poder político unitario, actuante por el cauce de plurales funciones y ejercido por diversos órganos. De la llamada división de poderes no resulta más que una separación de funciones y correlativamente una separación de órganos y competencias, pues, en estricta interpretación constitucional, el poder, el gobierno, lo integran los órganos máximos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que lo ejercen por medio de diversas funciones, evitando la concentración autoritaria o la suma del poder público”.<sup>18</sup>

Esta fórmula permite comprender que el ejercicio del poder público debe ser desconcentrado y por lo tanto, se garantiza por la distribución de funciones y los límites que establece el ordenamiento jurídico.

---

<sup>17</sup> **Ibid.**

<sup>18</sup> **Ibid.**



En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad en expediente 113-92, sentencia de fecha 19 de mayo de 1992, establece que "...El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, es decir, que ejerzan entre sí un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad(...)"

El propósito de la distribución de funciones es obtener una mayor eficiencia y eficacia en su ejercicio, así como se establecen funciones de control sobre otra institución o entre sí para mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público, y se evite la concentración y el abuso del poder público. En lo establecido por la Corte de Constitucionalidad, es esencial que las funciones exclusivas de los organismos y dependencias del Estado estén reguladas por la Constitución Política de la República de Guatemala, y en su defecto, por su propia ley o reglamento.

### **1.3. Principio de separación de poderes en la Constitución Política de la República de Guatemala**

En el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano; que tiene un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Este máximo cuerpo normativo, preceptúa en su Artículo 141 que "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”.

En este artículo se evidencia la separación de poderes de Montesquieu, característica propia del esquema político republicano, en el que cada uno ejerce funciones exclusivas e independientes de los otros organismos. Sin embargo, estas funciones deben ejercerse de forma coordinada y no subordinada, es decir que ninguno de los organismos tiene una posición jerárquica superior a los demás.

La Corte de Constitucionalidad, en expediente 113-92, sentencia de fecha 19 de mayo de 1992, establece que: “La Constitución Política de Guatemala adopta un sistema de división de poderes atenuado por la existencia de una mutua coordinación y de controles entre los diversos órganos, que al desempeñar las funciones estatales se limitan y frenan recíprocamente; en los sistemas constitucionales modernos la división de poderes no implica una absoluta separación, sino una recíproca colaboración y fiscalización entre tales órganos con el objeto de que los actos producidos por el Estado se enmarquen dentro de una unidad jurídico- constitucional”.

Es importante destacar que la soberanía delegada por el pueblo se ejerce por los tres organismos estatales, entendidos como cuerpos integrados por instituciones y entidades, compuestos por varios sectores o dependencias de un Estado. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en diversos artículos las funciones y atribuciones exclusivas de cada organismo, con el fin de limitar la competencia de cada



uno y que sea factible coordinar las funciones con los demás organismos para cumplir sus funciones en armonía.

### 1.3.1. Organismo Legislativo

Se define al Organismo Legislativo como: “Un órgano colegiado, de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo, cuya legitimidad deviene de la voluntad popular enunciada por medio del voto en sufragio universal. Es integrado por el número de diputados señalados por la ley y con base al sistema de asignación de escaños o curules que ésta establece. Puede ser integrado por una o dos Cámaras. Sus funciones son de carácter diverso pero las tres más importantes, dentro de las cuales se podrían subsumir éstas, son: la función de creación, modificación y derogación de leyes, el ejercicio de los controles interórganos (horizontales); y el ejercicio de los controles intraórganos (verticales)”.<sup>19</sup>

En esta definición, se comprende dentro de las funciones principales del Organismo Legislativo, la función legislativa, la función contralora, y la función fiscalizadora. Sin embargo, las funciones parlamentarias son múltiples, como la aprobación del presupuesto, la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria, el nombramiento de funcionarios públicos, jueces, entre otros. Todas estas funciones deben ser ejercidas atendiendo al interés general y en representación de la sociedad.

---

<sup>19</sup> Richter. **Op. Cit.** Pág. 131

La función fundamental del Organismo Legislativo es crear leyes. El Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, atribuye la potestad legislativa al Congreso de la República de Guatemala. En su parte conducente establece: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal...”. Sin embargo, la función de crear leyes no debe ser entendida exclusivamente en el sentido estricto de lo que se comprende por leyes sino como función “integradora de actos”,<sup>20</sup> como reglamentar, delimitar, autorizar y permitir.

En términos generales, su función va más allá de regular la actividad libre y consciente de los individuos en sus relaciones sociales, políticas y jurídicas. Algunos de sus actos legales son de administración pública y otros de regular la actividad normativa a la cual delimitan, como autorizar un acto o aprobarlo. En este sentido, la ley tiene una función integradora de actos, es decir, de cooperación jurídica para dar eficacia o fuerza obligatoria a un acto.

### **1.3.2. Organismo Ejecutivo**

Se define al Organismo Ejecutivo como: “Aquel que forma parte de la tríada clásica de poderes y complementan las funciones legislativa y judicial, teniendo a cargo hacer cumplir las leyes y ejercer el gobierno del Estado. Dicho poder concibe y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas, representa a la

---

<sup>20</sup> Pereira Orozco; Richter. **Op. Cit.** Pág. 224

nación en sus relaciones diplomáticas, y sostiene a las fuerzas armadas y controla mediante el veto o la sanción la legislación. El titular de dicho poder es el Presidente de la República, el cual es electo de manera democrática y popular, por ende su mandato proviene de la soberanía del pueblo y el mismo solamente puede ser limitado en forma excepcional".<sup>21</sup>

El propósito de las funciones ejecutivas, se concentra en la prestación de los servicios públicos, así como la implementación y aplicación de planes, programas y proyectos en beneficio de la población. El Organismo Ejecutivo es el encargado de administrar y ejecutar los recursos públicos, y para el efecto, es el encargado de elaborar el proyecto de presupuesto. Por su parte, el Organismo Legislativo debe aprobar o improbar el proyecto de presupuesto presentado. Es por ello que la ley prevé la fiscalización y control de los recursos públicos para evitar irregularidades y deficiencias en el manejo de estos recursos.

La facultad primordial del Organismo Ejecutivo es gobernar y administrar. Estas facultades generan en la esfera ejecutiva, actos de gobierno para el establecimiento del orden político institucional y el funcionamiento de los órganos. Asimismo, los actos colegislativos para la presentación de iniciativas de ley, así como sancionarlas o vetarlas, promulgarlas y publicarlas. Y, los actos administrativos que son de actividad ejecutoria.

---

<sup>21</sup> Richter. **Op. Cit.** Pág. 131

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su Artículo 182 que las funciones del Organismo Ejecutivo corresponden al Presidente de la República, jefe del Estado de Guatemala. Asimismo, el Presidente de la República actuará siempre en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos. El Organismo Ejecutivo es integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, Ministros y demás funcionarios dependientes.

Entre las funciones que le competen al Presidente de la República, según el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se pueden mencionar: la sanción, promulgación y ejecución de las leyes; dictar disposiciones necesarias en casos de calamidad pública; presentar iniciativas de ley; el derecho de veto; someter anualmente al Congreso el proyecto del presupuesto; etc.

### **1.3.3. Organismo Judicial**

El Organismo Judicial se define como: “El ente que cierra la tríada clásica de los poderes –organismos- del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). La función esencial que se le atribuye dentro del marco de la división o separación de poderes es la de aplicar la ley y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento. Respecto de cómo definirlo, existen diferentes criterios, pero todos coinciden en que su función dentro de un Estado democrático es la de ejercer o dictar justicia de manera independiente y libre de cualquier tipo de injerencias”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> **Ibid.**



Con esta definición se comprende que para el Organismo Judicial, la independencia en el ejercicio de sus funciones es crucial. Analizar el cumplimiento de la ley, el esclarecimiento de controversias, la determinación de delitos y la determinación de sanciones, es fundamental para mantener el orden y la paz en un Estado.

En el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se atribuye la potestad de juzgar y de promover la ejecución de lo juzgado, a los tribunales de justicia. Asimismo, establece que los jueces y magistrados son independientes en el ejercicio de sus funciones, y son limitados únicamente por la Constitución y demás leyes. Además regula que es la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que señala la ley, a los que les compete con exclusividad absoluta la función jurisdiccional.

A diferencia del Organismo Ejecutivo, el Organismo Judicial debe de gozar con total independencia en el ejercicio de sus funciones de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, sin que por ello estén al margen de la fiscalización.

#### **1.4. Sistema de pesos y contrapesos del Estado**

La separación de funciones o división de poderes, está íntimamente ligada al sistema de pesos y contrapesos de un Estado. De acuerdo con Cáceres Rodríguez, para evitar la concentración del poder y los excesos del mismo en una sola autoridad, se establece implícitamente en el marco constitucional del Estado de Guatemala, un sistema de pesos y contrapesos, que consiste en el control jurídico político que es ejercido por uno de los Organismos del Estado sobre otro, a través de la sumisión al principio de legalidad y

cumplimiento de los intereses sociales, sobre la base de una interdependencia coordinada y no subordinada.

En definitiva: "...el principio de separación de poderes, en el esquema del Estado constitucional, adquiere un redimensionamiento de su contenido sin perder el fundamento de su origen, orientado al control del ejercicio del poder. Por tal razón se ha considerado que, más allá de una concepción rígida de división del poder sobre la base de tres organismos fundamentales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la fidelidad al principio se expresa en la presencia de pesos y contrapesos en el Estado, compatible con la existencia de una multiplicidad de instituciones que asumen funciones especializadas en una relación de intervenciones de control y colaboración entre ellas".<sup>23</sup>

En el citado concepto de la separación de poderes, se comprende que el sistema de pesos y contrapesos del Estado es más amplio que la teoría de la división del poder. Dentro de este sistema se establece la multiplicidad de instituciones con funciones propias que abarcan todas las esferas para el cumplimiento de los objetivos y fines de un Estado. De este modo, existen instituciones que se encargan del control estatal en sus diversas esferas y algunos son denominados órganos extra- poder. Dentro de este sistema se puede mencionar, el control constitucional, el control electoral, el control de cuentas o del gasto público, el control sobre derechos humanos, entre otros.

---

<sup>23</sup> García Cobián Castro, Erika. **Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio "ne bis in ídem"**. Pág. 48

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en expediente 274-91, sentencia de fecha 18 de febrero de 1992, establece que: “La Constitución Política de la República limita la concentración del poder en un solo organismo del Estado, distribuyendo su ejercicio entre varios órganos que cooperan en la formación de la voluntad estatal y que al mismo tiempo se limitan y controlan recíprocamente. En nuestro régimen constitucional existen diversas formas de control. Los controles de tipo horizontal son aquellos que funcionan dentro de un mismo nivel jerárquico, control que se ejerce por y con respecto de órganos del Estado. Se dividen en controles intraórganos e interórganos (...).”

Por estas razones, la Constitución Política de Guatemala prevé diversos controles que van de lo interno de cada organismo y dependencias del Estado, y otros que se efectúan entre los mismos. Los controles intraórganos son se aplican dentro del mismo organismo, y se les caracteriza su aplicación siempre implica una jerarquía. En cambio, los controles interórganos son los que se aplican sin la determinación de jerarquía en la relación de dos o más organismos del Estado. Estos tipos de control son establecidos por la Constitución Política de la República de Guatemala para equilibrar el ejercicio del poder público y hacer factible el cumplimiento de sus fines.

#### **1.4.1. Controles interórganos**

La teoría constitucional establece controles que se manifiestan en la distribución del poder entre órganos del Estado y en la negación del poder para frenar posibles decisiones autoritarias de uno de los órganos. Estos controles se ejercen por dos vías: por un lado



los denominados interórganos que se emplean como instrumentos de freno y contrapeso; por otro lado, los denominados intraórganos que permiten controlar decisiones hacia el interior de los propios órganos.

De conformidad con Pereira Orozco, la Constitución ha previsto controles que van a lo interno de cada organismo y otros que se efectúan entre los mismos, para mantener el equilibrio del poder público entre los órganos del Estado y evitar el abuso o exceso en el ejercicio de las funciones que a cada uno les atribuye la Constitución. El autor denomina controles intraórganos a los que se efectúan dentro de cada organismo, y controles interórganos a los que se efectúan en el plano horizontal a otros organismos.

La Corte de Constitucionalidad, en expediente 274-91, sentencia de fecha 18 de febrero de 1992, establece respecto al sistema de control de un Estado que existen controles intraórganos e interórganos, y respecto a los segundos afirma "(...) En el caso de los interórganos es clara la interacción de dos órganos distintos dándose dos supuestos: que uno de los órganos controle a otro o que los dos se controlen recíprocamente. Las funciones de control pueden ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, o bien como el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro. En la primera modalidad se produce un control recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda unilateral y facultativo (...)"

De lo establecido por la Corte de Constitucionalidad, se deduce que existen dos tipos de control según su obligatoriedad. Por una parte, están los controles reglados, establecidos

taxativamente por la ley, su ejercicio y aplicación; en cambio, los controles discrecionales comprendidos como una facultad que tiene una institución para aplicarlo o no. Sin embargo, el establecimiento de los controles intraórganos y controles interórganos tiene como objetivo, mantener el orden dentro y fuera de una institución, así como el ejercicio de sus funciones está limitado por la ley a través de otras instituciones.

Como ejemplos de los controles interórganos en el sistema de pesos y contrapesos, están: “El procedimiento de antejuicio de los miembros del Legislativo a cargo de la Corte Suprema de Justicia; así como el que se tramita en el Legislativo en contra del Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, entre otros. El derecho de veto ejercido por el Presidente en contra de una ley que pueda vulnerar el ordenamiento jurídico o los intereses de la nación. La interpelación de los Ministros de Estado a cargo de los diputados del Congreso de la República. El presupuesto de los Organismos del Estado, el cual es aprobado de forma definitiva por el Congreso de la República; entre otros.”<sup>24</sup>

De lo anterior, se deduce que la Constitución Política de la República de Guatemala distribuye funciones exclusivas de control a diversas instituciones, es decir, que las instituciones estatales deben acogerse al ordenamiento jurídico vigente y solo pueden ejercer sus funciones en observancia del mismo. Si estas funciones no se ejercen conforme a la ley, generalmente se está ante un claro abuso de autoridad e

---

<sup>24</sup> Cáceres. **Op. Cit.** Pág. 36

incumplimiento de deberes, por lo que la ley prevé las correspondientes sanciones administrativas o penales según sea el caso.

Por otra parte, “existen órganos no electos de carácter constitucional que tienen como objetivo influir en las decisiones públicas y evaluar permanentemente a los gobernantes y representantes parlamentarios”.<sup>25</sup> Estos son medios de control externo a cargo de entes de control jurídico- político, que son entes especializados en distintas funciones que competen al Estado, como la Corte de Constitucionalidad, como ente de control en materia constitucional; la Procuraduría de Derechos Humanos, que protege y promueve el respeto de los derechos humanos en Guatemala; la Contraloría General de Cuentas, como contralor de las cuentas en Guatemala; el Ministerio Público como ente encargado de la persecución penal; entre otros.

Todos estos organismos y entidades contraloras reguladas por la Constitución Política de la República de Guatemala, integran el sistema de frenos y contrapesos del Estado. A ellos se les atribuyen diversas funciones exclusivas y especializadas en determinada materia para ejercer controles recíprocos frente a otros órganos. Más allá de la tríada clásica de la división del poder, se encuentran en el ordenamiento jurídico guatemalteco la multiplicidad de entidades que velan por el equilibrio del poder, así como establecer los límites para garantizar la juridicidad y legalidad de funciones en el marco de su competencia.

---

<sup>25</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf> (Consultado 20 de noviembre de 2019)

Por los objetivos perseguidos en el presente trabajo de investigación, se abordará el control ejercido sobre el gasto público, así como el control parlamentario en materia presupuestaria, de conformidad con la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos del Estado según el ordenamiento jurídico guatemalteco vigente, debido a la incidencia de los mismos en la rendición de cuentas del Estado mediante la presentación del informe anual de la Contraloría General de Cuentas, y la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria por parte del Congreso de la República de Guatemala.

#### **1.4.2. Control parlamentario**

Es el tipo de control ejercido por el Congreso de la República de Guatemala como el ente encargado de la potestad legislativa. Dentro del sistema de pesos y contrapesos del Estado, esta institución ejerce funciones controladoras en su mayoría, sobre el Organismo Ejecutivo, no obstante, ejerce este tipo de funciones sobre el Organismo Judicial y algunos órganos estatales externos a la tríada clásica del poder.

La Corte de Constitucionalidad, en expediente 274-91, sentencia de fecha 18 de febrero de 1992, respecto a la función primordial del Congreso de la República de Guatemala establece: "(...) La separación de poderes en su versión moderna, que recoge nuestra Constitución, expresa la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Y la función de control del Congreso tiene una especial significación entre las distintas funciones que desempeña, la primordial de ellas, la potestad legislativa; al Congreso se



le ha encomendado, además de su función legislativa tradicional, la tarea de controlar la actividad gubernamental en sus diversas fases, lo que constituye una función constitucional relevante como garantía de funcionamiento adecuado del régimen democrático- constitucional, actividad parlamentaria de gran importancia (...).”

Lo establecido por la Corte de Constitucionalidad indica que entre las principales funciones del Organismo Legislativo se encuentra el control político sobre la actividad gubernamental. Una de las razones por las cuales la Constitución Política de la República de Guatemala establece este tipo de control parlamentario sobre la actividad gubernamental es porque el Congreso de la República de Guatemala es la institución que es electa en su totalidad por la sociedad.

Los diputados que conforman el Congreso de la República de Guatemala son los representantes electos democráticamente por la sociedad, por lo que todas las funciones que realizan son en representación de esta y en su beneficio. Las funciones de fiscalización y control se realizan para mejorar la gestión y ejecución del gasto público en beneficio de la sociedad, determinar irregularidades en su administración, establecer responsabilidades y proponer soluciones para que los recursos públicos se apliquen de conformidad con los objetivos y fines propuestos en el presupuesto anual aprobado.

La mayoría de las funciones o atribuciones del Congreso de la República de Guatemala, corresponde aprobar o autorizar actos para darles fuerza obligatoria y legitimación en cuanto posee la representación política, que “hace posible la presencia indirecta de los ciudadanos en la vida del Estado al constituir a favor de determinados sujetos



democráticamente habilitados para ello la presunción de que sus actos valen como actos de la propia ciudadanía”.<sup>26</sup> De esta manera el Congreso de la República de Guatemala, representa al pueblo, y sus funciones se presumen como actos de la propia ciudadanía.

Cabe afirmar que el Congreso de la República de Guatemala manifiesta su función controladora en representación política del pueblo frente a otros organismos u órganos del Estado. Una de las manifestaciones generales de su función controladora es la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, por medio de la cual, se aprueban los diversos presupuestos que corresponden a las instituciones que por ministerio de la ley se les asignan fondos del Estado, previo proyecto de integración de las mismas, elaborado por el Organismo Ejecutivo. Asimismo, este control parlamentario presupone la participación del Organismo Legislativo en todo el proceso de formulación del presupuesto hasta su liquidación.

Es en estas funciones parlamentarias donde el concepto de democracia comporta la existencia de un control sobre la acción de gobierno. De esta forma, “el control político de la legalidad y la oportunidad en el gasto público de la Administración es una de las funciones más importantes que el poder legislativo desarrolla en los Estados democráticos”.<sup>27</sup> Precisamente en el ámbito del gasto público, es donde el control sobre la acción gubernamental adquiere su máxima expresión, en la medida que significa el ejercicio de una actividad enfocada sobre la ejecución material de la ley de presupuestos, diseñada por el Organismo Ejecutivo, y aprobada por la mayoría parlamentaria.

---

<sup>26</sup> Richter. **Op. Cit.** Pág. 152

<sup>27</sup> Valles Vives, Francesc. **Control externo del gasto público y Estado Constitucional.** Pág. 12



Uno de los objetivos más explícitos, tanto del Organismo Legislativo como la sociedad electora, es “asegurar que, aquellos propósitos y programas de gobierno, sean efectivamente llevados a la práctica sin irregularidades y de la forma más eficaz, eficiente y económica posible”.<sup>28</sup> De ahí que la legitimidad de la acción gubernamental esta aparejada a una cierta autoridad parlamentaria para comprobar que en el ejercicio de la gestión económica y financiera del gasto público, se han observado en primera instancia los elementos formales y jurídicos necesarios para conseguir los objetivos inicialmente previstos por la acción gubernamental.

Para conseguir un control efectivo y completo sobre el presupuesto aprobado y su respectiva ejecución por el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo debe dotarse de una autoridad fiscalizadora e investigadora que pueda seguir el destino del dinero recaudado a través de los impuestos y comprobar que haya sido gastado de conformidad con la ley.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 171 establece entre otras atribuciones del Congreso, específicamente en la literal d) su parte conducente: “(...) Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior; (...)”. Por ello, la aprobación o improbación del detalle y justificación de los ingresos y egresos que

---

<sup>28</sup> **Ibid.**



presente el Organismo Ejecutivo, corresponde una especie de control frente a la actividad gubernamental dentro de la ejecución del presupuesto de las instituciones estatales.

Una vez el Organismo Legislativo tenga conocimiento sobre los resultados de la gestión y ejecución de los recursos públicos asignados al Organismo Ejecutivo, puede pronunciarse sobre ellos. Este pronunciamiento manifiesta la posición del Organismo Legislativo respecto al cumplimiento de la ley por parte del Organismo Ejecutivo, y solo así se pondrá fin a todo el proceso de ejecución presupuestaria.

### **1.4.3. Control del gasto público**

Para el auxilio parlamentario de la función contralora y de fiscalización del gasto público, “los sistemas democráticos vieron la conveniencia de crear unos órganos especializados, encargados de auxiliar al poder legislativo en el ejercicio de su competencia de control de la gestión económico-financiera de la Administración”.<sup>29</sup> La existencia de estos órganos especializados en el control del gasto público radica en la vinculación con el poder legislativo, pues manifiesta el asentamiento democrático del órgano de control en la representación del pueblo y, a través de esa relación, poner de manifiesto la interdependencia material de la función fiscalizadora del gasto público y la supremacía institucional del Parlamento.

---

<sup>29</sup> **Ibid.** Pág. 22



El control del gasto público corresponde a un mecanismo de control externo encargado por un ente especializado técnicamente, que en el caso del Estado guatemalteco, corresponde a la Contraloría General de Cuentas, la cual está regulada en el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En términos generales, el control y fiscalización del gasto público se materializa a través de los informes periódicos que realiza la Contraloría General de Cuentas. Estos a su vez, integran el informe anual que debe ser presentado por la misma institución al Congreso de la República de Guatemala, encargado de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria con base en el informe, así como de dar transparencia del gasto público a través de su publicación.

De conformidad con el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece una relación entre la atribución que debe cumplir el Congreso de la República sobre la aprobación de la liquidación del presupuesto, y el control técnico que hace la Contraloría General de Cuentas, materializado en el informe que presenta anualmente al Congreso de la República para que proceda a la aprobación o improbación con base en el mismo informe a fin de que se deduzcan las responsabilidades pertinentes, para que corresponda a una verdadera rendición de cuentas en ejercicio de un control jurídico-político y el control técnico del gasto público.

Desde esta perspectiva, se puede decir que el rol del Congreso de la República de Guatemala en el ciclo presupuestario, constituye el control del poder político frente a otro, y en este control coadyuva la función técnica fiscalizadora de la Contraloría General de



Cuentas que realiza sobre la administración pública, con el requisito de que el poder que controla sea a su vez controlado en la fiscalización del presupuesto del Congreso de la República de Guatemala; la rendición de cuentas engloba el control social y que en este caso significa el control ciudadano frente a la labor fiscalizadora de los diputados del Congreso de la República de Guatemala.



## CAPÍTULO II

### 2. La rendición de cuentas en el Estado

Las constituciones basadas en la democracia representativa como modelo político de gobierno, establecen que la soberanía reside en la nación y que el poder proviene del pueblo. Desde esta perspectiva, la teoría constitucional moderna contempla la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas y someterse a la evaluación de sus gestiones, es decir, que quienes gobiernan tienen la obligación de rendir cuentas a los gobernados por sus actuaciones, y a su vez, recibir el reproche o aprobación por el ejercicio de la función pública que desempeñan.

Para el análisis de la rendición de cuentas, se considera indispensable incorporar la noción de Estado democrático de derecho que impide a los actores políticos aplicar la ley mediante criterios arbitrarios. Una democracia consolidada radica en cuatro factores fundamentales: “Estado de derecho; rendición de cuentas vertical de los gobernantes a los gobernados, rendición de cuentas interinstitucional u horizontal, y libertades políticas y civiles”.<sup>30</sup> Por ello, una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen democrático es la existencia de un sistema de rendición de cuentas que permita el escrutinio del ejercicio público de las autoridades, su eventual sanción y remoción.

---

<sup>30</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf> (Consultado: 8 de diciembre de 2019)

La rendición de cuentas es un proceso integral y complejo, en el cual los ciudadanos tienen la facultad de exigir cuentas y en contraparte, que los funcionarios informen, justifiquen y se responsabilicen de su gestión. Para que sea posible es necesario que los funcionarios sean controlados permanentemente por las instancias correspondientes, las cuales tienen el deber de evaluarlos y en caso encontrarse deficiencias en su gestión, sancionarlos a través de los órganos respectivos.

En consecuencia, los ordenamientos jurídicos disponen de diversos mecanismos de fiscalización y control del ejercicio del poder público bajo aspectos de transparencia y acceso a la información de la administración pública. La rendición de cuentas busca asegurar que los agentes tomen sus deberes seriamente y actúen de acuerdo con esas responsabilidades. Cuando éstas son bien definidas proporcionan un marco de referencia para informar su discrecionalidad y dan base para otras instancias el juzgar sus actuaciones.

En este capítulo se analizará en qué consiste la rendición de cuentas, sus antecedentes, conceptos, elementos y clases, así como los mecanismos que se utilizan para hacer factible la rendición de cuentas en un Estado constitucional y democrático. Con base en este análisis se destacará la importancia de una eficiente y eficaz rendición de cuentas dentro del esquema de frenos y contrapesos de un Estado, y su máxima representación en el control del gasto público y el control político, con el fin de determinar responsabilidades a funcionarios públicos que realicen de forma anómala sus funciones.



De este modo se podrá determinar que la rendición de cuentas es un concepto integral de varios mecanismos de control y cada uno de ellos es imprescindible para el cumplimiento de sus objetivos en la limitación del poder y la consecuente evaluación de desempeño de las autoridades.

## **2.1. Antecedentes de la rendición de cuentas**

Diversos autores coinciden que la rendición de cuentas emerge como tal de la democracia representativa, específicamente con el sistema de pesos y contrapesos expuesto en la Constitución de los Estados Unidos del año 1789. Desde esta perspectiva, el estadounidense James Madison, refleja en su obra el federalista, las ideas originarias de la rendición de cuentas con el acaecimiento de la democracia representativa; las cuales son la soberanía popular y la representación. Estas ideas consisten en que el pueblo soberano tenía facultad para delegar autoridad al gobierno para legislar y administrar el Estado. En consecuencia, el pueblo podía ejercer su derecho para exigir cuentas a sus representantes.

El mismo autor expresa en su obra la preocupación para controlar el poder; su justificación era la supervisión del poder ante el temor de que una facción lograra imponerse sobre la nación. Como consecuencia, “la diversidad de ámbitos de poder haría que los actores políticos se enfrentaran entre sí de modo que cualquier facción

encontraría resistencias y fracasaría en el intento por pervertir el Estado”.<sup>31</sup> Esto explica la razón de ser de su diseño constitucional de pesos y contrapesos, cuyas pautas eran el federalismo y la separación de poderes.

En términos generales, fue en el siglo XX que el desarrollo del Estado de Derecho implicó la “creación de un conjunto de controles sobre quienes ejercen el poder político, con el objetivo de evitar el abuso de poder y asegurar las garantías de los ciudadanos”.<sup>32</sup> Como consecuencia, surge el establecimiento de distintos mecanismos de control, como por ejemplo que el Presidente de un Estado y sus titulares rindiesen cuentas anualmente ante el Poder Legislativo y el sometimiento de todas las entidades públicas al control de una institución técnica en materia de cuentas.

No obstante, es aproximadamente en la década de 1960 que aparece en el mundo anglosajón el concepto de *accountability*, que ha sido comprendido como asumir responsabilidad o “dar cuenta de una responsabilidad que ha sido conferida por terceros”.<sup>33</sup> En primer término este concepto se refirió a la recaudación fiscal; sin embargo, con el tiempo este concepto se ha extendido a escenarios empresariales y sociales como responsabilidad ética de dar explicaciones a terceros sobre lo actuado ante quienes han conferido una responsabilidad.

---

<sup>31</sup> Sánchez Hernández, Mauro Alberto. **El órgano de fiscalización superior y el instituto estatal de transparencia y acceso a la información pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca)**. Pág. 151.

<sup>32</sup> [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_slv\\_manual.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_manual.pdf) (Consultado: 10 de diciembre de 2019)

<sup>33</sup> **Ibid.**



Por otra parte, en la región latinoamericana el concepto de rendición de cuentas tuvo enfoque de horizontal, es decir, “se presentaba a nivel de fiscalización de los fondos públicos”,<sup>34</sup> con el surgimiento de los tribunales de cuentas que evolucionaron a entidades fiscalizadoras o contraloras. Sin embargo, el concepto moderno de rendición de cuentas hacia el público se expresa en la formulación de informes de labores. Esto dio lugar a que la rendición de cuentas se introdujera como un mecanismo obligatorio contemplado en las constituciones de los países democráticos, a cargo de entidades de fiscalización superior y la facultad de exigir cuentas del Organismo Legislativo.

En Guatemala, la rendición de cuentas en la época colonial se manifestaba a través del juicio de residencia, “al cual se sometían todos los servidores públicos cuyo período de funciones terminaba o que eran cesados en el desempeño de un cargo”.<sup>35</sup> Como consecuencia, el obligado debía rendir cuentas ante un funcionario designado, quien tenía facultades para recabar información y daba su veredicto en un informe. Luego el Consejo de Indias debía aprobar o improbar la rendición de cuentas, para inhabilitar al enjuiciado a optar a nuevos cargos públicos, o promocionarlo.

En este sentido se puede asimilar en la actualidad al juicio de cuentas, sin embargo, el juicio de residencia también comparte características con la interpelación de los ministros, pues el mismo es otra variación de juicio político mediante el cual el Congreso de la República de Guatemala enjuicia las actuaciones de éstos y puede desembocar en un

---

<sup>34</sup> **Ibid.**

<sup>35</sup> <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/06/11/imperativa-rendicion-de-cuentas/> (Consultado: 15 de diciembre de 2019)

voto de falta de confianza y en la separación del cargo. En todo caso, estos dos procedimientos son los antecedentes más cercanos de la rendición de cuentas, y que en la actualidad forman parte del proceso general de rendición de cuentas en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

## 2.2. Concepto de rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la “presentación al conocimiento de quien corresponda para su examen y verificación, de la relación minuciosa y justificada de los gastos e ingresos de una administración o gestión”.<sup>36</sup> Esta definición tiene un punto de vista amplio, que consiste en que cualquier persona, sea funcionario o no, pero a cargo de la administración o gestión de bienes ajenos, tiene la obligación de rendir cuentas a quien o quienes le encomendaron dicha función.

Por otra parte, la rendición de cuentas se define como la “obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna”.<sup>37</sup> De esta definición se pueden extraer tres factores indispensables en la rendición de cuentas: que requiere una acción

---

<sup>36</sup> Escobar Herrera, Marco Tulio. **Importancia legal de la rendición de cuentas y quienes están obligados a rendirlas a la Contraloría General de Cuentas.** Pág. 29

<sup>37</sup> Toledo Villalpando, Érik Andrés. **La rendición de cuentas: como imperativo de la democracia.** Pág.22

encomendada o delegación de autoridad, la obligación de informar de los resultados, y las posibles consecuencias por su incumplimiento.

Desde el punto de vista teleológico “la rendición de cuentas consiste en mantener un monitoreo constante y efectivo sobre la función pública, a efecto de garantizar el respeto al marco legal, a través de un sistema de contrapesos institucionales”.<sup>38</sup> En este sentido, la rendición de cuentas adquiere su carácter jurídico en el control de la función pública a través de la ley, con base en el sistema de contrapesos institucionales que confiere atribuciones a diversos órganos de control, para el equilibrio del ejercicio del poder en cada una de las instancias estatales.

Desde el punto de vista político, el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas. Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas. Asimismo, en el ámbito político, la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos”.<sup>39</sup>

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea individual o colectivo, subordinado u

---

<sup>38</sup> *Ibid.* Pág. 23

<sup>39</sup> Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Pág. 11

horizontal, con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso. Asimismo, denominan rendición de cuentas a la “relación formalizada de supervisión y sanción a servidores públicos por otros actores, y para que sea formal esa relación, establecen que es necesario que se traduzca en ordenamientos legales que así lo hayan otorgado al actor fiscalizador, sea el votante o un órgano estatal”.<sup>40</sup>

En síntesis, se podría comprender que la rendición de cuentas en su finalidad de controlar el ejercicio del poder requiere de mecanismos jurídicos, políticos y sociales, es decir, que por un lado el ordenamiento jurídico establezca un sistema de control recíproco en el que las instituciones estatales se limiten unas a otras con la creación de órganos extra poder que garanticen el equilibrio del poder público; y por el otro lado, la soberanía del pueblo que les permite exigir cuentas a sus representantes, a través del acceso a la información pública y transparencia en el actuar público.

### **2.3. Concepto de *accountability***

El concepto de rendición de cuentas es uno de los más ambiguos en el lenguaje político y administrativo. Este término proviene del inglés *accountability*, no tiene una traducción estable, empero, se puede decir que es entendido como control, responsabilidad, fiscalización o transparencia.

---

<sup>40</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf> (Consultado: 16 de diciembre de 2019)



Desde el punto de vista etimológico, *accountability* se define mediante la frase: “as the ability to account for”,<sup>41</sup> es decir, la capacidad o habilidad de dar cuenta, de tal manera que este anglicismo tiene una connotación muy marcada en el aspecto de informar, elemento de alta trascendencia para la rendición de cuentas.

Se entiende por *accountability*, en el sistema anglosajón, la obligación o deber inherente al ejercicio de un encargo; mientras que el concepto de rendición de cuentas se comprende como un acto de voluntad benevolente del funcionario. La diferencia entre estos conceptos radica en que *accountability* es la rendición de cuentas que se realiza por obligación o deber, y no por voluntad. Sin embargo, en un contexto democrático, la rendición de cuentas no podría quedarse circunscrita solo a la voluntad del funcionario, ni como el simple hecho de apreciarla como obligación, pues constituye en relación a la sociedad, una obligación ante ella y un derecho para ella de controlar su gobierno.

En sentido estricto se debe comprender que el propósito de la rendición de cuentas está en la obligación o deber de reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos con la finalidad de soslayar la arbitrariedad del funcionario público en su cumplimiento; asimismo, desde la perspectiva política constituye un derecho del ciudadano exigir cuentas a sus representantes, a través del acceso a la información pública y la transparencia en la gestión de la administración pública.

---

<sup>41</sup> Toledo Villalpando. **Op. Cit.** Pág. 20

## 2.4. Pilares de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto (información, justificación y castigo) convierten a la rendición de cuentas en una figura “multifacética”.<sup>42</sup> Asimismo, contempla términos afines como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

Para comprender cada uno de estos pilares de la rendición de cuentas, no se puede dejar a un lado el concepto de *accountability* desarrollado anteriormente. Muchos autores han vinculado este concepto con el término *answerability*, que en el mundo hispanoparlante el término se ha asociado al neologismo de responsabilidad y en este sentido han llegado a definir la rendición de cuentas como “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”.<sup>43</sup>

Desde esta perspectiva, se ve reflejado en primer lugar, la información como pilar de la rendición de cuentas, pues el concepto de responsabilidad implica pedir a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones; y en segundo lugar el pilar de la justificación, para que expliquen sus decisiones. En otras palabras, pueden preguntar por hechos

---

<sup>42</sup> Schedler. *Op. Cit.* Pág. 12

<sup>43</sup> *Ibid.* Pág. 12

(dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). Por ello se entiende que la rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de proporcionar todos los detalles de la misma.

Se debe agregar que el concepto de responsabilidad asociado a la rendición de cuentas, conlleva la exigencia de generación de datos e intercambio de argumentos guiados por la coacción. Por ello, más allá de la dimensión informativa y la dimensión argumentativa, es necesario que la rendición de cuentas contenga elementos de coacción y castigo. En otras palabras, existe una dimensión impositiva de la rendición de cuentas para que quienes rinden cuentas no solamente informen y justifiquen sus actuaciones, sino que también asuman las respectivas consecuencias de su mal actuar, incluyendo eventuales sanciones.

Estos tres aspectos (información, justificación y sanción) son fundamentales para una verdadera rendición de cuentas pues “los ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inofensivos, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> **Ibid.** Pág. 16

Por esta razón, la disponibilidad de sanciones es un factor indispensable para que la rendición de cuentas aplicada por las instituciones correspondientes sea efectiva. Una verdadera supervisión y fiscalización por parte de los órganos contralores se ve reflejada en la aplicación de mecanismos de monitoreo para la detección de ilegalidades e irregularidades y la facultad de imponer sanciones ante la violación de las disposiciones legales respectivas. Tanto la supervisión efectiva como la sanción efectiva cumplen funciones disuasorias importantes en la finalidad del mantenimiento de la norma.

El marco sancionatorio en la rendición de cuentas debe ir enfocado en dos ámbitos: desde la perspectiva política las sanciones a funcionarios en el mal desempeño de su cargo consisten en la exposición pública y la remoción del cargo que constituyen sanciones que pueden destruir la reputación pública de un político y por ende el rechazo de la sociedad. Desde la perspectiva jurídica, las sanciones políticas resultan insuficientes para los funcionarios que incurran en actos ilícitos de gravedad e incluso permite que por otro lado las actuaciones de menor gravedad puedan ser corregidas de forma administrativa y disciplinaria con base a leyes orgánicas y reglamentos.

En resumen, e integrando los elementos básicos de la rendición de cuentas, se puede definir como la obligación de aquellas personas que poseen un cargo público, de asumir la responsabilidad de sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones de conformidad con la ley, así como la justificación de las mismas ante la ciudadanía en el ámbito político, y en lo legal a los órganos de control correspondientes a quienes se les atribuye la capacidad de imponer sanciones como consecuencia del mal desempeño del cargo bajo su supervisión.

Por lo tanto, se considera que: “sin la amenaza de sanciones ante el mal desempeño de un funcionario, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario”.<sup>45</sup> En otras palabras, el funcionario público no es temeroso de la ley si los órganos encargados de promover y aplicar las sanciones correspondientes no realizan el escrutinio del ejercicio de la función pública con base en información relevante para determinar las responsabilidades pertinentes.

## 2.5. Clases de rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un gran proceso que implica la existencia de transparencia e información pública de las acciones de los actores públicos y gubernamentales, además de la posibilidad de exigirles respuestas y, sobre todo, sancionarlos, si es el caso. Por estas razones, diversos autores la clasifican aislando diferentes aspectos, como su objetivo, fin, e incluso elementos esenciales que lo componen.

Jonathan Fox, clasifica la rendición de cuentas de acuerdo a su intensidad:

- a) Rendición de cuentas blanda: Contempla la divulgación y acceso a la información pública, así como el derecho garantizado a exigir respuestas (*answerability*).
- b) Rendición de cuentas dura: Implica divulgación y acceso a la información pública, el derecho garantizado a exigir respuestas (*answerability*), y además, la previsión de consecuencias para eventuales transgresiones.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*



Isunza y Ackerman, clasifican la rendición de cuentas según el ámbito o espacio en el que se desarrolla la instancia ante la cual se rinden cuentas:

- a) *Accountability* vertical: Es la que se ejerce por medio del voto e incide desde abajo hacia arriba.
- b) *Accountability* horizontal: Se practica mediante contrapesos dentro del mismo Estado.
- c) *Accountability* transversal (diagonal): Consiste en la apertura de un espacio de poder compartido entre el Estado y las organizaciones civiles o sociales para fiscalizar el desempeño estatal.

Por su parte, Andrea Schedler indica que según la tipología de la rendición de cuentas se puede identificar a los protagonistas, es decir, quienes son los que deben exigir cuentas:

- a) En el ámbito político: la responsabilidad por juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos.
- b) En los ámbitos administrativo y financiero: las tareas de rendición de cuentas se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción.



- c) En el ámbito ético: para vigilar sobre el cumplimiento de normas de profesionalismo, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias.
  
- d) En el ámbito jurídico: con respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad, los agentes de rendición de cuentas por excelencia son las cortes judiciales.

Para reprimir la proliferación de tipos de rendición de cuentas y obtener una mejor comprensión de la misma, Schedler señaló como ancla conceptual que simplifica la tipología, la que introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell. El mismo autor clasifica la rendición de cuentas según el ámbito o espacio en el que se desarrolla la instancia ante la cual se rinden cuentas, en *accountability* vertical y *accountability* horizontal.

### **2.5.1. Rendición de cuentas horizontal**

Respecto al concepto de rendición de cuentas horizontal se establece preliminarmente que refleja una relación entre iguales. En la teoría democrática este tipo de rendición de cuentas se manifiesta en la triada clásica de la división de poderes. Los tres organismos se limitan y controlan recíprocamente con base en un sistema balanceado de pesos y contrapesos regulado por la Carta Magna a la que se rigen. Sin embargo, relativamente estos organismos en el sistema democrático nunca se enfrentan en absoluta igualdad ni desigualdad de poder lo que hace necesario la creación de órganos extra poder que coadyuven en el equilibrio del poder político.

Para Casar, Marván y Puente, la rendición de cuentas horizontal puede ser efectiva con la existencia de una autoridad legal que posea autonomía respecto de la entidad fiscalizada, además que deben existir instituciones estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones del Estado.

También se debe tomar en consideración que en la rendición de cuentas horizontal se formalizan procedimientos para investigar y en su caso para sancionar a otro órgano estatal, por lo que a este tipo de *accountability* se le acusa de ser la “institucionalización legal de la desconfianza política”<sup>46</sup> que proviene en gran medida de la teoría liberal de la democracia que evita la concentración del poder en manos de uno o de muy pocos.

Por estas razones, la rendición de cuentas horizontal puede ser, a su vez, de dos tipos: de balance o asignada. “La primera permite que las instituciones balanceen el poder y que alguna de ellas no lo concentre”,<sup>47</sup> sea el Organismo Legislativo o el Organismo Ejecutivo, mientras que la segunda es la que crea nuevas instituciones para supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales.

El *accountability* horizontal “es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales

---

<sup>46</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf> (Consultado: 4 de enero de 2020)

<sup>47</sup> *Ibid.*



o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos”.<sup>48</sup> Esto indica que la rendición de cuentas horizontal, contempla factores como la división de poderes, sistema de pesos y contrapesos, acciones de los tribunales o del parlamento, agencias de supervisión, *Ombudsman* (defensor de los derechos humanos), contralorías y fiscalías.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco la rendición de cuentas horizontal se refleja en todas aquellas instituciones que las leyes atribuyen controles recíprocos con otras instituciones. En concordancia con la presente investigación, especial énfasis en esta materia, recae en las atribuciones de control político que ejerce el Congreso de la República de Guatemala, especialmente frente al Organismo Ejecutivo y sus dependencias, y viceversa.

En materia de cuentas, el órgano especializado y creado por la Constitución Política de la República de Guatemala es la Contraloría General de Cuentas, entidad que tiene como función general fiscalizar los ingresos y egresos de las instituciones que dependan directa o indirectamente del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala.

Se podría comprender la rendición de cuentas horizontal como el control recíproco entre instituciones estatales legalmente habilitadas y autorizadas para sancionar actos u omisiones ilícitas, a través de mecanismos políticos, sociales y jurídicos, con el fin de

---

<sup>48</sup> <http://studylib.es/doc/4437631/rendición-de-cuentas-horizontal-y-nuevas-poliarquías> (Consultado: 5 de enero de 2020)

aplicar los frenos y contrapesos para balancear el poder y evitar su concentración y abuso.

### **2.5.2. Rendición de cuentas vertical**

Con base en la teoría de las relaciones de poder, la rendición de cuentas vertical describe “una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados”.<sup>49</sup> En las democracias representativas, encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y societales. La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de las elecciones periódicas. La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.

La rendición de cuentas vertical es ejercida por el elector, siempre y cuando éste cuente con la “información suficiente sobre el desempeño de sus representantes”,<sup>50</sup> su legislador, o del cuerpo representativo, la legislatura. El elector debe contar con que su voto sea libre y efectivo donde sus acciones repercutan en la composición de los órganos representativos del Estado y donde haya sujetos a quienes exigir cuentas por su desempeño público.

---

<sup>49</sup> Schedler. *Op. Cit.* Pág. 33

<sup>50</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf> (Consultado: 7 de enero de 2020)

Para Guillermo O'Donnell el *accountability* vertical, implica el control directo de los ciudadanos sobre los gobernantes, lo cual conlleva la determinación de premios y sanciones. Entre los factores que contempla este tipo de rendición de cuentas, se mencionan: elecciones razonablemente libres y regulares; demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal; “medios que cubran con regularidad las demandas visibles y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”.<sup>51</sup>

Más allá de esta clasificación en rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas vertical, Schedler señala que no son suficientes para mantener el equilibrio del poder al cuestionarse quién guarda a los guardianes. Por ello, agrega los controles recursivos, pues estos toman relevancia en el problema de la meta rendición de cuentas, es decir, cuando los agentes de rendición de cuentas se muestran eficaces y poderosos, cuando sus fallos se vuelven controversiales o cuando sus operaciones se toman poco transparentes.

El mismo autor plantea que el problema de controlar a los controladores parece insoluble si se concibe el sistema político como un sistema piramidal. Explica que la cúspide de una pirámide siempre está fuera del control y del alcance de los demás integrantes del sistema jerárquico, y si se agrega otro escalón se enfrenta a una regresión infinita.

Este problema parece ser resuelto en el modelo democrático con sistemas de integridad, y no con islas de integridad, en la cual cada institución fuera de control ejerce su poder

---

<sup>51</sup> Toledo Villalpando. *Op. Cit.* Pág. 49



aisladamente. “Posiblemente su arquitectura ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas”.<sup>52</sup> Se resuelve con la siguiente fórmula: A rinde cuentas a B quien rinde cuentas a C, quien a su vez rinde cuentas a A nuevamente. Nadie tendría supremacía absoluta.

Para concluir, Toledo Villalpando afirma que la rendición de cuentas es un proceso integral y complejo, y destaca las siguientes etapas: 1) que los ciudadanos pidan cuentas y que los agentes gubernamentales informen; 2) que justifiquen y se responsabilicen de la información presentada; 3) que sean controlados de forma permanente por las instancias correspondientes; 4) que tales instancias los evalúen; y 5) que se les sancione o premie en función de sus resultados. Lo establecido refleja la rendición de cuentas como un proceso en el que se integran varios factores que la hacen posible.

## **2.6. Mecanismos en materia de rendición de cuentas**

Para la teoría constitucional los temas de supervisión, control y fiscalización del poder son indispensables. En la mayoría de constituciones que se basan en un modelo democrático, establecen que la soberanía reside en la nación y el poder proviene del pueblo, y como consecuencia sus representantes deben rendir cuentas ante ellos lo que permite una evaluación de su desempeño al promover sus resultado o aplicar sanciones políticas o jurídicas. De este mandato democrático constitucional, se concluye que “todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al

---

<sup>52</sup> Schedler. *Op. Cit.* Pág. 36

escrutinio público”,<sup>53</sup> y para ello deben concurrir diversos factores o mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico que lo hagan posible.

### **2.6.1. Transparencia y acceso a la información**

Desde el nacimiento de los regímenes democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como la base de aquéllos. En la doctrina democrática el pueblo es soberano, y por lo tanto, “los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable”.<sup>54</sup> La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares.

En primer término, la transparencia suele ser considerada como un sinónimo de la rendición de cuentas. Desde esta perspectiva se olvida que la transparencia es uno de los factores que hacen posible la rendición de cuentas, pero aquella por sí sola no es suficiente. Se trata de dos ideas que mantienen un vínculo muy estrecho pero que la rendición de cuentas abarca un proceso complejo e integrado de más mecanismos, de los cuales la transparencia es uno de ellos.

---

<sup>53</sup> <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/1771717236> (Consultado: 7 de Enero de 2020)

<sup>54</sup> Sosa, José. **Transparencia y rendición de cuentas**. Pág. 107



Ackerman, señala que la implementación de estructuras normativas e institucionales para garantizar la transparencia y el acceso a la información en los países democráticos, constituye herramientas que además de combatir la corrupción, promueven una mayor efectividad de los gobiernos y permiten que los ciudadanos empujen la democracia hasta sus últimas consecuencias. Tanto la transparencia como el acceso a la información facilitan el entendimiento de la ciudadanía respecto a los asuntos públicos y por ello adquieren relevancia en la consolidación de un régimen democrático.

Casar, Marván y Puente, señalan que para que la rendición de cuentas vertical funcione, también es necesaria la promoción de acciones de transparencia con el objeto de que existan mejores instrumentos para la sanción a sus políticos o de partidos específicos. La transparencia no es entonces un sinónimo de rendición de cuentas sino un instrumento para alcanzarla porque no hay rendición de cuentas posible donde el ciudadano no cuente con los suficientes mecanismos de control sobre las decisiones políticas.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco se establecen estos mecanismos en la Constitución Política de la República de Guatemala en lo que concierne a la publicidad de los actos administrativos, tal como lo regula en su Artículo 30.

Estos mecanismos se regulan de forma específica en la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, la cual en términos generales tiene como objetivo favorecer por parte del Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública. Para ello, debe garantizar el derecho soberano del pueblo, que



se establece en la Constitución en relación a la publicidad de los actos y la información en poder de la administración pública, así como el libre acceso a todas las instituciones y archivos de la misma.

Esta ley permite a los ciudadanos tener certeza y seguridad de la administración de los recursos del Estado a través del acceso a la información pública y a su participación dentro de la auditoría social y fiscalización ciudadana hacia todos los funcionarios, empleados públicos, organismos e instituciones, y en general hacia todo aquel que maneje, use, administre o disponga de recursos del Estado de Guatemala. Desde esta perspectiva, se puede deducir que esta ley contribuye a los que ciudadanos ejerzan un control en la aplicación de la rendición de cuentas vertical, y a otros organismos que ejercen control sobre otros, dentro de la rendición de cuentas horizontal.

### **2.6.2. Fiscalización**

La rendición de cuentas implica que se debe fiscalizar y auditar los recursos públicos administrados y/o ejecutados por los funcionarios o servidores públicos. Para el efecto, existen varios mecanismos de fiscalización sobre el actuar del gobierno y entidades estatales. Estos mecanismos permiten la consolidación de órganos de fiscalización estatales, así como la función de las mismas entidades fiscalizadas en emplear una auditoría interna hasta la fiscalización de la ciudadanía como una especie de control social hacia sus representantes en una democracia.



En relación a la fiscalización del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que los ciudadanos pueden acceder y consultar el mismo y su respectiva ejecución analítica debido a su categorización como documentos públicos; así como el presupuesto de todos los organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen fondos del Estado. Como consecuencia, estos organismos deben facilitar dichas consultas, pues incurrirá en responsabilidad penal todo aquel funcionario que dificulte o impida este derecho.

Como mecanismo de control en la rendición de cuentas se encuentra el control social, descrito anteriormente como una especie de rendición de cuentas vertical, la cual implica la adopción de mecanismos de control y fiscalización social sobre el gobierno, que van más allá de los controles horizontales.

Entre ellos están: las elecciones, consejos de auditorías independientes, audiencias públicas en el parlamento, gestión directa de servicios públicos, participación en consejos que administren equipamientos sociales, utilización de mecanismos de democracia semidirecta, actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas, participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamental, entre otros.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la Constitución Política de la República de Guatemala establece su régimen administrativo, en el cual se contemplan los consejos de desarrollo urbano y rural. Estos son los que integran en su mayoría los mecanismos



de fiscalización vertical. Estas agrupaciones se regulan por su ley específica, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala. En términos generales esta ley tiene como objetivo constituir un instrumento permanente de participación y representación del pueblo guatemalteco, así como diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca.

Desde esta perspectiva, se busca hacer efectivo los derechos de los actores sociales en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa. Esta forma de participación contribuye a la aplicación de mecanismos de fiscalización de los recursos del Estado, a través de la participación del pueblo en la toma de decisiones políticas y formulación de políticas públicas que garanticen el desarrollo regional de la población.

En el Estado de Guatemala, los organismos e instituciones encargadas en la fiscalización horizontal en materia de cuentas, son el Congreso de la República de Guatemala y la Contraloría General de Cuentas, así como en la parte judicial, los Tribunales de Cuentas. Es esencial lo regulado por la Constitución Política de la República, en concordancia con la fiscalización horizontal atribuida al Congreso de la República de Guatemala en cuanto a la verificación del cumplimiento de la rendición de cuentas en el Estado de Guatemala, y como órgano auxiliar especializado en materia de cuentas, a la Contraloría General de Cuentas.



Este procedimiento refleja en sí la fiscalización horizontal, pues el informe anual contiene todos los informes de rendición de cuentas que realizaron las diversas instituciones fiscalizadas. Para el efecto, el Congreso de la República de Guatemala es el organismo encargado de verificar la rendición de cuentas que le presente el Organismo Ejecutivo de conformidad con el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Esta atribución se coadyuva con la fiscalización que la Contraloría General de Cuentas realiza como órgano especializado y auxiliar del Congreso de la República de Guatemala, sobre todas las instituciones que manejen o administren fondos públicos.

### **2.6.3. Opinión pública**

La relación Estado y ciudadanía solo es posible en la aplicación de transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades. Estas se manifiestan a través de los medios de comunicación social que tienen como objetivo dar a conocer a la ciudadanía las actuaciones del poder público como cauce de expresión de su tarea de fiscalización social. Se puede sostener que “sin la colaboración de la prensa no existen un control político, una rendición de cuentas o una evaluación de resultados efectivos”.<sup>55</sup>

Los medios de comunicación sirven como vehículo para que la opinión pública conozca los resultados del desempeño de sus representantes, así como la orientación y/o determinación del objeto de investigación de otras instituciones, como el Ministerio Público y otras entidades de investigación que coadyuven en la aplicación de controles.

---

<sup>55</sup> <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/17717/17236> (Consultado: 9 de enero de 2020)



La actividad de los medios de comunicación social se considera de interés público, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su Artículo 35 regula la libertad de emisión del pensamiento a través de medios de difusión en los cuales se realizan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos. En particular, este derecho se encuentra regulado por la Ley de Libre Emisión del Pensamiento, Decreto número 9 de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala.

La importante tarea de los medios de comunicación en el sistema democrático es que: “los medios de comunicación representan una valiosa herramienta para la gobernabilidad y transparencia democrática, en tanto permite divulgar ante la opinión pública el resultado de la función controladora de los órganos estatales, y a su vez ponen en movimiento sus propios mecanismos investigativos y de control, con lo cual orientan a los órganos estatales o de sociedad civil a complementar la difícil tarea de vigilar y supervisar la cosa pública...”<sup>56</sup> Esto indica que los medios de comunicación son indispensables en la transparencia de las actuaciones gubernamentales, y fortalecen la fiscalización social en cuestiones oscuras o ambiguas de la información pública.

#### **2.6.4. Legalidad**

El principio de legalidad consiste en que todas las actuaciones de los funcionarios públicos deben estar autorizadas y reguladas por norma escrita, es decir, sometidas al

---

<sup>56</sup> **Ibid.**



ordenamiento jurídico. En materia de rendición de cuentas implica un amplio marco legal que otorgue determinadas atribuciones a diversos órganos de control, con suficiente capacidad técnica y administrativa para imponer sanciones a las autoridades como consecuencia de sus actuaciones.

En el nivel jurídico existen diferentes mecanismos para: vigilar, supervisar, evaluar y controlar el ejercicio de las funciones propias del Organismo Ejecutivo y la Administración Pública General. Son varios los sujetos que pueden ejercer el control, como los tribunales de justicia, los tribunales constitucionales, los tribunales de cuentas, las auditorías, los parlamentos, etc. Por ello, el control posee varias modalidades, control previo y posterior de constitucionalidad, legalidad, oportunidad, y eficacia.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la Constitución Política de la República de Guatemala sintetiza la rendición de cuentas del Estado en su Artículo 241 el cual establece: "El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado.

El Ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.



En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles certificará lo conducente al Ministerio Público. (...)"

En este artículo se manifiesta que la rendición de cuentas consiste en la presentación de la liquidación del presupuesto anual a la Contraloría General de Cuentas, que a su vez rinde informe y lo presenta al Congreso de la República de Guatemala para que este lo apruebe o impruebe, así como la publicación en el Diario Oficial de una síntesis de los estados financieros.

Más allá de lo que indica el artículo anterior, los mecanismos y procedimientos existentes que integran la rendición de cuentas plasmados en la Constitución Política de la República de Guatemala son la rendición de informes y presentación anual de las actuaciones del Organismo Ejecutivo ante el Congreso de la República de Guatemala, la presentación y aprobación de la ley de ingresos y egresos del Estado, revisión de la cuenta pública, interpelación ministerial, citaciones, comisiones de investigación, auditorías por el órgano fiscalizador, declaración patrimonial, veto presidencial, entre otros.

## **2.7. Fundamentos de la rendición de cuentas y responsabilidad**

Delmer Dunn, explica la relación entre rendición de cuentas y responsabilidad se representa en dos vías. Por un lado, un grupo de funcionarios públicos, rinden cuentas a



otro grupo de funcionarios, es decir, rendición de cuentas horizontal. El mismo autor pone como ejemplo que esa rendición de cuentas se da a los legisladores, quienes toman debida consideración y retroalimentan al sistema político con su apreciación de los hechos. Por otro lado, los legisladores deben rendir cuentas al pueblo.

En la primera vía se manifiesta una responsabilidad horizontal, interrelacionada con la rendición y fiscalización entre instituciones estatales con la aplicación de determinadas sanciones correspondientes. En la segunda vía se manifiesta la rendición de cuentas vertical, es decir, que la subordinación la ostenta el pueblo, que puede hacer uso de sanciones a través de las elecciones libres.

En esta vía el electorado tiene la posibilidad de reemplazar a un partido que haya realizado una gestión pública insatisfactoria, tiene también la posibilidad de elegir órganos legislativos con pluralidad política que fiscalicen realmente los actos del Organismo Ejecutivo. Ello permite la existencia de la responsabilidad vertical, es decir, la responsabilidad política del gobierno ante el electorado; sin embargo, ésta se verifica periódicamente, cuando se producen procesos electorales.

Tanto la rendición de cuentas vertical como la horizontal reflejan distintas responsabilidades y por lo tanto, distintas sanciones. En efecto, se busca fortificar la responsabilidad horizontal, entre órganos estatales a través de la reforma de constituciones, la aprobación de leyes de transparencia y creación de contralorías, comisiones o fiscalías de derechos humanos y otros organismos de control sobre la gestión gubernamental.



Sin embargo, la realidad de la gestión pública ha avanzado bastante menos que los nuevos textos legales e instituciones controladoras. Las consecuencias de este rezago son la corrupción y la arbitrariedad gubernamental, pues “los gobernantes y legisladores se manejan con insuficiente responsabilidad ante una población por lo general desinformada”.<sup>57</sup>

Por estas razones, una verdadera rendición de cuentas no se traduce solamente en la publicidad de informes, sino en la deducción de responsabilidades de los funcionarios que ejerzan un mal desempeño de sus labores, y como consecuencia se manifiesten irregularidades e ilegalidades en su gestión. Tal es el caso del Congreso de la República de Guatemala como de la Contraloría General de Cuentas, pues deben deducir responsabilidades a las autoridades que en el ejercicio de su función presenten irregularidades e ilegalidades en materia de cuentas lo que se traduce desde el enfoque de la rendición de cuentas horizontal.

La deducción de responsabilidades se realiza en el ámbito que les compete, es decir, que la integración de las funciones de ambas instituciones constituye un control integral y una verdadera rendición de cuentas de conformidad con el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tomando en consideración que si existe un posible delito en el manejo de los recursos públicos es el Ministerio Público el órgano encargado de su averiguación.

---

<sup>57</sup> **Ibid.** Pág. 109





## CAPÍTULO III

### 3. El control del gasto público

El control sobre la gestión y ejecución del gasto público es fundamental en un sistema de frenos y contrapesos dentro del Estado constitucional. Éste se caracteriza por distribuir funciones exclusivas que delimitan la competencia a distintos órganos. La fiscalización externa del presupuesto general del Estado es atribuida a un órgano técnico constitucional, cuyas funciones son realizadas dentro del marco de su competencia regulada en la Constitución y desarrolladas en su propia ley orgánica. Esta función exclusiva materializa el objetivo de la división de poderes al constituir un control fiscalizador de la gestión presupuestaria de cada organismo o entidad que reciba fondos del Estado.

La ley suprema del Estado, atribuye a un órgano técnico la función de contabilizar, auditar y fiscalizar el contenido presupuestario del Estado para la protección de sus recursos públicos y el riguroso apego en la ejecución del gasto público, al principio de legalidad, con el fin de garantizar el buen funcionamiento de los órganos estatales y satisfacer las necesidades sociales. Además, en la estructura interna de cada entidad que maneje fondos públicos, existen unidades a las cuales se les atribuye el control interno, para llevar la contabilidad de su propio presupuesto y garantizar que los recursos públicos asignados a su entidad, se ejecuten de conformidad con sus planes, programas y proyectos, y en armonía con sus objetivos institucionales.



En Guatemala, el control externo del gasto público del Estado se integra por los diversos instrumentos de control y fiscalización que se regulan en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Generalmente son diversas auditorías con sus respectivos informes que se realizan sobre instituciones sometidas a fiscalización de la Contraloría General de Cuentas. Estos informes son recabados en un informe general de rendición de cuentas de todas las instituciones que reciban fondos del Estado, presentado anualmente por el órgano contralor al Congreso de la República de Guatemala, con el fin de asegurar la transparencia en la fiscalización del presupuesto ejecutado.

En el desarrollo del presente capítulo, se enfoca en primer término, el gasto público como el objeto del presupuesto general de un Estado; así como la descripción de cada una de las etapas del ciclo presupuestario, establecidas en el ordenamiento jurídico guatemalteco. Posteriormente, se hace énfasis en el control y fiscalización de los recursos públicos del Estado, que recae por mandato constitucional en la Contraloría General de Cuentas, y con base en esa función destacar la importancia de la rendición de cuentas del ciclo presupuestario con la participación del Congreso de la República de Guatemala en el control integral del gasto público desde la aprobación del presupuesto hasta su liquidación presupuestaria.

### **3.1. Gasto público**

El Estado mediante procesos preestablecidos obtiene recursos públicos que garantizan el ejercicio de las funciones de los organismos y/o entidades públicas, para satisfacer las



necesidades sociales de la población en cumplimiento de sus deberes fundamentales.

Estos recursos públicos integran el presupuesto general del Estado, que representa la disponibilidad de los mismos para ser ejecutados a través de los organismos y entidades correspondientes, de conformidad en la distribución en proporcionalidad a la escala de impacto social y económico que representa el cumplimiento de sus funciones.

### 3.1.1. Definición

Se define el gasto público como: “Los que realiza el Estado en cumplimiento de sus fines...”, empero, “quienes realizan los gastos son los contribuyentes, por lo cual el gasto público, no es sino la traslación del poder de compra de manos de los contribuyentes a favor de los servidores y productores del Estado”.<sup>58</sup> Se puede decir que el gasto público es la facultad que le compete a las autoridades, servidores o productores del Estado, que consiste en ejecutar los recursos públicos procedentes de la recaudación tributaria y el patrimonio que posee el Estado, para el cumplimiento de sus deberes fundamentales.

Por lo tanto, se deduce que el gasto público son todas aquellas erogaciones por inversión pública que realiza el Estado en cada gobierno, para el cumplimiento de sus funciones en la satisfacción de necesidades sociales determinadas, en armonía con el bien común.

El jurista Ernesto Richter define el gasto público de la siguiente manera: “Es el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Se ejecuta a través de los

---

<sup>58</sup> Toledo Mazariegos, Bárbara Alejandra. **Marco legal que promueve la transparencia del gasto público en Guatemala.** Pág. 12



Presupuestos o Programas Económicos establecidos por los distintos gobiernos, y se clasifica de distintas maneras pero básicamente se consideran el Gasto Neto que es la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de deuda externa; y el Gasto Primario, el cual no toma en cuenta las erogaciones realizadas para pago de intereses y comisiones de deuda pública. Este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión gubernamental con ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo”.

En esta definición, Richter añade que el gasto público se ejecuta a través del presupuesto, que a su vez es el que describe las fuentes de ingresos tributarios y no tributarios, así como los egresos de los recursos públicos. Para el mismo autor, estas fuentes representan la fortaleza de la inversión gubernamental para la satisfacción de necesidades sociales. Asimismo, indica que el financiamiento parcial del presupuesto a través de préstamos, coadyuva en el cumplimiento de los deberes fundamentales del Estado, empero, representan la deuda pública y el pago de intereses.

Con base en las definiciones anteriores, se puede concluir que el gasto público es el conjunto de inversiones públicas que realizan los distintos gobiernos de un Estado, cuya ejecución se realiza a través de un presupuesto general, de conformidad con políticas públicas, planes, programas, proyectos sociales y económicos, para garantizar el funcionamiento de las instituciones con el fin de satisfacer las necesidades indispensables para el desarrollo del país.



## 3.2. Presupuesto del Estado

El Estado tiene como obligación constitucional analizar y cuantificar las necesidades esenciales de la población, de forma que se asigne proporcionalmente los recursos públicos necesarios para cubrir cada necesidad determinada. Este análisis es primordial, pues constituye la base legal del destino de los recursos públicos del Estado, y comprende además, a la institución competente que los percibe y el procedimiento mediante el cual se le asignan. El resultado de este proceso se representa mediante el presupuesto público del Estado.

### 3.2.1. Definición

El presupuesto se define de la siguiente manera: “Es el instrumento por medio del cual se determinan y proyectan las fuentes de recursos, que permitirán financiar las autoridades máximas de gastos o egresos, para un período anual, con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas, todo ello orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población”.<sup>59</sup> En otras palabras, el presupuesto es la base en el que constan todos los recursos públicos asignados en un periodo determinado, y faculta a distintos órganos para su administración y ejecución.

Desde el punto de vista de la separación de poderes: “el presupuesto es una manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo,

---

<sup>59</sup> Saucedo Melgar, Edwear Jimmie. **Análisis sobre la ineficiencia de la Contraloría General de Cuentas en el control del gasto público.** Pág. 21



como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de derecho, y como expresión de la teoría de la separación de poderes”.<sup>60</sup> En esta definición, se resalta la participación del control parlamentario en la aprobación del presupuesto para que el gobierno pueda ejercer su función administrativa y prestar servicios públicos.

Dentro de una definición jurídica del presupuesto, se puede concluir que el presupuesto público es un documento o instrumento legal de planificación y política económica que regula la actividad financiera del Estado a través de la ordenación sistemática de la asignación de recursos públicos a instituciones, y delimita los gastos que una entidad puede realizar anualmente con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno para el cumplimiento de sus funciones, orientadas a la satisfacción de las necesidades públicas o colectivas de la población.

### **3.2.2. Regulación en el ordenamiento jurídico guatemalteco**

La Constitución Política de Guatemala, regula en su Artículo 237 el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. “El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar (...)”.

---

<sup>60</sup> García Cobián Castro, Erika. **Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio “ne bis in idem”**. Pág. 53



Dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se contemplan los presupuestos de los organismos, entidades descentralizadas y autónomas, que tienen como obligación enviar anualmente y de forma obligatoria dichos presupuestos al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República de Guatemala y como corolario estarán bajo el control y fiscalización de los organismos correspondientes del Estado. Asimismo, regula que todo presupuesto y su respectiva ejecución deben ser documentos públicos accesibles para la consulta de cualquier ciudadano.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, el presupuesto del Estado de Guatemala está regulado básicamente por la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, y su reglamento, Acuerdo Gubernativo No. 540-2013; y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado que se publica anualmente para el desarrollo del año fiscal.

En términos generales, la Ley Orgánica del Presupuesto regula todo lo relativo al sistema presupuestario, así como la planificación, programación, organización, coordinación, ejecución, control de la captación y uso de los recursos públicos. Asimismo, contempla las directrices y los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad para el fortalecimiento de la capacidad administrativa y los sistemas de control que debe de contener el presupuesto anual del Estado, plasmado en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado que debe aprobar el Congreso de la República de Guatemala para el cada ejercicio fiscal.



Por su parte, el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 540- 2013, en su Artículo 11 remite a distintos manuales presupuestarios obligatorios, para la correcta y uniforme planificación, formulación, presentación, aprobación, programación, ejecución, seguimiento, control, evaluación, liquidación y rendición de cuentas de los presupuestos de cada período fiscal:

- a) De Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala
- b) De Programación de la Ejecución Presupuestaria;
- c) De Modificaciones Presupuestarias
- d) De Formulación Presupuestaria;
- e) De Ejecución Presupuestaria
- f) De Administración de Fondos Públicos en Fideicomisos;
- g) De Programación, Ejecución y Evaluación de la Inversión Pública;
- h) La Guía Conceptual de la Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala;
- i) Los lineamientos y planes de desarrollo territorial que para el efecto emita la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; y,
- j) Los que en el futuro se emitan y las demás disposiciones que sobre la materia sean aplicables.

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, contempla los recursos públicos disponibles y asignados para cada institución que recibe fondos del Estado por ministerio de la ley. Este cuerpo normativo se realiza anualmente con base a



informes y estudios presentados y aprobados por las instituciones correspondientes, como proyecto del presupuesto general del Estado, para su aprobación, aplicación y ejecución.

### **3.2.3. Estructura del presupuesto**

La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, establece cual será el contenido del presupuesto del Estado de Guatemala, estableciendo las directrices y parámetros que coadyuven en la formulación de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Esta ley contiene detalladamente los rubros que cada una de las instituciones del Estado percibirá y el destino que éstas recibirán, así como los gastos administrativos de cada institución.

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se subdivide en tres títulos de la siguiente manera:

- a) Presupuesto de Ingresos del Estado
- b) Presupuesto de Egresos del Estado
- c) Disposiciones Generales

De conformidad con el Artículo 19 de la Ley Orgánica del Presupuesto, el presupuesto de ingresos del Estado debe contener todos aquellos ingresos de cualquier naturaleza que se estima percibir y recaudar durante el ejercicio fiscal. Asimismo, contiene otras fuentes de financiamiento que provienen de erogaciones y operaciones de crédito



público, sean o no dinerarias. El presupuesto de egresos del Estado contiene todos los gastos que se estima se devengarán el ejercicio fiscal, sean o no dinerarios. Y las disposiciones generales, incluye las normas complementarias a la Ley Orgánica del Presupuesto, que regirán cada ejercicio fiscal, sobre la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto.

#### **3.2.4. Ciclo presupuestario**

La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, establece en su Artículo 7 Bis que se entenderá por proceso presupuestario al “conjunto de etapas lógicamente concatenadas tendientes a establecer principios, normas y procedimientos que regirán las etapas de: planificación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación, liquidación y rendición del presupuesto del sector público, asegurando la calidad del gasto público y la oportuna rendición de cuentas, la transparencia, eficiencia, eficacia y racionalidad económica”.

En este artículo se establecen las etapas que comprende el proceso presupuestario de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, y su reglamento, Acuerdo Gubernativo No. 540-2013. En este proceso participan instituciones como: el Ministerio de Finanzas Públicas, la Comisión Técnica de Finanzas Públicas, la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, la Unidad de Administración Financiera de cada entidad, así como su Unidad de Planificación, y el Congreso de la República de Guatemala.



El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, será elaborado de conformidad con los principios presupuestarios que establece el Artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 540-2013, como la anualidad, unidad, equilibrio, publicidad, y programación de fijación de metas y asignación de recursos humanos, materiales y financieros que permiten alcanzar los objetivos propuestos dentro de los planes y programas de gobierno.

Previamente a la etapa de formulación, de conformidad con el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Artículo 23 de su reglamento, se debe realizar la evaluación de la ejecución de la política general del Gobierno de la República de Guatemala del ejercicio fiscal anterior, que envía la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) al Ministerio de Finanzas Públicas, el 28 de febrero de cada año, para que en conjunto se propongan las políticas presupuestarias y lineamientos generales de la formulación del proyecto. Asimismo, SEGEPLAN enviará, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de cada año, el informe consolidado de evaluación del presupuesto del ejercicio fiscal anterior.

Según el Artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, los Organismos de Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, de conformidad con la programación institucional, deberán presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, a más tardar el 15 de julio de cada año, sus anteproyectos de presupuesto y sus respectivos planes operativos. Los planes estratégicos y operativos deberán enviarse previamente a SEGEPLAN a más tardar el 30 de abril de cada año.



El Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, consolidará los presupuestos institucionales, procediendo a efectuar el análisis y ajustes técnicos, según las políticas y disposiciones emanadas del Organismo Ejecutivo. Posteriormente, elaborará el presupuesto anual, de conformidad con la programación global. Asimismo, presentará el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el 2 de septiembre del año anterior al que regirá; de conformidad con el Artículo 183 literal j) de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

El Proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es presentado por el Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, al Congreso de la República de Guatemala para su discusión y aprobación. Presentado el proyecto de ley correspondiente al pleno del Congreso de la República de Guatemala, se procederá a su lectura. En la misma sesión el Ministro de Finanzas Públicas podrá hacer uso de la palabra para justificar y explicar el contenido la iniciativa de ley del Proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

El proyecto de ley es remitido a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República de Guatemala para su estudio y posterior proposición de enmienda parcial o total en su contenido, así como su discusión. Aprobadas las enmiendas, en su caso, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República de Guatemala, emitirá dictamen que entregará a la Dirección Legislativa, junto con el proyecto de ley para su registro y difusión.



El proyecto de ley, junto con el dictamen favorable respectivo, se pondrá en discusión, para ser deliberado en tres sesiones para su aprobación. En caso de que no se apruebe el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio fiscal anterior, el cual puede ser modificado y ajustado por el Congreso General de la República de Guatemala.

Aprobado el Proyecto de ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, lo enviará en un plazo no mayor de diez días, al Organismo Ejecutivo para que en un plazo no mayor de 15 días proceda a su sanción o veto, y posterior promulgación y publicación. En caso de veto, el Organismo Ejecutivo en Consejo de Ministros podrá devolverlo al Congreso con las observaciones pertinentes. Si no lo devolviera dentro del plazo establecido, se tendrá por sancionado y el Congreso de la República de Guatemala lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes.

El Congreso de la República de Guatemala debe aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 30 días antes del inicio del siguiente ejercicio fiscal, de conformidad con el Artículo 171 literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En esta etapa del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado se materializan los objetivos de cada institución, mediante la aplicación concreta de los recursos humanos, materiales y financieros, con base en la metodología presupuestaria que determinan las



leyes y reglamentos correspondientes. La movilización de los recursos se debe realizar con base en la racionalidad en el uso adecuado de los mismos, de conformidad con la programación institucional y el presupuesto aprobado. De ser necesario, se realizan las modificaciones presupuestarias atendiendo al principio de flexibilidad, en función del alcance de los resultados previstos por cada institución.

La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de la República, en su Artículo 25 establece que la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos se regirá por las leyes y reglamentos que determinan su creación y administración, así como por las normas y procedimientos establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario. En primer lugar, la ejecución del presupuesto se debe realizar de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, y en segundo lugar, el Reglamento de la misma, que remite a manuales presupuestarios mencionados anteriormente, así como al Catálogo de Insumos para la ejecución de Egresos del Estado.

El Ministerio de Finanzas Publicas debe velar por la adecuada administración de los presupuestos del sector público, y para ello se establecen varios mecanismos en los cuales se registra de forma electrónica cada una de las etapas del ciclo presupuestario en función de cada organismo y entidad que dependa directa o indirectamente del presupuesto del Estado. Entre ellos, se puede mencionar el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS), el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), entre otros.



El Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) tiene como objetivo el registro detallado de la información referente a la ejecución física y financiera que registren las entidades del sector público, para fines de consolidación de cuentas.

El Ministerio de Finanzas Públicas es el encargado de fijar las cuotas de compromisos, devengados y pagos considerando el flujo estacional de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos requeridos, de conformidad con la programación de la ejecución física y financiera de los presupuestos que los organismos y demás entidades, propongan. Para el efecto de la fijación de cuotas de compromiso y devengado para asignar recursos de inversión y realizar desembolsos cada entidad a través de su unidad ejecutora, debe registrar sus programas y proyectos debidamente evaluados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Para el control del presupuesto por parte del Ministerio de Finanzas Públicas se utiliza la plataforma informática del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). La Ley Orgánica del Presupuesto, en su Artículo 42 Bis, establece que todas las entidades del sector público, así como entidades que dependan directa o indirectamente del presupuesto del Estado que ejecuten fondos públicos están obligadas a utilizar el Sistema Integrado de Administración Financiera. Para el efecto, el Ministerio de Finanzas Públicas brindará la asesoría técnica correspondiente, a través de las unidades especializadas que correspondan.

Otro mecanismo de control en la ejecución del presupuesto es el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS) que se utiliza para



comprar y contratar bienes o servicios, de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, y su reglamento, Acuerdo Gubernativo 122-2016.

Por su parte, la fiscalización externa de los presupuestos del sector público será realizada por la Contraloría General de Cuentas, en coordinación con las unidades o direcciones de fiscalización interna de cada institución. Esta entidad de fiscalización superior deberá velar por la aplicación correcta de los compromisos presupuestarios dentro del ciclo presupuestario, y por lo tanto, identificar las irregularidades o deficiencias en la ejecución del gasto público institucional para comprobar la armonía de la ejecución conforme a los objetivos y presupuesto formulados.

Esta etapa del ciclo presupuestario integra de manera especial el proceso de rendición de cuentas. La Corte de Constitucionalidad en expediente 2810-2014 advierte la importancia de esta etapa y establece que: “[...] c) Por su parte, el registro y control presupuestario (numeral 13) configura una de las primeras exigencias impuestas en materia presupuestaria, según dispone el artículo 16 de la Ley Orgánica del Presupuesto, constituyendo un elemento de primer orden para ‘satisfacer las necesidades de información destinadas a apoyar el proceso de toma de decisiones en la administración y el ejercicio del control, así como para informar a terceros y a la comunidad sobre la marcha de la gestión pública’ (artículo 48); por ende, el registro y control presupuestario también resulta relevante para asegurar las tareas de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, siendo por ello que una de las atribuciones de dicho órgano es, precisamente, verificar que quienes se encuentra sujetos a su control cumplan las



exigencias legales en materia de registro (inciso x del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de cuentas).”

Por lo tanto, en esta etapa se realiza la medición de los avances de las metas previstas y el monitoreo de indicadores y resultados, con el fin de mejorar la toma de decisiones en situaciones prioritarias para la satisfacción del interés colectivo. Este control debe garantizar que se realicen los correctivos oportunos en el desempeño de los planes, programas y proyectos ante circunstancias imprevistas que se desarrollen en el contexto político, económico, social y jurídico.

La etapa de evaluación presupuestaria está a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, de forma periódica y anual, sin perjuicio de la evaluación permanente interna de cada entidad. En esta etapa el logro alcanzado en favor del ciudadano es el principio fundamental de la gestión por resultados del presupuesto público. La gestión por resultados comprende, básicamente, la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, y el análisis de las variaciones observadas, así como la determinación de las causas y recomendación de medidas correctivas que contribuyen a la eficiencia de la ejecución física y financiera institucional.

El propósito de esta etapa es analizar en forma crítica si se alcanzaron los resultados previstos, o los motivos y causas que impidieron alcanzarlos. Asimismo, encontrar los factores que influyeron positiva o negativamente en la ejecución o no ejecución de los programas y proyectos propuestos, para mejorar los servicios prestados a la población.



Estas evaluaciones por medio de los informes correspondientes, serán remitidas al Ministerio de Finanzas Públicas cada 28 de febrero. Asimismo, se presentarán al Congreso de la República de Guatemala a más tardar el último día hábil del mes de marzo, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 540-2013.

Con base en las evaluaciones se realiza la formulación del presupuesto del ejercicio fiscal siguiente, en las cuales se determinan los criterios de calidad del gasto público y el impacto de las políticas públicas, sus metas e indicadores, así como las causas de la eficiencia y eficacia de los planes, programas y proyectos que se identifiquen de la gestión por resultados, para dar seguimiento y mejorar los logros alcanzados.

En este sistema de evaluación de la ejecución presupuestaria, también participa la Contraloría General de Cuentas, como la entidad encargada de velar por el control y fiscalización del gasto público del Estado, así como el estricto cumplimiento de la materialización de los objetivos de cada institución a la aplicación concreta de los recursos públicos de conformidad con el presupuesto público aprobado y asignado a cada entidad sujeta a su fiscalización.

En esta etapa, se establece que no se podrá asumir compromisos ni devengarse gastos con posterioridad a la fecha de cierre del ejercicio fiscal. Para el efecto, el Ministerio de Finanzas Públicas al cierre del ciclo presupuestario el 31 de diciembre de cada año, procede a cancelar los gastos devengados y no pagados, con cargo a las disponibilidades de fondos del siguiente ejercicio fiscal.



Respecto a los compromisos adquiridos y no devengados al cierre del ejercicio fiscal vigente, las unidades financieras, previa evaluación y procedencia del compromiso adquirido, serán responsables de imputar a los créditos del nuevo presupuesto los gastos comprometidos y no pagados, para la reprogramación de metas y disponibilidad de los fondos para el ejercicio fiscal siguiente. Posteriormente, al cierre del ejercicio fiscal, los organismos y entidades que dependen directa o indirectamente del presupuesto del Estado, procederán a preparar la liquidación de su presupuesto, que será remitida a los organismos competentes para su consideración y aprobación.

El Artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece que las entidades y organismos que se establecen en su Artículo 2, deben de elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal anterior, y regula la información que deberán contener. No obstante, se deberá publicar información sobre rendición de cuentas dentro de los 10 días siguientes al vencimiento de cada cuatrimestre. Para el efecto, debe generarse en el módulo dentro del Sistema de Contabilidad Integrada y ser publicados en su sitio web y en el Ministerio de Finanzas Públicas, incluyendo el informe anual que será publicado en el primer trimestre de cada año por cada entidad.

Posteriormente, la Contraloría General de Cuentas con base en la información entregada por el Ministerio de Finanzas Públicas, informes de cada entidad sujeta a fiscalización, colaboración de las unidades internas de auditoría en cada entidad, así como la aplicación de sus distintos mecanismos de auditoría, control y fiscalización, presentará la evaluación de la ejecución a través de un informe anual al Congreso de la República de Guatemala, quien debe evaluar en base a aquel, la aprobación o improbación total o



parcial de la liquidación presupuestaria, y en su caso el desvanecimiento de los hallazgos y sanciones aplicadas por la Contraloría General de Cuentas.

Es por ello, que la liquidación presupuestaria se debe comprender como un documento de rendición de cuentas que presenta los resultados de la ejecución presupuestaria de un determinado ejercicio fiscal, sobre el cual se efectúan informes de la Contraloría General de Cuentas para que el Congreso de la República de Guatemala apruebe o no que la ejecución presupuestaria está en armonía con las leyes, en especial con la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado aprobada para un ejercicio fiscal determinado.

Se considera que: “En el contexto del Estado constitucional, el ciclo presupuestario, solo tiene sentido si se le observa en el marco del principio de separación de poderes y atendiendo a los conceptos de controles, frenos y contrapesos. En efecto, el Poder Ejecutivo elabora el proyecto de ley del presupuesto público, proponiendo una priorización de partidas presupuestarias y gasto público. Por su parte, el Parlamento, organismo que encarna la representación nacional, tiene el poder de aprobar el proyecto de presupuesto formulado por el gobierno y habilitarlo para que lo ejecute de conformidad con la ley aprobada.

Finalmente, el Parlamento u otro organismo constitucional autónomo y especializado ejercerán el control de la ejecución de aquel presupuesto según la Ley del Presupuesto y otras normas presupuestarias. En este ciclo, como ocurre en otros ámbitos del Estado,



ningún poder actúa, al menos teóricamente, sin que exista la facultad de ser controlado por el otro”.<sup>61</sup>

Es por estas razones, la envergadura de la rendición de cuentas presentada por la Contraloría General de Cuentas, al construir un sistema de pesos y contrapesos de controles y equilibrios que se genera en la teoría de la división de poderes. En este sentido, parte de reconocer que el rol fundamental del Congreso de la República se presenta en la aprobación del presupuesto, así como la aprobación o improbación parcial o total, que realiza respecto al informe de liquidación presupuestaria presentado por la Contraloría General de Cuentas. Esto constituye principalmente la evaluación constante del mayor instrumento de planificación del gasto público, es decir al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

### **3.3. Órgano contralor del gasto público**

Dentro del marco de la división de poderes, se exige más allá de la triada clásica, la presencia del sistema de pesos y contrapesos del Estado, compatible con la multiplicidad de instituciones a las que la Constitución de un Estado atribuye funciones especializadas en el aspecto controlador y colaborador del Estado. Una de las manifestaciones de control, es el control externo de la ejecución del presupuesto público del Estado, ejercido por un organismo constitucional autónomo o entidad de fiscalización superior a la que se asigna específicamente tal función estatal.

---

<sup>61</sup> Cobián Castro. **Op. Cit.** Pág. 52



Una entidad fiscalizadora superior puede definirse como: “el organismo público que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud de su competencia jurídica la más importante función de auditoría pública en el Estado. En tal sentido, tienen como función típica, la verificación, censura de cuentas, revisión, fiscalización, control o inspección del uso y gestión de los recursos públicos, como una manifestación del necesario control del gasto público de la administración en un Estado constitucional”.<sup>62</sup>

De acuerdo con Cobián Castro, entre la organización política y la hacienda pública existe una estrecha relación, que radica en el control sobre la ejecución presupuestal que tiene como objetivo que el ejercicio económico y financiero de la administración pública se realice respetando la voluntad de la representación nacional y en cumplimiento de los aspectos formales y jurídicos necesarios para alcanzar los objetivos previstos en la formulación presupuestal aprobada.

### **3.3.1. Contraloría General de Cuentas**

La Contraloría General de Cuentas es: “un órgano que, en ciertos países, controla la administración pública, bajo la forma de actividad administrativa y jurisdiccional, por cuanto desarrolla funciones de administración contable y de tribunal administrativo”.<sup>63</sup> Es importante resaltar que en el Estado de Guatemala existe, por un lado, la Contraloría General de Cuentas y, por otro, los tribunales de cuentas que conocen los juicios de

---

<sup>62</sup> **Ibid.** Pág. 24.

<sup>63</sup> Saucedo Melgar. **Op. Cit.** Pág. 42



cuentas, de conformidad con la Ley del Tribunal de Cuentas, Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala.

El Tribunal de Cuentas ejerce con independencia absoluta las funciones judiciales para establecer de forma definitiva, si los actos de los servidores públicos respecto al manejo de la hacienda del Estado, han causado pérdidas para su correspondiente restitución o pago en caso de responsabilidad e imposición de sanciones. Por ello, se encarga de dar cumplimiento obligatorio de reparos no desvanecidos de los responsables en irregularidades, provenientes de revisiones, glosas, auditorías o inspecciones de la Contraloría General de Cuentas.

Por su parte, la Contraloría General de Cuentas ejerce su función fiscalizadora con base en un sistema de control gubernamental dividida en auditorías gubernamentales internas de los Organismos del Estado, y auditorías gubernamentales externas, a través de la evaluación de las actividades administrativas, financieras y de gestión de los organismos, entidades y personas dentro del ámbito de competencia que regula la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad en expediente 919-2016 en referencia a las funciones de la Contraloría General de Cuentas advierte que: "(...) La doctrina de pesos y contrapesos que informa la constitución del modelo democrático del Estado, postula que la administración pública no debe ostentar poderes absolutos, por lo que se sujeta la actuación de los funcionarios a controles intraorgánicos e interorgánicos, dentro de estos



se encuentra comprendida precisamente la fiscalización encomendada a la Contraloría General de Cuentas en el Artículo 232 del Texto Magno...”.

Como consecuencia de su fiscalización, y de conformidad con el tipo de responsabilidad del obligado, puede aplicar sanciones, participar en juicios de cuentas sobre la base de los expedientes que dan lugar al proceso, o instruir en caso de responsabilidad penal las denuncias al órgano competente.

### **3.3.2. Naturaleza jurídica**

Respecto al órgano contralor del gasto público en el Estado de Guatemala: “La Contraloría General de Cuentas es considerada la entidad fiscalizadora superior. La misma, tiene entre sus características principales la de ser entidad técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También es rectora del control gubernamental, y está capacitada para evaluar la eficiencia, efectividad y economía en los resultados de las operaciones y la gestión gubernamental, para promover la óptima utilización y control de los fondos y bienes del Estado, en un ambiente de transparencia y credibilidad”.<sup>64</sup>

No obstante, es interesante mencionar que en el Estado de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas no es una entidad con autonomía total, sino que es una entidad

---

<sup>64</sup> Richter. **Op. Cit.** Pág. 59



superior de fiscalización pública, técnica y descentralizada, además de gozar con independencia funcional, técnica, presupuestaria y administrativa.

Para comprender la personalidad jurídica de la Contraloría General de Cuentas como institución técnica descentralizada, la Corte de Constitucionalidad específica en expediente 250-2010 que: “[...] por mandato constitucional se transfirió a dicha entidad poder de decisión o competencia para llevar a cabo sus atribuciones específicas y, atendiendo a la doctrina a la que se ha hecho alusión, por el solo hecho de que el constituyente le haya conferido la denominación de institución técnica descentralizada, ello conlleva el reconocimiento de su personalidad jurídica de manera implícita, lo que a la vez permita considerarla como una nueva persona jurídica de derecho público. Deben destacarse los elementos que robustecen el criterio referido, pues en la Ley Orgánica de dicha entidad se regula que goza de independencia funcional para gobernar en cuanto al cumplimiento de sus fines (artículos 3 y 4); cuenta con patrimonio propio y la facultad de manejar su presupuesto (artículos 32, 33, 34 y 35); tiene independencia reglamentaria interna [artículo 13 literales j) y l)]; (...) Las características relacionadas permiten concluir que la Contraloría General de Cuentas encuadra en el Sistema de Organización de la Administración Pública denominado Descentralizado, lo que a su vez conlleva el reconocimiento de su personalidad jurídica y, en consecuencia, que ostenta legitimación para poder ser parte en todo proceso en el cual deba ejercerse la defensa de sus intereses...”.

De lo anterior se puede deducir, que por su naturaleza descentralizada hay diversos factores por los cuales la Contraloría General de Cuentas no goza de autonomía total y

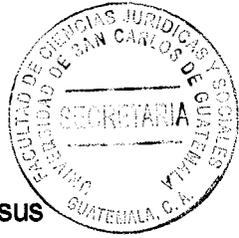


debe ser supervisada por el Congreso de la República de Guatemala. Entre estas características se pueden mencionar la elección de su representante y la obligación de rendir informe de su gestión al Congreso de la República de Guatemala de conformidad con el Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y que la aprobación de su presupuesto depende del Congreso de la República de Guatemala.

En definitiva, la relación de dependencia orgánica del órgano de control externo con el Parlamento o Congreso, se refleja principalmente por la presentación de informes de fiscalización por parte de aquel, y la potestad de efectuar encargos por parte del otro, pero que se fundamentan y se limitan al principio de independencia funcional. Para ello, se debe sostener una relación de colaboración fluida y estable para aumentar la profundidad en el conocimiento y examen parlamentario de los resultados del control externo.

### **3.3.3. Marco normativo**

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 232 establece: “La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos de Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Su organización funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley”.



Desde esta perspectiva, tiene facultad de decisión o competencia para desarrollar sus atribuciones específicas. La Constitución Política de la República de Guatemala le reconoce su personalidad jurídica de manera implícita como un ente descentralizado, que goza de autonomía para realizar sus funciones, y desarrollar su propia normativa reglamentaria o funcional en armonía con la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas que regula su organización, funcionamiento y atribuciones.

El Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece como su ámbito de competencia “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 o entidad 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 Corte de Constitucionalidad, señala en expediente 131-2012 la extensión de la función de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas sobre otras instituciones: "...el trabajo fiscalizador realizado por tal institución y el resultado del posterior juicio de cuentas por los reparos no desvanecidos, o del juicio penal en los casos en los que se presume la comisión de delitos constituyen un referente para juzgar acerca de los méritos de honradez de aquellos ciudadanos que han desempeñado la función pública y recaudado, custodiado o administrado bienes del Estado." De esta forma, la función de la Contraloría General de Cuentas, orienta la investigación en la promoción de procesos para determinar las responsabilidades de los sujetos que administren o ejecuten el presupuesto público.

#### **3.3.4. Atribuciones**

Las atribuciones de la Contraloría General de Cuentas están reguladas en el Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo 96-2019. La Contraloría General de Cuentas,



tiene la atribución esencial de ser el órgano rector de control gubernamental, por lo tanto todas las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio. Para el efecto, efectúa el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías, emitiendo el informe de conformidad con las normas vigentes.

Dentro del parámetro control de la Contraloría General de Cuentas se pueden clasificar sus atribuciones en 4 modalidades:

a) Control financiero: si las funciones realizadas están encaminadas a la racionalidad de las operaciones.

Dentro de esta categoría se pueden mencionar las siguientes atribuciones: nombrar interventores en los asuntos de su competencia, de carácter temporal, en los organismos, instituciones o entidades sujetas a control, cuando se compruebe que se está comprometiendo su estabilidad económica-financiera; cuando las circunstancias lo demanden y, de manera exclusiva, calificar y contratar Contadores Públicos y Auditores Independientes, colegiados activos, para realizar auditorías; fiscalizar físicamente las obras públicas y de infraestructura en cualquier etapa del proceso, verificando, auditando y evaluando la calidad de las mismas y el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en los términos de referencia.

b) Control de gestión de las entidades públicas: el cual evalúa la economía, eficiencia, eficacia, rentabilidad, utilidad o resultados de la gestión de recursos públicos.



Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece en su Artículo 4 que esta institución tiene como funciones: evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades y personas en el ámbito de su competencia, bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.

c) Identificación de responsabilidades administrativas, civiles o penales: constituyen infracciones al ordenamiento jurídico, a fin de que puedan investigarse y determinarse su existencia, para prevenir los actos irregulares y reducir los riesgos de corrupción, así como coadyuvar al Ministerio Público y el Sistema Judicial en este sentido.

En este ámbito la Contraloría General de Cuentas tiene como atribuciones, promover mecanismos de lucha contra la corrupción. Asimismo, en su caso, requerir a la autoridad nominadora, la suspensión en forma Inmediata del funcionario o empleado público encargado de la custodia, 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; así como promover de oficio y ser parte actora de los juicios de cuentas en contra de los funcionarios y empleados públicos, y cualquier persona que maneje fondos públicos que incurran en responsabilidad

d) Control de la legalidad de la gestión financiera y presupuestal del Estado: consiste en la sujeción de las acciones y decisiones en materia de ejecución presupuestaria de conformidad con las leyes de la materia.



Dentro de esta categoría las funciones que le competen a la Contraloría General de Cuentas son: emitir opinión o dictámenes sobre asuntos de su competencia que le sean requeridos por los Organismos del Estado o entidades sujetas a fiscalización; informar, publicitar, divulgar y educar sobre el contenido de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; y, fiscalizar si los sujetos llevan a cabo los registros financieros, legales, contables, de inversión pública y otros que por ley les corresponde, así como verificar, auditar y evaluar si realizan los reportes e informes que les corresponda en cumplimiento con lo que establece las leyes la materia correspondientes.

Otra función importante de la Contraloría General de Cuentas es promover y garantizar la transparencia y calidad del gasto público; para el efecto requerirá de las entidades que manejen fondos públicos del Estado, la implementación y uso obligatorio de todos los sistemas informáticos de rendición de cuentas, ejecución presupuestaria, contabilidad y cualesquiera otros implementados por el ente rector en materia presupuestaria, así como la digitalización de documentos y expedientes a los organismos, entidades y personas sujetas a fiscalización.

#### **3.4. Control y fiscalización del gasto público**

Es interesante anotar que la Contraloría General de Cuentas tiene como atribución normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna. En este proceso se vincula el trabajo realizado por los mecanismos de control interno de cada institución que reciba recursos del erario público, y el control externo, realizado por



la Contraloría General de Cuentas. Estas unidades de control interno y la Contraloría General de Cuentas realizan un estricto control y fiscalización sobre la ejecución del gasto público, para verificar que se están ejerciendo todas las obligaciones correspondientes, en estricta armonía con el presupuesto asignado y objetivos establecidos.

Desde esta perspectiva, la Contraloría General de Cuentas aplica el sistema de control gubernamental, que se divide en control interno y externo gubernamental. Los primeros son los que rigen y coordinan el ejercicio de las unidades de auditoría interna de las entidades sujetas a fiscalización de conformidad con la ley, con el propósito de asegurar la transparencia, calidad y prudencia en la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos. El control externo gubernamental rige y coordina el ejercicio de las funciones fiscalizadoras de la Contraloría General de Cuentas, aplicado por medio de auditorías financiera, de desempeño y de cumplimiento, entre otras, para evaluar el trabajo que realizan las entidades fiscalizadas bajo el ámbito de competencia de esta institución.

Los mecanismos de control interno son realizados mediante la auditoría interna, que es la actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar a través de sus recomendaciones, las operaciones de las entidades fiscalizadas de conformidad con la ley, con la finalidad que la autoridad superior de la entidad cumpla con sus objetivos institucionales, aplicando técnicas y metodologías para evaluar la efectividad de la administración de los recursos públicos.

Entre estos controles, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece los siguientes:



- a) Control Interno Institucional. Es el control que ejercen las autoridades superiores, los responsables de las unidades ejecutoras, los encargados de las operaciones realizadas en el ámbito de sus funciones y por la unidad de auditoría interna de cada entidad, de conformidad con las leyes de la materia y demás disposiciones del Sistema de Administración Financiera, Sistema de Auditoría Gubernamental y las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores adaptadas a Guatemala – -SSAI.GT-.
- b) Control Interno Concurrente o Concomitante. Son los sistemas y procedimientos aplicados por las unidades de administración financiera –UDAF- de las instituciones que conforman la administración pública, implementando mecanismos de control, monitoreo o supervisión permanente en la ejecución de las operaciones y registros en cumplimiento con las normas y disposiciones administrativas, legales y técnicas.
- c) Control Interno Previo. Es el ejecutado por el personal responsable del trámite y gestión normal de las operaciones de las personas o entidades fiscalizadas, de conformidad con la ley, en coordinación con su respectiva unidad de auditoría interna.
- d) Control Interno Posterior. Comprende los procedimientos de control aplicados por la unidad de auditoría interna de cada entidad, para la evaluación de sus procesos, sistemas, operaciones, actividades y sus resultados en forma posterior a su ejecución, aplicando los lineamientos, leyes, disposiciones y sistemas de evaluación aprobados.



Generalmente, estos controles están a cargo de las unidades de auditoría interna. Estas son evaluadas periódicamente por la Contraloría General de Cuentas para verificar que estén desempeñando sus funciones y atribuciones apegadas a la normativa vigente, con el fin de contribuir a que alcancen y mantengan el nivel técnico, profesional y su debida independencia.

### **3.4.1. Informes de auditoría**

Por su parte, el control externo gubernamental tiene como base el sistema de auditoría gubernamental, a través de la práctica de diferentes tipos de auditoría, como la auditoría financiera, de desempeño y de cumplimiento, entre otras, para evaluar el trabajo que realizan las entidades sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas para recomendar acciones correctivas en el fortalecimiento de la administración del erario público.

Entre las auditorías que se pueden mencionar, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece los siguientes:

- a) Auditoría Financiera. Examina los estados financieros y la liquidación del presupuesto de cada entidad fiscalizada, con el fin de dar opinión profesional independiente sobre la razonabilidad del contenido de los mismos, así como la revisión de toda evidencia que sustente la veracidad y transparencia del manejo de los recursos públicos confiados a los responsables de su administración y ejecución.



b) Auditoría de Desempeño. Examina si las entidades fiscalizadas cumplieron sus objetivos, metas y atribuciones, y si utilizaron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados. Esta auditoría mide el impacto social de la gestión pública y la concordancia de lo programado con lo ejecutado; detecta problemas, analiza las causas y formula recomendaciones.

c) Auditoría de Cumplimiento. Examina si las entidades fiscalizadas cumplen con las normas, leyes, reglamentos, contratos, convenios, entre otros.

La realización de cada auditoría constituye el procedimiento denominado trámite del reparo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, y su respectivo reglamento. Este informe de auditoría constituye un examen determinado de las deficiencias encontradas por los auditores gubernamentales en la entidad sujeta de fiscalización. Asimismo, el informe de auditoría plasmado en documento indica los hechos que ameritan solamente una sanción económica de orden administrativo, o también hechos en los que se presume la existencia de la comisión de un delito y hagan necesaria la presentación de una denuncia o querrela penal.

Uno de los objetivos de la realización del informe de auditoría es hacer recomendaciones correctivas y obligatorias para subsanar las deficiencias encontradas, y en su caso, la formulación de cargos para desvanecer los reparos encontrados. De esta cuenta existen dos vías en el proceder del cumplimiento o no del desvanecimiento de los reparos. Si los cargos no fueran desvanecidos se dará lugar a la promoción del juicio de cuentas, y en su caso si los hallazgos encontrados motivan a la formulación de denuncia o querrela que



corresponda en virtud de menoscabo o afectación del patrimonio del estado o indicios de la comisión de delitos debidamente tipificados en las leyes correspondientes.

Los informes practicados por la Contraloría General de Cuentas tienen plena validez y constituyen prueba en juicio y fuera de él, en consecuencia sirven como base para determinar infracciones e imponer sanciones en responsabilidad administrativa, así como promover de oficio y ser parte actora en juicios de cuentas por afectación de la hacienda pública e imposición de sanciones, y en el caso de posible constitución de delitos deberá dar conocimiento al Ministerio Público.

Por estas razones, los procesos de auditoría se encuentran dentro de las atribuciones principales de la Contraloría General de Cuentas. Esta función consiste en auditar, emitir dictamen e integrar anualmente la rendición de un informe general 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.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, regula en su Artículo 25 que los informes de auditoría deben ser presentados al Congreso de la República de Guatemala para su aprobación o improbación: "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 del 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”.

En complemento con el artículo anterior, el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas regula: “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 25 de esta Ley, el organismo legislativo instruirá a la Contraloría General de Cuentas para que en el caso de responsabilidades administrativas imponga las sanciones correspondientes de conformidad con la ley. En el 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.”

Esta función es de asesoría a los Congresos o Parlamentos en materia presupuestaria, que procura fortalecer el control político del órgano de representación nacional sobre el Poder Ejecutivo y la administración pública. En el marco de esta función, se ubican los informes que se presentan al Poder Legislativo, los que pueden estar referidos a los resultados anuales de su actividad, para favorecer su función de investigación.

#### **3.4.2. Fiscalización sobre probidad y responsabilidad de los funcionarios públicos**

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



Guatemala, creada con el fin de fortalecer y modernizar la gestión pública, en procura de un manejo transparente y absolutamente honrado en el uso de los recursos públicos como condición para lograr que las funciones de la administración pública tengan la capacidad de cumplir con el supremo deber impuesto al Estado de Guatemala por la Constitución Política de la República de Guatemala, que es garantizar a los habitantes del país el bien común.

Este cuerpo normativo tiene su fundamento en el Artículo 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: “Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren.

La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos, podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años.

La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena (...).”

La Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados públicos tiene por objeto crear normas y procedimiento para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales. Asimismo procura evitar el desvío de los recursos públicos mediante mecanismos de control patrimonial, para prevenir el aprovechamiento personal o enriquecimiento ilícito de las personas al servicio del Estado



y personas individuales que manejen fondos públicos, determinando la responsabilidad en que estos incurran.

Las instituciones encargadas de velar por el estricto cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos son: el Congreso de la República de Guatemala, a través de la Comisión de Probidad; el Ministerio Público, responsable en el ejercicio de la acción penal; la Procuraduría General de la Nación, responsable de velar por el patrimonio del Estado al ser representante legal del mismo; la Contraloría General de Cuentas, responsable de la fiscalización de todo interés hacendario de las instituciones que manejen fondos públicos, entre otros.

El mismo cuerpo normativo regula los tipos de responsabilidad que se pueden determinar en el actuar de un funcionario o empleado público:

- a) Responsabilidad administrativa: cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario. También se incurre en esta responsabilidad sino se cumple con las funciones inherentes a su cargo con debida diligencia, cuya acción u omisión, cause perjuicio a los intereses públicos.
- b) Responsabilidad civil: cuando la acción u omisión que con intención o negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder, se cometa en perjuicio y daño al patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal en la que se incurriere.



c) Responsabilidad penal: cuando la decisión, resolución, acción u omisión realizada constituya delito o falta de conformidad con la ley penal vigente.

El principal mecanismo de control que regula la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, es la declaración jurada patrimonial. Esta consiste en la declaración de bienes, derechos y obligaciones que bajo juramento deben presentar ante la Contraloría General de Cuentas, los funcionarios públicos como requisito para el ejercicio de su cargo o empleo. Este mecanismo tiene como objeto establecer que el funcionario o empleado público ha incurrido en enriquecimiento ilícito, pues se realiza la comparación de la declaración jurada patrimonial presentada al inicio de su gestión y al terminar la misma.

La Contraloría General de Cuentas tiene la potestad de proceder con la comprobación de las declaraciones juradas patrimoniales, al recabar informes que estime necesarios y practicando las diligencias debidas; obligatoriamente, cuando el funcionario o servidor público a cargo del manejo de fondos públicos, cese en el cargo de sus funciones. Si en su verificación encuentra inexactitud en la declaración y en la investigación que realiza, procede a correr audiencia al declarante para las aclaraciones y rectificaciones pertinentes. En caso contrario, deducirá las responsabilidades que hubiere ha lugar, así como a los obligados a presentar declaración jurada patrimonial que incumplan con realizarla en los plazos que establece la ley.



### **3.4.3. Régimen sancionatorio**

De conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, la misma entidad de fiscalización superior debe aplicar sanciones pecuniarias a los servidores públicos u otras personas individuales o jurídicas sujetas a su verificación que realicen actos u omisiones que impliquen violación de normas jurídicas o procedimientos establecidos de índole sustancial o formal, 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.

Hay que considerar que las sanciones pecuniarias establecidas en el Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas oscilan entre el 25% al 200% sobre el 100% del salario mensual del funcionario o servidor público. Estas sanciones se aplican sin perjuicio de proceder en forma inmediata a la presentación de las denuncias o querellas penales que correspondieren al existir menoscabo o que afecten el patrimonio del Estado o indicios de la comisión de cualquier delito tipificado en las leyes correspondientes.

El Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece que en el caso de reincidencia en las infracciones administrativas establecidas anteriormente, el reincidente será sancionado con el incremento del 50% de la primera multa impuesta. No obstante, se considera que este tipo de sanciones resultan insuficientes al constituir solo multas y no otro tipo de sanciones para asegurar y fortalecer la función del control gubernamental del Estado.



El Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en el inciso g) establece entre sus atribuciones: “requerir a la autoridad nominadora, la suspensión en forma inmediata del funcionario o empleado público encargado de la custodia, 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”.

El artículo anterior podría ser el punto de partida en la ampliación de la competencia sancionadora de la Contraloría General de Cuentas, en el ámbito administrativo, es decir, que en caso de reincidencia en las infracciones administrativas que se consideran graves de conformidad con la proporcionalidad de la multa impuesta, resulta necesario requerir a la autoridad superior de la entidad fiscalizada, la suspensión o destitución del funcionario o empleado público determinado responsable del incumplimiento.

#### **3.4.4. Importancia de la fiscalización del gasto público**

En el sistema republicano democrático del Estado guatemalteco es indispensable la transparencia y control que se le da al gasto público en su distribución a través del presupuesto público del Estado. Esta actividad es un pilar fundamental dentro del sistema de pesos y contrapesos de un Estado constitucional, pues mantiene el equilibrio del poder al existir controles presupuestarios y de fiscalización de los recursos que hacen posible el cumplimiento de los deberes del Estado. Asimismo, son los recursos públicos el instrumento mediante el cual las autoridades brindan la satisfacción de las necesidades de la población, así como la garantía del respeto de los derechos humanos.



Sobre la importancia de la fiscalización de los recursos públicos, los alcances de la función de control sobre la actividad presupuestaria tienen relación directa con la efectividad de los derechos fundamentales. “El control financiero da respuesta a las exigencias de transparencia en la utilización de los recursos públicos y garantiza el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. El control de la gestión y ejecución presupuestal del Estado lleva aparejada la idea de que los recursos públicos deben cumplir con la finalidad de sostener servicios públicos eficientes y eficaces en la satisfacción de necesidades de las personas con impacto directo sobre su calidad de vida y vigencia de derechos”.<sup>65</sup>

Por estas razones, el control del gasto público es atribuido por la Constitución Política de la República de Guatemala a la Contraloría General de Cuentas que vela por el correcto desempeño y cumplimiento de las leyes y disposiciones en materia de fiscalización presupuestaria, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos que tengan a su cargo la administración y ejecución de los recursos asignados a la institución en la que prestan su servicio.

---

<sup>65</sup> Cobián Castro **Op. Cit.** Pág. 53



## CAPÍTULO IV

### 4. El control parlamentario en la rendición de cuentas

En la obra *El Espíritu de las Leyes*, se formula el alcance que tiene la teoría de la división de poderes como anterior al Estado constitucional: "(...) aunque en un Estado libre el poder legislativo no debe obstaculizar la acción del poder ejecutivo, si tiene el derecho y debe tener la facultad, de verificar de qué manera han sido ejecutadas las leyes que ha aprobado."<sup>66</sup> Es a partir de esta premisa, que en la doctrina se justifica la atribución de la función contralora al Parlamento o Congreso como órgano de representación de la sociedad, dentro del marco de la división tripartita del poder. A esta atribución se le conoce comúnmente como control político de la actividad gubernamental.

La Constitución de un Estado regula controles de diversa naturaleza que se deben aplicar para evitar que el gobierno y la administración del Estado se ejerzan con extralimitación. El mismo autor, define el control político como: "aplicación de un conjunto de normas legales y procedimientos por los órganos constitucionalmente creados, sobre los actos de los funcionarios públicos que tienen a su cargo la actividad de gobierno y de administración estatal, ya sea por exceso o extralimitación en el ejercicio del poder público o por desviar la función pública hacia fines particulares y personales."<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Valles Vives. *Op. Cit.* Pág. 14

<sup>67</sup> Godínez Bolaños, Rafael. *Recopilación de textos jurídicos y legales, colección "Juritex y Legitex"*. Pág. 269

La definición anterior indica que el control político ejercido por el Organismo Legislativo se debe entender desde el punto de vista integral, lo cual significa que su ejercicio se manifiesta a través de varios mecanismos que la Constitución de un Estado establece en diversos ámbitos de la gestión pública, en su afán de consolidar el sistema de pesos y contrapesos y la independencia entre los Organismos del Estado.

Desde la perspectiva de Valles Vives, si este control se configura como débil o incompleto en su ejercicio, existe la posibilidad que los órganos o entes que conforman el sector público interpreten de forma errónea la voluntad legislativa en la aplicación de las leyes. Como consecuencia, las actuaciones de estos órganos se pueden convertir en gestiones arbitrarias o ilegales del erario público. Para soslayar este problema es necesario que el control político se analice más allá que un control formal previo a la ejecución material de la voluntad gubernamental, es decir, determinar si se cumplen y se consiguen los resultados previstos para lo cual las leyes fueron aprobadas y en caso contrario, discutir medidas a adoptar.

Con base en lo expuesto, en este capítulo se desarrollarán las funciones que explican la razón de ser de la formación de un Parlamento o Congreso dentro de un Estado. Estas funciones se comprenderán desde el punto de vista de la rendición de cuentas, así como la relación del Parlamento con instituciones que ejercen el control del gasto público para fortalecer y ejercer el control político parlamentario dentro del sistema de pesos y contrapesos del Estado. Por otra parte, se esclarecerá que el control parlamentario en la rendición de cuentas es un control integral de varios mecanismos de fiscalización que se ejercen constantemente dentro y fuera del ciclo presupuestario.

#### 4.1. El Parlamento o Congreso

Para comprender qué es un Parlamento, es necesario analizar su origen etimológico, conceptual y luego histórico. El término parlamento hace referencia al verbo parlamentar, que según la Real Academia Española significa hablar o conversar con otra o con varias personas con el objetivo de llegar a un consenso. En sentido estricto, el término deriva del francés *parlement*, que significa acción de hablar, y que aplicada en una reunión de personas se discute y se resuelven asuntos de interés público.

Se denomina parlamento a “una institución política formada por una o varias asambleas o “cámaras” compuestas cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.”<sup>68</sup> Por su parte, Mijangos Contreras describe que el término parlamento hace referencia a la reunión de representantes de un Estado y su denominación varía según las distintas regiones o países. En otras palabras, para estos autores el Parlamento es la reunión de los representantes de la sociedad, que tienen por objetivo discutir temas de interés general.

De conformidad con Mijangos Contreras, el término congreso es una de las acepciones del concepto parlamento, y se designa, por parte de la doctrina como en la práctica constitucional de la mayoría de los estados americanos, al conjunto de órganos que integran el poder legislativo; refiriéndose al mismo poder del Estado, se le denomina también asamblea, parlamento, corte, dieta, soviets, etc. Particularmente en el derecho

---

<sup>68</sup> Mijangos Contreras, José Luis. **Los Controles Parlamentarios en el Derecho Constitucional Guatemalteco**. Pág. 24



inglés y europeo, se habla de parlamento y, en algunos estados americanos de asambleas nacionales o generales.

Para Valles Vives, el Parlamento es un poder constitucional del Estado, concebido como un órgano de decisión, pero también de representación. Como órgano puede emitir una sola voluntad al adoptar decisiones y como cámara de representación popular ha de actuar, de manera que en ella se hagan valer las opiniones plurales de los grupos que la integran. El mismo autor explica que el concepto de control en el parlamento se comprende como el control ejercido en sede parlamentaria. Es pues, en el carácter deliberante de la cámara y no sólo en su carácter decisorio, donde actualmente radica la efectividad del control parlamentario.

Según esta concepción, el control parlamentario es efectivo si se aplica en sede parlamentaria, es decir, la naturaleza del Parlamento radica en la discusión y debate en la adopción de decisiones que buscan solventar situaciones de interés público. Como ejemplos, se pueden mencionar los debates que suscitan los proyectos de ley, en la aprobación del presupuesto general de la república, las interpelaciones a los ministros al cuestionar su actuar en asuntos determinados, petición de informes a funcionarios públicos, las comisiones de investigación para esclarecer problemas de interés público, etc.

En resumen, se define al Congreso o Parlamento, como una institución política, y por tanto, órgano colegiado, cuyo origen representativo del interés general le dota de legitimidad. Desde la perspectiva del sistema constitucional, la legislación es la fundación

del Congreso por excelencia, esto indica que posee funciones de carácter diverso, en las que destaca la función de creación, modificación y derogación de leyes, así como el ejercicio de controles interórganos e intraórganos establecidos en la Constitución, y en el ordenamiento jurídico vigente de un Estado.

#### **4.1.1. Nociones generales**

Uno de los acontecimientos que contribuyó de manera significativa a la formación del Parlamento, se remonta al surgimiento del sistema presupuestario establecido en la “Carta Magna de Gran Bretaña del año 1217”,<sup>69</sup> producto del resultado de la lucha para el control del pueblo sobre el soberano, con el fin de establecer un límite al poder del monarca. En un principio, este control se manifestó con la imposición de contribuciones y con posterioridad sobre el control del gasto público. El control presupuestario evolucionó hasta el punto de supervisar los desembolsos personales del monarca, que como consecuencia llegó al grado de separar los gastos de la Corona y los gastos del Estado.

El control parlamentario sobre el gasto público es una clara manifestación de la democracia; razón de ser del Parlamento como órgano de representación popular en los Estados modernos. Sus atribuciones para vigilar y evitar irregularidades financieras de la gestión gubernamental, consolidaron la teoría de la división tripartita del poder. Las constituciones modernas implementaron el control de las actividades estatales, sobre todo en el ámbito de las finanzas públicas. De esta manera, en el marco de la rendición

---

<sup>69</sup> <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C- EstudioC28n1716-160907.pdf> (Consultado: 11 de junio de 2020)



de cuentas el control financiero consiste en verificar si la ejecución presupuestaria en la gestión gubernamental refleja los objetivos del presupuesto aprobado por el Organismo Legislativo.

Establecidas las funciones del ejercicio presupuestario dentro de la división tripartita del poder, se comprobó la necesidad en la especialización sobre estos temas. En consecuencia, los sistemas democráticos promovieron la creación de las entidades especializadas encargadas de auxiliar al Poder Legislativo en el ejercicio de su competencia de control de la gestión económico-financiera de la Administración Pública. Estos órganos proporcionan información técnica y procesada sobre la ejecución presupuestaria. Estas entidades son los denominados órganos de control externo, entidades de fiscalización superior, contralorías generales y tribunales de cuentas.

Esta vinculación entre las entidades de fiscalización superior y el Organismo Legislativo, sirve para expresar el asentamiento democrático del órgano de control en la representación del pueblo y, a través de esa relación, poner de manifiesto la “interdependencia material de la función fiscalizadora del gasto público y la supremacía institucional del Parlamento”.<sup>70</sup>

Se puede concluir que, el control parlamentario permite garantizar el ejercicio de un gobierno democrático y sujeto a límites constitucionales, lo que constituye el “examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la

---

<sup>70</sup> Valles Vives. **Op. Cit.** Pág. 23

ejecución de la política y la legislación.”<sup>71</sup> De esta manera, el Organismo Legislativo ejerce funciones de fiscalización frente a los otros poderes, y para ello cuenta con instrumentos sofisticados y agencias semiautónomas para la fiscalización de los mismos. Dentro del análisis, el Organismo Legislativo que es representación soberana del pueblo, es precisamente el que tiene que resolver sobre temas relevantes como la imposición de contribuciones, aprobación del presupuesto y revisión de la liquidación presupuestaria.

#### **4.1.2. Régimen parlamentario**

El diseño institucional en los Estados modernos propicia asignarle al Parlamento o Congreso, preeminencia en la labor legislativa y mayores instrumentos de control y fiscalización sobre la actividad gubernamental. De este modo, el derecho parlamentario, comprendido como el complejo de normas que establecen el funcionamiento del Parlamento, ha establecido las reglas básicas para el actuar legislativo, desde la creación de la ley hasta la observancia de su cumplimiento a través de la ejecución gubernamental.

Para identificar las claves fundamentales de la existencia del Parlamento, varios autores han analizado la naturaleza de esta institución política desde el punto de vista de la independencia de sus funciones basadas en criterios institucionales y jurídicos que las diversas constituciones han establecido. Dentro de las funciones propias del Parlamento, las claves que identifican su razón de ser son: su carácter representativo del pueblo, su potestad legislativa y su función de fiscalización y control. Esto afirma que las mismas

---

<sup>71</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf> (Consultado: 12 de junio de 2020)

constituciones atribuyen al Parlamento funciones distintas a la legislativa. Así su función integral se define con el carácter político de significación representativa en la función de control de la Administración Pública.

Este carácter representativo del Parlamento tiene fundamento en el principio de representación popular en el sistema político-democrático, en el cual los representantes del Organismo Legislativo son elegidos por los ciudadanos mediante elecciones competitivas. La clave de representación en las democracias liberales se manifiesta en dos vertientes basadas en la separación de poderes para la adecuada relación y funcionamiento entre el gobierno y el parlamento. Por esta razón, el gobierno se puede organizar en dos sistemas: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

En el sistema parlamentario, el gobierno se caracteriza por ser el gabinete responsable ante el parlamento, y la exigencia al gabinete a dimitir por un voto de falta de confianza. Por una parte, el Parlamento se legitima en que nace de la voluntad popular, encarna la soberanía y es el órgano de representación nacional. En cambio, el gabinete o gobierno propiamente dicho, surge de la mayoría parlamentaria. Pese a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, el Poder Judicial “es ajeno al poder político y se encarga de resolver conflictos y de sancionar a los transgresores de las normas”.<sup>72</sup> Tanto el Parlamento como el gobierno funcionan con base en mutuos controles dentro del sistema de frenos y contrapesos.

---

<sup>72</sup> Mercedes Flores; Wotzbeli Arriaga. **Op. Cit.** Pág. 103

Las relaciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema parlamentario se manifiestan de la siguiente forma:

- a) Un poder ejecutivo dualista, un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.
- b) El parlamento enviste al gobierno y a su presidente, generalmente es el líder de la mayoría.
- c) Tanto gobierno como el parlamento tienen iniciativa de ley.
- d) El parlamento hace propuestas de ley que pueden ser vetadas por el gobierno, sino existe justificación del veto suficiente a juicio del pleno, puede sancionar la ley.
- e) El gobierno elabora su presupuesto anual, el cual es aprobado o no por el parlamento.
- f) El gobierno dirige la política nacional e internacional, mientras que el parlamento tiene facultad de controlarlos y fiscalizarlos.
- g) El gobierno tiene la potestad de disolver el parlamento.
- h) El parlamento tiene potestad para hacer dimitir al gobierno.

En cuanto al sistema presidencial clásico, este funciona en una sola democracia occidental, como lo es Estados Unidos de América. Este sistema se caracteriza por tres elementos fundamentales: el Poder Ejecutivo no está dividido; el jefe del ejecutivo es elegido por toda la nación por medio de sufragio universal; el presidente y el parlamento son independientes, no existe posibilidad de derribar al presidente por voto de desconfianza ni existe la disolución del Parlamento.

Entre otras características del sistema presidencial se pueden mencionar las siguientes:

- a) El Ejecutivo es unipersonal.
- b) El Congreso o Parlamento puede ser unicameral o bicameral.
- c) El Jefe de Estado es la máxima autoridad del país, representa la unidad nacional y es comandante de las fuerzas armadas.
- d) El presidente es electo por sufragio universal. Representa la voluntad general al igual que el Congreso o Parlamento.

Otro sistema que manifiesta la división de poderes de un Estado es el Presidencialismo. Sin embargo, este se comprende como la deformación o desnaturalización del sistema presidencial porque el Jefe de Estado no concentra mayores poderes, pero tampoco necesita apoyo de las cámaras legislativas, por lo que se aplica en detrimento del Parlamento.

En el caso del sistema de gobierno del Estado de Guatemala, este recoge características europeas y angloamericanas. Por una parte adopta el Parlamentarismo, típico de Europa Occidental, y por otra parte también adopta el Presidencialismo. En Guatemala existe un Congreso unicameral y un presidente del Organismo Ejecutivo a cargo del gobierno y la administración pública, es decir, un sistema de gobierno republicano mixto, posee un “sistema semi-parlamentario y semi-presidencialista”,<sup>73</sup> sin embargo, se concluye que es un gobierno presidencial con características de parlamentarismo.

---

<sup>73</sup> Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 260



Según el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se deber catalogar el sistema político de gobierno de Guatemala como Presidencialista, pues se establece que Guatemala tiene un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, es decir, que el pueblo elige libremente a sus representantes que gobiernan en nombre y representación del pueblo. En otras palabras, el Presidente y Vicepresidente de la República de Guatemala, y los diputados del Congreso de la República de Guatemala son electos por el pueblo en su ejercicio soberano.

Es por ello que Guatemala no puede considerarse un sistema parlamentario debido a que el Presidente de la República de Guatemala no depende del voto de confianza del Congreso de la República de Guatemala ni obtiene su legitimación de éste, sino que su origen proviene de la soberanía del pueblo. No obstante, se puede catalogar como un sistema de gobierno presidencial con características de parlamentarismo o presidencialismo parlamentario, por el simple hecho de que la Constitución Política de la República de Guatemala otorga al Congreso de la República de Guatemala atribuciones relevantes de control, vigilancia y fiscalización del actuar gubernamental.

La Corte de Constitucionalidad ha señalado que existen varios elementos básicos del régimen parlamentario para considerar que el sistema de gobierno de Guatemala es semi-presidencialista o semi-parlamentarista, de esta forma en la sentencia de fecha 18 de febrero del año 1992 dictada en el expediente 274-91 afirma que: "(...) Estos son los elementos del régimen parlamentario y no del presidencial que está en nuestra tradición constitucional; elementos que han sido incorporados y se encuentran actualmente en

nuestro sistema político- constitucional, por lo que puede calificarse el régimen guatemalteco como semi- parlamentario o de presidencialismo parlamentario.”

Se puede decir que el Congreso de la República de Guatemala tiene deberes trascendentales que podrían suponer claramente una subordinación del Organismo Ejecutivo al Organismo Legislativo. En el sistema de gobierno de Guatemala prevalecen más controles parlamentarios. Entre las características de este sistema de gobierno mixto en la práctica el mayor control parlamentario es el que aprueba el presupuesto anual del Estado, para su posterior ejecución por parte del Organismo Ejecutivo. Asimismo, la creación de ministerios y vice-ministerios, entre los cuales, los titulares pueden ser sometidos por el Congreso de la República de Guatemala a la interpelación; la elección de jueces, magistrados, el Contralor General de la República de Guatemala, etc.

#### **4.2. Congreso de la República de Guatemala**

El Congreso de la República de Guatemala es el principal órgano del Organismo Legislativo. Es unicameral, conformado por representantes del pueblo como clase mayoritaria; es decir, que no tiene otra cámara que en teoría, representa a la clase adinerada o la aristocracia como el ejemplo de Inglaterra que cuenta con una Cámara Alta (Cámara de los Lores) y una Cámara Baja (Cámara de los Comunes).

El Congreso de la República es el representante del pueblo y actualmente está integrado por 160 diputados electos democráticamente, de manera directa, por listado nacional y por listado distrital, para un período de cuatro años con posibilidad de reelección. Se rige

principalmente por la Constitución Política de la República de Guatemala y por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

#### **4.2.1. Funciones generales**

Para poder analizar al Organismo Legislativo desde la perspectiva de la rendición de cuentas, resulta indispensable agrupar sus facultades en seis funciones fundamentales:

- a) De representación. Esta función consiste en que el Parlamento como órgano representante del pueblo, tiene como deber expresar, vincular y proteger los intereses, valores y demandas provenientes de la ciudadanía a través de la toma de decisiones en la aprobación de leyes.
- b) De potestad legislativa. Esta función consiste en la presentación, deliberación y aprobación de iniciativas de ley o propuestas de reformas de normas de interés público y aplicación general.
- c) De control político. Esta actividad consiste en que el Parlamento se cerciore del cumplimiento de la actividad gubernamental dentro de la esfera de su competencia. Dentro de este mecanismo se pueden mencionar las citaciones, comisiones de investigación, y la interpelación, que permiten cuestionar la gestión pública de los ministros del Estado, y por ende, concluir negativamente a través de un voto de falta de confianza.

d) Control presupuestario. Esta se define como la capacidad para aprobar o improbar el proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo, así como la capacidad para imponer impuestos y contribuciones.

e) Político-administrativa. Esta función se aplica por parte del Parlamento a través del proceso administrativo público mediante nombramientos, ratificaciones, designaciones en órganos de gobierno, y actos formales en materia administrativa respecto al régimen interior del Parlamento.

f) De fiscalización. En esta función, el Parlamento comprueba cómo se ha ejecutado el presupuesto aprobado, y se coadyuva de un órgano técnico de control externo del gasto público.

Es relevante tomar en consideración que en Guatemala, el único control interorgánico en materia de función legislativa es ejercido por un órgano de control extra poder, es decir, la Corte de Constitucionalidad, a través de la revisión de las leyes aprobadas en armonía con la Constitución Política de la República de Guatemala, y al ordenamiento jurídico vigente. En relación a un mecanismo de rendición de cuentas indirecto, es por medio del voto electoral de los diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, como se le ha denominado en el presente trabajo, rendición de cuentas vertical.

El Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece las atribuciones del Congreso de la República de Guatemala, entre las que se pueden

mencionar: elegir a los funcionarios que deban ser designados por el Congreso de la República de Guatemala; declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, etc. Interpelar a los ministros de Estado y conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros.

Corresponde también al Congreso de la República de Guatemala, según el Artículo 171 del mismo cuerpo normativo: decretar, reformar y derogar las leyes; aprobar, modificar o improbar, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado; aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior; aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional.

La Corte de Constitucionalidad en la sentencia de fecha 18 de febrero del año 1992 dictada en el expediente 274-91 ha establecido en lo referente a la potestad legislativa del Congreso de la República de Guatemala, que: "(...) La separación de poderes en su versión moderna, que recoge nuestra Constitución, expresa la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Y la función de control del Congreso tiene una especial significación entre las distintas funciones que desempeña, la primordial de ellas, la potestad legislativa; al Congreso se le ha encomendado, además de su función legislativa tradicional, la tarea de controlar la actividad gubernamental en sus diversas fases, lo que constituye una función constitucional relevante como garantía de



funcionamiento adecuado del régimen democrático- constitucional, actividad parlamentaria de gran importancia (...).”

La función legislativa del Congreso de la República de Guatemala es el principal contrapeso de la actividad gubernamental. Como manifestación de este contrapeso es indispensable mencionar la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado, ya que el mismo regula la labor administrativa y ejecutiva del Organismo Ejecutivo, por cuanto es un límite y control del erario público.

#### **4.2.2. Ley Orgánica del Organismo Legislativo**

La consolidación del régimen democrático y del régimen de legalidad, exigen que el Organismo Legislativo garantice la representatividad, legalidad y transparencia de sus actuaciones. Como consecuencia se creó la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala. Esta ley tiene por objetivo normar las funciones, atribuciones y el procedimiento parlamentario del Organismo Legislativo, de conformidad con su Artículo 1.

Es menester destacar que la Corte de Constitucionalidad expresó en la sentencia de fecha 10 de febrero del año 2011 dictada en el expediente 3636-2009 de la capacidad de dotarse a sí mismo su propia ley orgánica: “[...] el Organismo Legislativo puede ordenar y gestionar en forma propia sus cuestiones internas, y las reglas de su legislación interior quedan fijadas en su Ley Orgánica y de Régimen Interior, en la forma y modo que lo considere más adecuado dentro del marco Constitucional, siendo muchas de sus

disposiciones típicas controles internos [...] es potestad exclusiva del Organismo Legislativo (sin que precise de sanción por parte del Ejecutivo) regular las cuestiones propias de la actividad interna de Congreso [...], así como establecer las reglas que determinen su régimen interior [...].”

El análisis efectuado por la Corte de Constitucionalidad, refleja una parte de la independencia entre poderes, por la autonomía organizativa-funcional que posee el Organismo Legislativo, y lo que le permite reglamentarse sin la interferencia de otros órganos. Esta capacidad organizativa-funcional se extrae de la Ley del Organismo Legislativo, de la cual se desarrollarán los puntos más importantes para comprender la estructura y desarrollo de las funciones constitucionales asignadas al Congreso de la República de Guatemala.

El Congreso de la República de Guatemala para el cumplimiento de su función legislativa se organiza por los siguientes órganos, de conformidad con el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Congreso de la República:

- a. El Pleno
- b. La Junta Directiva
- c. La Presidencia
- d. La Comisión Permanente
- e. La Comisión de Derechos Humanos
- f. Las Comisiones de Trabajo

g. Las Comisiones Extraordinarias y Específicas

h. La Junta de Jefes de Bloque

Según el Artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, el Pleno, es el órgano máximo y autoridad superior, que se integra por los diputados reunidos en número suficiente de conformidad con la ley. Constituye quórum la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, salvo casos de excepción.

Respecto a las Comisiones de Trabajo, el mismo cuerpo normativo señala en su Artículo 27 que estas comisiones pueden ser ordinarias, extraordinarias y específicas, y constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Pleno del Congreso de la República de Guatemala o que promuevan por su propia iniciativa. Para el cumplimiento de sus funciones podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada.

El Artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, regula las Comisiones ordinarias:

1. De Régimen Interior, que a su vez lo será de Estilo y estará integrada por los miembros de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala.
2. De Agricultura, Ganadería y Pesca.



3. De Asuntos Municipales
4. De Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.
5. De Pueblos Indígenas.
6. De Cooperativismo y Organizaciones No Gubernamentales.
7. De Cultura.
8. De Defensa del Consumidor y Usuario.
9. De Deportes.
10. De Derechos Humanos.
11. De Descentralización y Desarrollo.
12. De Economía y Comercio Exterior.
13. De Educación, Ciencia y Tecnología.
14. De Energía y Minas.
15. De Finanzas Públicas y Moneda.
16. De Gobernación.
17. De Integración Regional.
18. De la Defensa Nacional.
19. De la Mujer.
20. De Legislación y Puntos Constitucionales.
21. De Migrantes.
22. De Pequeña y Mediana Empresa.
23. De Previsión y Seguridad Nacional.
24. De Transparencia y Probidad.
25. De Relaciones Exteriores.
26. De Salud y Asistencia Social.



27. De Seguridad Alimentaria.
28. De Trabajo.
29. De Turismo.
30. De Vivienda.
31. Del Ambiente, Ecología y Recursos Naturales
32. Del Menor y de la Familia.
33. De Desarrollo Social.
34. De Asuntos Electorales.
35. De Reformas al Sector Justicia.
36. De la Juventud.
37. De Asuntos sobre Discapacidad.
38. De Asuntos de Seguridad Nacional.

Para crear otras comisiones ordinarias necesarias, el Congreso de la República de Guatemala debe contar con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran. Las Comisiones de Trabajo tienen especial relevancia en la labor legislativa del Congreso de la República de Guatemala, en cuanto que están facultadas para fiscalizar, intermediar y estudiar dentro de su competencia, las iniciativas de ley, con el fin de emitir dictamen para su aprobación, así como emitir informes sobre el resultado de los análisis de un tema determinado y la facultad para citar funcionarios competentes en la materia que fundamentan su labor investigativa.

Para el ejercicio de las funciones parlamentarias, el Congreso de la República de Guatemala realiza dos períodos de sesiones anuales, el primero comprendido del 14 de

enero al 15 de mayo y el segundo del 1 de agosto al 30 de noviembre, de conformidad con el Artículo 158 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La Ley del Organismo Legislativo regula las distintas clases de sesiones en que se organiza el Congreso de la República de Guatemala:

- a) Las sesiones preparatorias que tienen por objeto dar posesión a la nueva legislatura para así poder iniciar un nuevo período legislativo.
- b) Las sesiones ordinarias, que son presididas por la Junta Directiva.
- c) Las sesiones extraordinarias, las cuales son presididas por la Comisión Permanente.
- d) Las sesiones permanentes, que tienen por objeto tratar un tema de urgencia nacional.
- e) Las sesiones solemnes, realizadas cuando se recibe el juramento de ley y dar posesión de cargos públicos de conformidad con la ley.
- f) Las sesiones secretas, cuando se trate de asuntos militares, seguridad nacional, asuntos diplomáticos pendientes, antejuicios o delitos contra el pudor de menores de edad.
- g) Todas las sesiones deben ser públicas, a excepción de casos concretos.

Respecto a la publicidad de las sesiones que realiza el Congreso de la República de Guatemala, la Corte de Constitucionalidad en la sentencia de fecha 3 de mayo del año 2018 dictada en el expediente 834-2017 consideró que: "... el derecho de todos los habitantes de la República de Guatemala de poder presenciar las sesiones que se lleven a cabo por el Congreso de la República, siempre y cuando, no exista alguna limitación constitucional o legal. Toda persona que habita el territorio de la República de Guatemala



tiene el derecho de presenciar las sesiones legislativas del Congreso de la República, el cual no puede ser vedado por autoridad alguna y, por consiguiente, no puede negársele a una persona el acceso a las instalaciones del Congreso de la República para poder presenciar las sesiones públicas que se lleven a cabo, salvo los casos en los que pueda existir una limitación constitucional y legal...”.

Lo citado, afirma el principio de transparencia en las actuaciones del Congreso de la República de Guatemala. Asimismo, favorece la capacidad de fiscalización ciudadana en la evaluación de las actuaciones de sus representantes. Tanto las sesiones realizadas por el Congreso de la República de Guatemala, como los actos administrativos deben ser revestidos de transparencia y publicidad, aspectos propios de un Estado democrático y en armonía con los derechos ciudadanos que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala.

Respecto al carácter de decisión, propio de un Congreso o Parlamento, las resoluciones se toman ya sea por mayoría absoluta o mayoría calificada. El Artículo 158 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que las resoluciones del Congreso de la República de Guatemala, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, salvo casos en que la ley exija un número especial. La mayoría absoluta consiste en que la votación en la que se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.

La mayoría calificada es la votación en la que se requiere el voto favorable de la mitad más uno del total de diputados, la cual encuentra su asidero legal en el Artículo 99 de la

Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala. Las decisiones que tome el Congreso de la República de Guatemala sólo pueden basarse en dos sistemas de votación de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala. De esta forma, el Congreso de la República de Guatemala no puede alterar las votaciones según el número de votos que se requieren para la aprobación de determinadas resoluciones, sino éstas se tendrían como inválidas y carecen de efectos jurídicos.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo regula los acuerdos, puntos resolutive y resoluciones normativas, los cuales constituyen un conjunto de reglas que regulan la actividad parlamentaria. Las resoluciones normativas resuelven asuntos de mero trámite, resolver expedientes y su traslado dentro de los órganos parlamentarios; los puntos resolutive contienen recomendaciones u otras declaraciones.

En cuanto a los acuerdos, el Congreso de la República de Guatemala, puede solicitar a través de los mismos, opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad; declarar electos a funcionarios; declarar el inicio y clausura de sus sesiones; declarar voto de falta de confianza resultado de alguna interpelación; nombrar comisiones de investigación y su funcionamiento; resolver cualquier otro asunto que no tenga fuerza de ley, recomendación o sea de mero trámite, entre otros.

#### **4.2.3. Actividad legislativa**

La función fundamental que corresponde al Congreso de la República de Guatemala, es la creación, modificación y derogación de las leyes. Como se ha establecido, la



Constitución Política de la República de Guatemala asigna la potestad legislativa al Congreso de la República de Guatemala. Esta potestad legislativa debe ser comprendida de forma amplia y no estricta, es decir, la potestad de reglamentar, delimitar, autorizar y permitir. Para algunos autores la potestad legislativa deviene en una función integradora de actos que dan eficacia o fuerza obligatoria.

Por otra parte, la actividad legislativa es complementada por la participación del Organismo Ejecutivo en la formación de la ley. Esta participación refleja el principio de coordinación entre los Organismos del Estado, a través del derecho de veto. No obstante, la Constitución Política de la República de Guatemala regula la figura de la primacía legislativa en su Artículo 79, que básicamente consiste en que el Congreso de la República de Guatemala en conocimiento del veto realizado por el Organismo Ejecutivo, puede reconsiderarlo o rechazarlo. Por lo tanto, en caso de rechazarlo, el Organismo Ejecutivo deberá sancionar y publicar el decreto, y en su defecto, lo hará el propio Congreso de la República de Guatemala.

La Corte de Constitucionalidad la sentencia de fecha 26 de junio de 1991 dictada en expediente 364-90, en relación a la potestad legislativa y la armonía con la Constitución Política de la República de Guatemala consideró: "Sobre esta declaración del texto constitucional se basa el régimen democrático y representativo vigente del que dimanarían dos consecuencias: a) el reconocimiento de que el Congreso [...] es el depositario de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; y b) la jerarquía especial de las leyes emitidas por el mismo, como expresión de la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes, sometida a la supremacía de la Constitución. [...] Por eso, la función

legislativa asignada al Congreso debe ejercerse bajo el marco de la Constitución, y ésta prevalece sobre cualquier otra ley, de manera que aquéllas que la contraríen devienen ineficaces.”

En definitiva, el ordenamiento jurídico vigente deviene de la potestad legislativa, y ésta es limitada solo por la norma fundamental del Estado, en este caso, la Constitución Política de la República de Guatemala. A esta supeditación de las leyes a la Constitución de un Estado, se le conoce como jerarquía normativa.

#### **4.2.4. Citaciones e interpelaciones**

En el régimen constitucional del Estado de Guatemala, el Organismo Legislativo posee diversas formas de control y fiscalización sobre la Administración Pública. Entre ellas, se encuentran las invitaciones, citaciones o interrogatorios a funcionarios o empleados públicos.

El Artículo 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las Comisiones y de los Bloques Legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros.

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



Estas actividades son congruentes con el principio de independencia de los Organismos del Estado porque se fundamenta en la Teoría de los Frenos y Contrapesos del Estado. Asimismo, obligan a los funcionarios o empleados públicos a informar al Congreso de la República de Guatemala sobre asuntos en los que son competentes, y por ende, ante su incumplimiento pueden ser denunciados.

El Artículo 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece la declaración de los funcionarios públicos: "Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativas.

En caso de no comparecer la persona citada, sin justa causa, por más de tres veces consecutivas, se formulará ante los órganos competentes desde que se produzca el incumplimiento, la denuncia en su contra, para que sean sancionados penalmente (...).

Todas las personas, individuales o jurídicas, que manejen, administren, custodien o reciban por cualquier medio recursos del Estado, están obligadas a acudir cuando sean citadas, al Pleno del Congreso de la República, sus comisiones o bloques legislativos, y rendir los informes que se les requieran."

Los Organismos del Estado deben de cumplir con las funciones que le son encomendadas por la Constitución Política de la República de Guatemala. Esta actividad fiscalizadora del Organismo Legislativo sobre el Organismo Ejecutivo, es propia del control interorgánico del Estado, de tal manera que no debe paralizar las funciones propias del Organismo Ejecutivo. Esto debido a que no puede haber subordinación



alguna entre ellos, y en consecuencia, se establece en la legislación controles cruzados para evitar la concentración del poder y promueve la transparencia en su ejercicio.

Otro de los mecanismos de fiscalización de especial relevancia en el control político que ejerce el Congreso de la República de Guatemala es la interpelación. Para Mijangos Contreras, el control parlamentario por excelencia es fundamentalmente la interpelación, que constituye el poder real del parlamento por la posibilidad de llamar a los miembros del gabinete de gobierno para indagarlos sobre los actos que discrecionalmente han realizado y principalmente la posibilidad de imponerles una sanción como la constituye el voto de falta de confianza.

La Corte de Constitucionalidad ha señalado que este tipo de juicio político es uno de los elementos básicos del régimen parlamentario, de esta forma la sentencia de fecha 18 de febrero del año 1992 dictada en el expediente 274-91 afirma que: “El control de los actos del Ejecutivo, está en la base del régimen democrático que establece nuestra Constitución. Las injerencias parlamentarias más importantes en el Ejecutivo, se producen en materia política, especialmente por el derecho que asiste a los diputados de interpelar a los Ministros, derecho de los representantes que es muy amplio, pues la Constitución indica expresamente que no se podrá limitar (Arto. 166), pudiendo originar un voto de falta de confianza y su dimisión obligada (Arto. 167). Estos son los elementos del régimen parlamentario y no del presidencial que están en nuestra tradición constitucional; elementos que han sido incorporados y se encuentran actualmente en nuestro sistema político- constitucional, por lo que puede calificarse el régimen guatemalteco como semi- parlamentario o de presidencialismo parlamentario.”



El juicio político que realiza el Congreso de la República de Guatemala, permite conocer, cuestionar y resolver algunos problemas de interés general relacionados con la competencia de los Ministros de Estado. Esta figura política tiene como objetivo verificar la actuación de los Ministros de Estado para hacer valer su responsabilidad política sobre temas determinados. Por estas razones, las interpelaciones constituyen un instrumento de información y explicación de acciones realizadas por el Organismo Ejecutivo, así como promueve la transparencia en sus actuaciones y busca fortalecer y solventar algunos errores y deficiencias en su labor ejecutiva.

#### **4.2.5. Función fiscalizadora**

Los mecanismos de fiscalización que posee el Congreso de la República de Guatemala son diversos, como la interpelación, citaciones, discusión y aprobación del presupuesto, revisión de las memorias de los ministerios, y de ejecución presupuestaria de todos los entes que funcionan con fondos provenientes del Estado.

Todos estos mecanismos constituyen la rendición de cuentas que demanda un Estado democrático. Desde esta perspectiva, estos mecanismos promueven la recepción de información relevante para solventar problemas de la Administración Pública. Asimismo, se relacionan directa o indirectamente con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, de tal forma que coadyuvan a verificar el cumplimiento correcto de la ejecución del presupuesto.

Recibir información es para el Parlamento o Congreso un medio y no un fin. El control que realiza la institución parlamentaria requiere información suficiente para solventar las discrepancias e inconformidades con la Administración Pública. Ello responde al principio de coordinación entre los Organismos del Estado para alcanzar el bien común. Esta integración de acciones supone que: “Permitir la comprobación y la discusión en sede parlamentaria de la información recogida, llena de contenido el concepto de control”.<sup>74</sup>

Por estas razones, la actividad fiscalizadora del Parlamento o Congreso se sustenta en el hecho mismo de la investigación para discutir temas de interés general, lo que da relevancia al concepto de democracia y es un objetivo primordial de la institución parlamentaria. Esta función se concentra en las operaciones financieras y operativas que realiza el Organismo Ejecutivo, para que el Organismo Legislativo compruebe su ajuste al ordenamiento jurídico vigente, y a la Constitución de un Estado.

#### **4.2.6. Control financiero**

La función presupuestaria o financiera del Organismo Legislativo es una de las expresiones más antiguas del control político. El Congreso de la República de Guatemala tiene amplias facultades de control político y presupuestario sobre el Organismo Ejecutivo, de tal manera que pueden determinar las líneas de acción de éste, tomando en consideración que la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado constituye un límite a la labor ejecutiva de la Administración Pública.

---

<sup>74</sup> Valles Vives. **Op. Cit.** Pág. 21

Desde esta perspectiva, se puede decir que el control político es integrado por todas las funciones del Organismo Legislativo que determinan responsabilidad política de la Administración Pública. Este control es complementado por el control presupuestario que recae en la aprobación del presupuesto anual y la revisión de los informes de ejecución del gasto que todos los entes de la Administración Pública están obligados a remitir al Organismo Legislativo.

La función que realiza el Organismo Legislativo en el ámbito presupuestario, no consiste únicamente en determinar la previsión de gastos autorizada anualmente para un ejercicio fiscal, ni la priorización de las partidas presupuestarias, sino también debe incluirse la comprobación de cómo el presupuesto ha sido definitivamente gastado en cumplimiento de las leyes correspondientes. Indispensablemente, se debe concebir el tipo de control que ejerce el Organismo Legislativo como integral, y para ello se deben asegurar los mecanismos mediante los cuales se pueda comprobar que la voluntad legislativa ha sido debidamente observada.

Este control parlamentario, identificado también como control político, posterior o externo, presenta “dos modalidades”.<sup>75</sup> La primera corresponde a la creación de leyes o decretos tendientes a reglamentar medidas de control de carácter legislativo sobre recursos públicos y conducta de funcionarios o servidores públicos; la segunda se ejerce a través del control presupuestario que abarca tres fases: el Poder Legislativo determina las fuentes de ingreso que componen el presupuesto de un Estado; la facultad del Poder

---

<sup>75</sup> <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC28n1716-160907.pdf> (Consultado 13 de junio de 2020)



Legislativo de exigir informes del ejercicio del gasto público y; la revisión y evaluación de los actos realizados por la Administración Pública sobre el ejercicio del gasto público.

Para que este control sea efectivo y completo, además de las potestades para aprobar los impuestos y decidir su destino, el Parlamento o Congreso, debe crear una entidad especializada en el control del gasto público, es decir, una Entidad de Fiscalización Superior o Contraloría General, cuya labor complementaría su función fiscalizadora del presupuesto aprobado. Esta entidad coadyuvaría al Parlamento en el ámbito técnico y especializado, para integrar el control del gasto público y dar fundamento y conclusión al control político sobre la actividad gubernamental, a través de sus informes de evaluación de la liquidación presupuestaria para su aprobación o improbación.

La Corte de Constitucionalidad ha establecido en la sentencia de fecha 20 de marzo del año 2012 dictada en los expedientes acumulados 3941-2011 y 4033-2011, referente a las funciones políticas y presupuestarias del Organismo Legislativo que: “[...] el Congreso [...] debe [...] aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Posteriormente a la terminación de cada ejercicio, ese organismo debe [...], aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior. También es potestad del Congreso [...] decretar, reformar y derogar las leyes [...], por lo que el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado –para el ejercicio anual correspondiente, cuando es aprobado por el Legislativo- debe estar contenido en una ley, tramitada, discutida y resuelta conforme a los cánones constitucionales. En consecuencia, es el Organismo Legislativo el que posee la facultad de emitir el indicado



Presupuesto, como una ley ordinaria que determine el marco de la política presupuestaria del Estado, para el período fiscal que sigue al año de su promulgación. Estas son las etapas que deben cumplirse para la formulación, aprobación (con o sin modificaciones) o la posible improbación del Presupuesto General del Estado. [...] el régimen presupuestario se ha construido sobre dos fundamentos: a) corresponde al Congreso [...] dictar los elementos reguladores de cuantía y ubicación programática del ingreso y del gasto público y b) tales elementos deben ser ejecutados por la Administración Pública conforme los límites o marco fijados en la respectiva ley. Es decir: el legislador asigna pero no ejecuta y el ejecutivo administra pero no asigna [...].”

A partir de este argumento, se puede deducir la integración entre la función legislativa y el control presupuestario. Por una parte, la función legislativa se ejerce al aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo, el cual está contenido en la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado que rige un ejercicio fiscal determinado. En cambio, el control presupuestario se manifiesta en la aprobación, modificación o improbación del proyecto de presupuesto, convirtiéndose en un límite a la extensión de la capacidad ejecutiva del Organismo Ejecutivo para aplicar su plan de gobierno.

La Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 14 de agosto del año 2014 dictada en el expediente 185-2014, en lo referente al control y fiscalización del presupuesto aprobado por el Congreso de la República de Guatemala y el Organismo Ejecutivo, consideró: “[...] las facultades del Organismo Ejecutivo en la materia, siempre quedan sujetas a los mecanismos de control y fiscalización existentes en el orden constitucional,



[...] tiene el Congreso [...] la función de aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría General de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior. [...] Estas funciones de control y fiscalización no solo corresponden a iniciativa del pleno o de los diputados que forman las comisiones o bloques legislativos, sino que es, a la vez, un mandato obligado al Organismo Ejecutivo de rendir cada cuatro meses un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para 'conocimiento y control' del órgano legislador, tal como lo dispone el artículo 183, inciso w), constitucional. Agréguese a estos preceptos muy claros, la obligación establecida en el artículo 241 de la Constitución, relativa a la rendición de cuentas del Estado, cuya liquidación presupuestaria debe ser sometida a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas, para que, dentro de los plazos previstos, informe al Congreso [...], que resuelve aprobando o improbando los estados financieros. Este organismo posee competencia para nombrar comisiones investigadoras en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional, siendo indudable que la política del gasto tiene carácter.”

La Corte de Constitucionalidad afirma que los mecanismos de control político como las citaciones, interpelaciones y las comisiones de investigación son indispensables para la evaluación y comprobación de la ejecución presupuestaria que la Constitución Política de la República de Guatemala asigna principalmente al Congreso de la República de Guatemala y en el ámbito técnico a la Contraloría General de Cuentas. En otras palabras, el informe anual que entrega la Contraloría General de Cuentas al Congreso de la

República de Guatemala, sustenta el carácter de información y coadyuva en el fortalecimiento de la actividad fiscalizadora y de control político del Organismo Legislativo.

#### **4.2.7. Asistencia e informes de empleados y servidores públicos**

Dentro de los mecanismos de fiscalización y control político que se han mencionado, la remisión de informes de empleados y servidores públicos al Organismo Legislativo, garantiza el derecho a la información pública y constituye la materialización de la rendición de cuentas. En las citaciones, interpelaciones y comisiones de investigación el Congreso de la República de Guatemala puede requerir un informe escrito a los funcionarios y empleados públicos. No obstante, en el Estado de Guatemala son varias las instituciones que deben remitir informes al Congreso de la República de Guatemala, para efectos de aprobación de presupuestos y de rendición de cuentas.

Es pertinente tomar en consideración que todas las instituciones que manejen, administren o ejecuten recursos, valores públicos o bienes del Estado, deben elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal anterior, el cual será publicado en el primer trimestre de cada año por cada entidad en su sitio web con acceso gratuito y público, según el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto. El control de los presupuestos del sector público corresponde al Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, y la fiscalización corresponde a la Contraloría General de Cuentas, de conformidad con el Artículo 17 de la Ley Orgánica del Presupuesto.



En el Organismo Ejecutivo, el Presidente de la República tiene el deber de presentar un informe anual al iniciarse su período de sesiones, el cual se hará constar la situación general y los negocios de la Administración Pública realizados durante el año anterior, así como someter al Congreso de la República de Guatemala un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control, de conformidad con el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Asimismo, los Ministros de Estado tienen la obligación de presentar anualmente la memoria de actividades de sus respectivos ramos, que deberá contener además la ejecución presupuestaria de su ministerio.

Por otra parte, la Contraloría General de Cuentas debe rendir informe de su gestión al Congreso de la República de Guatemala, 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, de conformidad con el Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

#### 4.2.8. Rendición de cuentas en el Poder Legislativo

El Parlamento o Congreso retiene la función última de la sanción política de la gestión presupuestaria efectuada por la Administración, mientras constitucionalmente se delega en un órgano auxiliar las atribuciones necesarias para realizar un examen de carácter técnico y objetivo sobre la gestión del gasto público, que será en parte, la base para el ejercicio del control político. Se debe destacar que el resultado del control externo tiene una doble condición: “por un lado de documento con relevancia técnica propia, que goza de validez y de presunción de veracidad en relación al estado contable y de la gestión pública; y, de otro, de presupuesto o fundamento instrumental básico para que el poder legislativo pueda efectuar el control político”.<sup>76</sup>

Para la culminación del proceso de fiscalización, existe una prescripción que puede desprenderse del contexto jurídico y constitucional, que obliga al órgano de control externo a “remitir el resultado de todas sus actuaciones al Parlamento”.<sup>77</sup> Tal como lo establece el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala en su parte conducente: “(...) Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación”.

Por esta razón, el destinatario de los informes de fiscalización realizados por el órgano de control externo es el Organismo Legislativo. Este protagonismo, como destinatario

---

<sup>76</sup> Valles Vives. *Op. Cit.* Pág. 516

<sup>77</sup> *Ibid.* Pág. 502



último de la rendición de cuentas radica en la naturaleza de ser los representantes más directos de los ciudadanos por cuanto éstos los eligen a través del voto, que en el caso de Guatemala, es por los sistemas de listado distrital y nacional. Por ello se legitima la esencia misma del control externo explicado por argumentos jurídicos y políticos del Estado constitucional de derecho.

#### **4.2.9. Análisis de informes de la Contraloría General de Cuentas**

El Parlamento o Congreso, como destinatario de los informes del órgano contralor externo del gasto público, ejerce su derecho a la información para el conocimiento de la sociedad de las actuaciones de sus representantes. Establecida la naturaleza objetiva, técnica e independiente de estos informes es difícil pensar que el Organismo Legislativo tenga potestad para pronunciarse sobre ellos.

Si la lógica es delegar a un órgano contralor la fiscalización económico-financiera de la actividad gubernamental, resulta no pertinente la aprobación o improbación de estos informes. Para el control político, estos informes representan, en parte, un sustento técnico y financiero para la adopción de medidas políticas oportunas. Lo único que se podría hacer es que en caso de duda o disconformidad, se solicite información complementaria o adicional para examinar y aprobar recomendaciones, pero no parece jurídicamente aceptable que se pronuncie a favor o en contra de un informe de fiscalización.



Sin embargo, para el informe anual que presenta el órgano de control externo del gasto público, la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria es indispensable. El examen que realiza el órgano contralor del gasto público sobre la liquidación presupuestaria, una vez ha sido formada y remitida por el Organismo Ejecutivo, consiste en la comprobación formal sobre si se presenta de conformidad con las leyes, el plazo previsto, la estructura y contenido establecidos. Asimismo, “también verifica el examen sustantivo financiero, de regularidad presupuestaria y contable, para comprobar si es coherente con el ejercicio anterior y con la documentación...”<sup>78</sup>

Este informe anual es diferente a los demás informes de rendición de cuentas que se remiten oportunamente al Organismo Legislativo por parte del Organismo Ejecutivo y los informes puntuales de la Contraloría General de Cuentas. Por ello, es indispensable para aprobar la liquidación presupuestaria y comprender como definitivamente cerrada la ejecución del presupuesto en un ejercicio fiscal determinado.

Valles Vives afirma que por la relevancia, tanto formal como material de este informe, los ordenamientos jurídicos prevén la necesidad de que el Parlamento se pronuncie sobre el informe que le presenta el órgano de control externo. Esta decisión final se debe efectuar en el Pleno del Congreso de la República de Guatemala, en la medida que permite exteriorizar la solemnidad del acto que debe poner fin a la ejecución presupuestaria, que fue aprobada al inicio del ejercicio fiscal por el mismo Congreso o Parlamento.

---

<sup>78</sup> **Ibid.** Pág. 508



Desde esta perspectiva constitucional, el Congreso de la República de Guatemala solo puede aprobar o improbar la liquidación presupuestaria, y en su caso formula observaciones del informe presentado, por lo que si existe alguna discrepancia o laguna, el Congreso de la República de Guatemala podría solicitar la ampliación de la documentación para esclarecer el tema. Posteriormente, si se aprueba la liquidación presupuestaria supone el cierre definitivo de la ejecución presupuestaria realizada por la Administración Pública, por lo que deviene en un acto necesario para que jurídicamente, pueda considerarse liquidado el ejercicio presupuestario.

Estas consecuencias las recoge la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 241, que en su parte conducente establece: "(...) En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público. (...)".

Sin embargo, para el cumplimiento de estos preceptos normativos en el Estado de Guatemala, y aunque el Organismo Ejecutivo ha cumplido con la presentación de la rendición de cuentas y sometimiento para el análisis que efectúa la Contraloría General de Cuentas, no existe plazo ni disposición reglamentaria que obligue a la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria por parte del Congreso de la República de Guatemala, ni existe regulación del seguimiento que éste debe darle al informe de liquidación presupuestaria, resultando hasta el ejercicio fiscal 2017 la omisión de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria anual incluida en el informe anual de rendición de cuentas. Este tema será analizado detenidamente en el siguiente capítulo.



Asimismo, el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas 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 25 de esta ley, el organismo legislativo instruirá a la Contraloría General de Cuentas 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.”

En caso de un control posterior que se realiza en esta situación, es adecuado utilizar también otros mecanismos parlamentarios, como la creación de una comisión de investigación que tenga como finalidad esclarecer hechos y determinar oportunas responsabilidades políticas; o bien plantear las posibles sospechas ante la autoridad judicial competente o el Ministerio Público, para que detecten, y en su caso, exijan, las responsabilidades contables, civiles, penales o administrativas a que hubiese lugar.

#### **4.3. Derecho comparado del control parlamentario en rendición de cuentas**

Para poder comprender la función contralora del gasto público desde la perspectiva parlamentaria, se puede categorizar la función de control externo en materia presupuestal en dos sistemas: el modelo británico y el modelo francés. El primero concibe el control del gasto público como subordinado al Organismo Legislativo, y el segundo como un control eminentemente jurisdiccional.

El modelo británico se caracteriza por la subordinación del control del gasto público a la soberanía delegada al Parlamento. En este sistema la institución fiscalizadora se concibe “como un brazo del Poder Legislativo”,<sup>79</sup> es decir, un órgano asesor de carácter técnico. La competencia de este órgano se basa en la fiscalización de instituciones públicas y privadas que gestionan recursos del Estado. Su función de evaluación se manifiesta en recomendaciones a las entidades a fin de que subsanen irregularidades y deficiencias en su gestión. Los resultados, que se derivan de la labor de este órgano contralor, deben ser reportados al Comité de las Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes.

Por otra parte, el modelo francés, concibe el control externo del gasto público desde la competencia jurisdiccional de un órgano especializado en materia de cuentas. Por lo tanto, corresponde a la Corte de Cuentas, la función jurisdiccional del control de la gestión económica y financiera de los recursos públicos. La Constitución francesa de 1958 establece en su Artículo 47 que: “El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes financieras”.

Dentro de la competencia de este órgano jurisdiccional, se produce el juzgamiento de infracciones detectadas en auditorías realizadas a la calidad de la gestión financiera del Estado, presentando un informe público de su actuación. Este debe contener las conclusiones de las auditorías y, en su caso, determinar responsabilidades de funcionarios sujetos a control por supuestas irregularidades. Según la gravedad de la responsabilidad determinada, el Tribunal de Cuentas procede a la remisión del

---

<sup>79</sup> Cobián Castro. **Op. Cit.** Pág. 29

expediente al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, o bien, a los tribunales represivos.

El objetivo final de ambos modelos es conseguir el control efectivo de la gestión económica y financiera de los fondos públicos que realiza la Administración Pública. La diferencia radica en la forma de su ejercicio. La garantía del Estado en esta función se basa en que el órgano contralor ofrezca garantías de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones, y como consecuencia, determine mediante los mecanismos necesarios, la responsabilidad de los que rinden cuentas. Por esta razón, en el Estado constitucional el asegurar el ejercicio independiente y eficaz de esta función es lo relevante, más que garantizar una determinada forma orgánica.

#### **4.3.1. Perú**

Según el Artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el gobierno de la República del Perú es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes. De la fiscalización del presupuesto, es la Contraloría General de la República la que se encarga de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado. Este órgano contralor goza de autonomía conforme a su ley orgánica, y su naturaleza es la de ser una entidad descentralizada y de derecho público, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución peruana.

En el diseño constitucional peruano, se reconoce la potestad disciplinaria externa al organismo constitucional autónomo. “La Contraloría General se encuentra dotada de



atribuciones disciplinarias en materia de responsabilidad administrativa funcional, para garantizar la legalidad de la ejecución del presupuesto y de los actos de las entidades sujetas a control, así como la cautela de los recursos del Estado, como expresión del correcto funcionamiento de la administración”.<sup>80</sup>

A diferencia de la naturaleza jurídica de la Contraloría General de Cuentas del ordenamiento jurídico guatemalteco, en la Constitución Política del Perú se establece que la Contraloría General de la República goza de autonomía, naturaleza jurídica relevante en el ejercicio de sus funciones, debido a que se le otorgan mayores funciones en la supervisión de la legalidad en la ejecución del presupuesto del Estado peruano, especialmente en el aspecto disciplinario y sancionador.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano, de facilitar la información y sostener el control político parlamentario del programa económico del Poder Ejecutivo, es parte de los fines de la actividad presupuestal. Dentro del análisis del Tribunal Constitucional peruano se determina que la actividad contralora en la República del Perú tiene dos campos de acción trascendentales. El control previo, que se ejerce mediante la autorización de la Ley Anual del Presupuesto; y el control posterior, que se ejerce mediante el examen de la Cuenta General de la República.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco se le denomina a la Cuenta General de la República como Liquidación Presupuestaria. El objeto de esta figura coincide en la

---

<sup>80</sup> *Ibid.* Pág. 81



expresión de la ejecución del gasto público por la Administración Pública en un ejercicio fiscal determinado.

Según el Artículo 81 de la Constitución Política del Perú, la Cuenta General de la República junto con el informe de auditoría, es remitida al Congreso en un plazo que vence el 15 de noviembre del año siguiente al de ejecución del presupuesto. La Comisión Revisora del Congreso debe examinar y dictaminar la Cuenta General dentro de los 90 días siguientes a su presentación. Posteriormente, el Congreso se pronuncia en un plazo de 30 días. Si no hay pronunciamiento al finalizar el plazo, la Comisión Revisora eleva el dictamen al Poder Ejecutivo para que éste promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General.

En el inciso e) del Artículo 81 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, se establece que la Ley de la Cuenta General de la República debe ser revisada y dictaminada en un plazo que vence el 15 de octubre. Una vez dictaminada, el Pleno se debe pronunciar el 30 de octubre. De lo contrario, el dictamen se eleva directamente al Presidente de la República para que promulgue mediante decreto legislativo.

En la Constitución Política de la República de Guatemala no se establecen plazos ni se desarrolla ampliamente, el procedimiento para la aprobación o improbación de la Liquidación Presupuestaria. Básicamente el procedimiento que sigue la Liquidación Presupuestaria con el respectivo informe de la Contraloría General de la República, al ser presentada al Congreso de la República de Guatemala, consiste en el trámite de una

iniciativa de ley, pero sin sujetar el procedimiento a plazos, que a la postre, afirman la discrecionalidad o arbitrariedad en el cumplimiento del deber constitucional.

Dentro de la relación Congreso y Contraloría General en el ordenamiento jurídico peruano, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General, Ley Número 27785, reconoce a este organismo potestades sancionadoras en dos clases de supuestos: la primera, consiste en aplicar sanciones ante infracciones cometidas por funcionarios o servidores públicos de entidades sujetas a control, así como toda entidad que maneje recursos o bienes del Estado; la segunda, reconoce potestad sancionadora en responsabilidad administrativa funcional, a partir de la vigencia de la Ley Número 29622. Esta ley modificó que la identificación de responsabilidad administrativa, supone el conocimiento del titular de la entidad a fin de que esta tome las acciones pertinentes.

Con la entrada en vigencia de la nueva ley, la Contraloría General puede aplicar sanciones dependiendo de la gravedad de la infracción. Estas sanciones consisten en: inhabilitación para ejercicio de la función pública, así como la incapacidad legal para obtener mandato, cargo, empleo y celebración de contratos administrativos de servicios; suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, así como del goce de remuneraciones o beneficios de cualquier naturaleza. Es menester mencionar que la facultad sancionadora, se aplica en dos ámbitos a saber: sanciones administrativas de carácter pecuniario, y sanciones en el ámbito funcional o laboral, de manera que la imposición de sanciones garantiza objetividad e imparcialidad.



En Guatemala, el Congreso de la República de Guatemala es el único facultado para reformar las leyes, y en este caso reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas debe ser uno de los principales temas para fortalecer la fiscalización del presupuesto público al otorgar mayor presupuesto y facultades sancionadoras en el ámbito de la administración de los recursos públicos, para que la Contraloría General de Cuentas ejerza sus funciones de forma preventiva y correctiva.

Por estas razones, es evidente que mientras la naturaleza jurídica de la Contraloría General de Cuentas concibe necesariamente una relación de colaboración con el Congreso de la República de Guatemala; es éste el encargado de fortalecer a la institución mediante el aumento presupuestario y reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas para mayor capacidad de control y fiscalización del gasto público. Asimismo, en colaboración deben ejercer el control del presupuesto dentro de su respectiva competencia, que se materializa en los informes de fiscalización y de gestión, cuyo análisis debe servir de base para mejorar el control presupuestario.

#### **4.3.2. México**

En los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación otorga capacidades técnicas y autonomía de gestión al órgano de apoyo técnico del Poder Legislativo. Su capacidad de sanción se amplió para incluir responsabilidades resarcitorias, administrativas, y presentar denuncias y querellas ante la Procuraduría General de la República para procesar penalmente a los funcionarios y servidores públicos.



Dentro de las obligaciones principales del Poder Legislativo, en materia de rendición de cuentas, se establece la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, así como la revisión de la cuenta pública. Esta obligación se basa en el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el numeral I y II establece que la entidad de fiscalización superior de la federación entrega informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, el tema de supervisión parlamentaria de la Contraloría General de Cuentas se traduce en los informes de gestión que debe presentar el Contralor General de Cuentas y la facultad del Congreso de la República de Guatemala para removerlo por negligencia, delito o falta de idoneidad, de conformidad con el Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En relación al informe anual de la Liquidación Presupuestaria que debe presentar la Contraloría General de Cuentas es similar al ordenamiento jurídico mexicano, con diferencia en el plazo de presentación, que es de dos meses a partir de la presentación de la Liquidación Presupuestaria que realiza el Ministerio de Finanzas Públicas a la Contraloría General de Cuentas.

Por otra parte, el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es facultad de la Cámara de Diputados revisar la cuenta pública a través de la entidad de fiscalización superior de la federación; si del examen aparecen discrepancias de los ingresos o egresos con las partidas respectivas o no exista



justificación de ingresos o egresos, se determinarán responsabilidades de acuerdo con la ley. La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente debe ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente, y su plazo puede ser extendido hasta 30 días naturales.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se establece que a partir de que la Cámara de Diputados recibe la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la remite en dos días, a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual tiene el mismo plazo para remitirla a la Auditoría Superior de la Federación, para que realice la fiscalización correspondiente.

La Auditoría Superior de la Federación debe entregar a la Cámara de Diputados, el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública. La Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia deberá enviar en un plazo de dos días, el mismo informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para que ésta elabore y apruebe el proyecto de dictamen a presentar al Pleno de la Cámara de Diputados, para su votación y aprobación.

La revisión de la Cuenta Pública se debe concluir a más tardar el 31 de octubre del año siguiente a su presentación con base en el análisis y conclusiones del informe de la Auditoría Superior de la Federación, sin menoscabo del trámite de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La revisión de la Cuenta Pública concluye



cuando el Pleno de la Cámara de Diputados apruebe el dictamen que contenga el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

A diferencia del ordenamiento jurídico mexicano, en la Constitución Política de la República de Guatemala no se establece un plazo para la aprobación o improbación de la Liquidación Presupuestaria. En este proceso, solo se establece el plazo que tiene la Contraloría General de Cuentas para presentar el informe respectivo al Congreso de la República de Guatemala, pero no establece nada sobre el procedimiento que debe seguir el Congreso de la República de Guatemala para aprobar o improbar la Liquidación Presupuestaria, sólo establece las consecuencias de su aprobación o improbación.

En México, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende comprobar el cumplimiento en lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y demás disposiciones, así como la práctica de auditorías para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Asimismo, tiene por objeto promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por faltas graves que se adviertan, así como poner en conocimiento a las autoridades competentes por la comisión de faltas administrativas no graves, y apliquen las sanciones correspondientes.

La Auditoría Superior de la Federación una vez que le sea sometida la Cuenta Pública para su fiscalización, podrá realizar modificaciones para el programa anual de las auditorías que se requieran. También podrá promover responsabilidades administrativas, que con base en informe y de considerarlo procedente, se turne y presente el expediente

ante el tribunal respectivo, y en caso de no ser graves, al órgano interno de control correspondiente.

Otra de las atribuciones, es promover y dar seguimiento ante las autoridades competentes para la imposición de sanciones correspondientes a servidores públicos, así como la presentación de denuncias y querellas penales. En los decretos relativos a la revisión de la Cuenta De la Hacienda Pública Federal, la Cámara de Diputados instruye a la Auditoría Superior de la Federación, quien goza de autonomía técnica y de gestión, para que en uso de sus atribuciones legales, “continúe con los procesos pendientes y finque las responsabilidades procedentes”.<sup>81</sup>

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la rendición de cuentas del Estado se regula en el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En este artículo no se advierte la creación de una ley o reglamento que regule el procedimiento a seguir por parte del Congreso de la República de Guatemala. Esto favorece la arbitrariedad y discrecionalidad en su cumplimiento. Mientras México posee una ley para desarrollar todo lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública, Guatemala no posee ni un reglamento.

Por otra parte, la realización del dictamen de la Cuenta Pública que debe presentar la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados de México, en varios años, los dictámenes fueron aprobados fuera del plazo establecido

---

<sup>81</sup> <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC28n1716-160907.pdf> (Consultado: 14 junio 2020)



para este trámite. Otro problema, es que en varios casos no se elaboró el dictamen respectivo por la Comisión de Programación y Presupuesto y por lo tanto no se han sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, manifiesta que la omisión de las respectivas comisiones de la Cámara de Diputados en lo referente a la revisión de la Cuenta Pública, constituye un claro incumplimiento de lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A pesar que no se establecen consecuencias por dicho incumplimiento, no implica que ese proceder sea correcto, y que la omisión o acción de un servidor público es sujeta a sanción de conformidad con el Artículo 108 constitucional. Esto trae aparejada la responsabilidad para los legisladores que fueron en su momento integrantes de las comisiones competentes en la materia.

En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en 2016 establece que la Comisión de Presupuesto debe estudiar el informe presentado por la Auditoría Superior de la Federación y someterlo a votación del Pleno de la Cámara de Diputados, con el dictamen correspondiente. En este aspecto, es importante destacar que ante el constante incumplimiento de la Comisión de Presupuesto de elaborar el dictamen respectivo sobre el informe de la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados estableció un programa anual de trabajo de la Comisión de Presupuesto para que realice su función y emita los dictámenes correspondientes a la revisión de las cuentas públicas anteriores.



En el caso del Estado de Guatemala, existen similares condiciones y factores respecto al incumplimiento del deber constitucional de la aprobación o improbación de la Liquidación Presupuestaria por parte del Congreso de la República de Guatemala. Como se abordará en el capítulo siguiente, fue por sentencia de la Corte de Constitucionalidad que se ordenó el cumplimiento de éste mandato constitucional a partir del ejercicio fiscal del año 2018. No obstante, se considera que aún existe falta de certeza jurídica para que el cumplimiento de este mandato constitucional no sea arbitrario en futuros ejercicios fiscales y se realice de conformidad con el espíritu de la ley.

#### **4.3.3. Costa Rica**

En el ámbito presupuestario y de fiscalización del gasto público, la Constitución Política de la República de Costa Rica establece en su Artículo 121, las atribuciones de la Asamblea Legislativa: dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, así como nombrar al Contralor y Subcontralor Generales de la República. La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; empero, tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. Tanto el Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con el Artículo 183 del mismo cuerpo normativo.

En el ordenamiento jurídico costarricense se establece que la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República es como institución auxiliar a la Asamblea Legislativa. Es decir, que se establece explícitamente que debe auxiliar a la Asamblea



Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, empero se le otorga independencia funcional y administrativa. No obstante, comparte similitudes respecto a la naturaleza jurídica de la Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala, que depende orgánicamente del Congreso de la República de Guatemala, en relación al nombramiento del Contralor General, la asignación de presupuesto, y ser destinatario de sus informes de fiscalización y de gestión.

Según el Artículo 181 de la Constitución Política de Costa Rica, el Poder Ejecutivo debe enviar a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.

La norma constitucional citada es desarrollada por el Artículo 220 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, al establecer que: “La liquidación del presupuesto ordinario, de los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República, a los que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política, así como la documentación respectiva, pasarán en el mes de julio de cada año al conocimiento de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios y, a más tardar el último día del mes de julio, rendirá informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación...”.

Se determina que en el Reglamento de la Asamblea Legislativa se desarrolla lo establecido en el Artículo 181 de la Constitución Política de Costa Rica, relativo a la



aprobación o improbación definitiva de las cuentas. En Guatemala, por la relevancia del tema de rendición de cuentas, los aspectos sobre la aprobación o improbación de la Liquidación Presupuestaria, deberían de estar regulados igualmente en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo o bien, en acuerdos legislativos o reglamentos que garanticen una mayor certeza jurídica.

Por otra parte, en Costa Rica, el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea es el encargado de preparar el informe técnico relacionado con los aspectos financieros, contables, rendición de cuentas, resultados físicos de la gestión, conclusiones y recomendaciones técnicas. Recibido el informe técnico, la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos procede a su estudio y a la inclusión de recomendaciones políticas, para ello se realizan audiencias al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Planificación Nacional y a los Jerarcas institucionales definidos; puede incluso solicitar la inclusión de temas de interés, para ello se amplía el informe técnico.

Asimismo, en su Artículo 108 se establece: "La Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos analizará los documentos referidos en el artículo 89 y, a más tardar el último día del mes de mayo, rendirá un informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación. Cinco días hábiles después de recibido y leído este informe, el Plenario dedicará la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión...".



Es importante destacar que en el ordenamiento jurídico costarricense se regula el procedimiento que debe seguir la Asamblea Legislativa mediante sus comisiones respectivas, en el propio Reglamento de la Asamblea Legislativa. Asimismo, se establecen las variantes del proceso, las audiencias, citaciones y el contenido de los informes y dictámenes que debe realizar la comisión respectiva para recomendar la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria. Según el procedimiento descrito, la liquidación presupuestaria, junto con el informe de la Contraloría General de la República de Costa Rica deben entrar al respectivo análisis por parte de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, la Contraloría General de la República de Costa Rica, detenta potestades sancionadoras según se establece en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Número 7428 del 7 de septiembre de 1994. Este cuerpo normativo faculta a la Contraloría para que una vez tramitado el debido proceso y ejercido el derecho de defensa del encausado, emitan una recomendación vinculante al jerarca del funcionario infractor, para la aplicación de una sanción administrativa que puede ser desde una amonestación hasta el despido, así como en casos graves se puede adicionar una sanción de prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública, por un lapso de dos hasta ocho años.

Es de suma relevancia que el ordenamiento jurídico costarricense otorga funciones sancionadoras a la Contraloría General de la República de Costa Rica, que no se limitan a sanciones pecuniarias, sino sanciones funcionales que se aplican mediante recomendaciones vinculantes al jerarca del funcionario infractor. Hay que destacar que



estas sanciones de carácter funcional consisten en amonestaciones, despido, y prohibición de ingreso a cargos públicos en plazos determinados. Esta facultad sancionadora de la Contraloría General de Costa Rica es similar a la que establece el ordenamiento jurídico peruano.

Retomando el procedimiento parlamentario para la revisión de la liquidación presupuestaria en Costa Rica, se establece que dentro de los dictámenes que emite la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público sobre la liquidación presupuestaria, se identifican mediante el análisis respectivo, los problemas presupuestarios que suceden en la República de Costa Rica para proponer soluciones, recomendaciones o comentarios en futuros ejercicios fiscales.

En los informes de fiscalización anual que realiza la Contraloría General de la República de Costa Rica, como un verdadero análisis de la liquidación presupuestaria, se explica que el problema está en que las instituciones presupuestan lo mismo que el año anterior y agregan la inflación, sin revisar si efectivamente se requieren los recursos y más aún, sin tener capacidad real para llevar a cabo los proyectos y programas planeados y ejecutar los recursos asignados. Otros problemas son el incumplimiento de asignación y ejecución de destinos específicos, incumplimiento de artículos de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, “no activación del régimen de responsabilidades”,<sup>82</sup> entre otras.

---

<sup>82</sup>[http://www.asamblea.go.cr/glcp/Informes\\_Ingreso\\_Gasto/19583%20Informe%20Minoria.pdf](http://www.asamblea.go.cr/glcp/Informes_Ingreso_Gasto/19583%20Informe%20Minoria.pdf)  
(Consultado: 15 de junio de 2020)



Asimismo, la Comisión Permanente Especial de para el Control del Ingreso y Gasto Público recomienda a través del análisis de los resultados de la liquidación presupuestaria, improbar la misma por el incumplimiento de los temas anteriormente mencionados, sugiere a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios el conocimiento y aprobación del Presupuesto Ordinario de la República se utilice como insume de discusión y análisis del dictamen realizado.

Entre otros temas, dentro de los dictámenes se ordena a entes del gobierno central realizar investigaciones para determinar razones de la no ejecución presupuestaria e informen a la Comisión Interinstitucional sobre estos temas, para que proponga las medidas correspondientes para corregir el problema, instruye al Ministerio de Hacienda para revisar la asignación de destinos específicos en función de capacidad de ejecución para que a futuro se realicen proyectos de presupuestos que realmente gire los montos que pueden utilizar las instituciones.

A la Contraloría General de la República recomienda, realizar un análisis de las razones que impiden la aplicación del régimen sancionatorio contenido en la ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Control Interno y demás legislación vigente y presentarlo a la Comisión Permanente Especial Para el Control del Ingreso y Gasto Público. Sugerir reformas legales que considere pertinentes para la protección de la Hacienda Pública. Investigar causas de los problemas advertidos respecto a las sumas pagadas de más en el Ministerio de Educación Pública e iniciar los procesos administrativos que permitan determinar las responsabilidades administrativas correspondientes.



En Guatemala, respecto al análisis que se debe realizar de la Liquidación Presupuestaria y el informe, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República de Guatemala es la encargada de dictaminar si recomienda aprobar o improbar la liquidación presupuestaria. Al contrario de la función analítica de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público, de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República de Guatemala se limita a conocer cuestiones de forma, respecto al informe de la Contraloría General de Cuentas.

Por estas razones se determina que en el ordenamiento jurídico costarricense el dictamen realizado a la liquidación presupuestaria, por la comisión respectiva, es un documento en consideración para la discusión y análisis en la aprobación del siguiente Presupuesto Ordinario de la República, pues indica causas, factores, problemas, soluciones y recomendaciones a las distintas entidades que tuvieron un ejercicio irregular en la ejecución del gasto público, caso contrario en Guatemala que se limitan a cumplir con los insuficientes requisitos legales sin tomar en cuenta que estas acciones deben constituir gran influencia en la aprobación y fiscalización posterior del siguiente presupuesto público.



## CAPÍTULO V

### **5. Relación entre la supervisión parlamentaria y el control de la ejecución presupuestaria, para una efectiva función sancionadora en la rendición de cuentas**

Como se analizó en el capítulo anterior, el Congreso de la República de Guatemala ejerce el control político que le es inherente a través de mecanismos de control y fiscalización, sobre el Organismo Ejecutivo y las entidades descentralizadas y autónomas. Gran parte del control político se ejerce sobre el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Esto indica que el Organismo Legislativo necesita del apoyo técnico y objetivo de la Contraloría General de Cuentas en su labor fiscalizadora de la ejecución del gasto público.

Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala tenga relaciones de colaboración y coordinación con la Contraloría General de Cuentas, sin que por ello se transgreda la independencia funcional de esta institución técnica. Esto apoya el debido cumplimiento del mandato constitucional por parte del Congreso de la República de Guatemala sobre la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria con base en el informe anual de la Contraloría General de Cuentas, para que produzca los efectos jurídicos deseados por la doctrina y el derecho comparado en una verdadera rendición de cuentas.

En este capítulo se analizará la relación que debe tener el Congreso de la República de Guatemala con la Contraloría General de Cuentas, para el debido cumplimiento de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria; las causas que impidieron cumplir con este mandato constitucional; la sentencia de la Corte de Constitucionalidad que conmina a cumplir este mandato constitucional desde el ejercicio fiscal 2018; los defectos del trámite por la ausencia de certeza jurídica; y por lo tanto, su importancia y efectos jurídicos en la sujeción a la ley del funcionario público, así como la influencia del informe de la Contraloría General de Cuentas en la gestión del gasto público.

### **5.1. Diferencia entre el control parlamentario y el control del gasto público en la rendición de cuentas**

En primer lugar, se debe distinguir que el control parlamentario persigue un objetivo más extenso que el control del gasto público. Con base en el sistema parlamentario puro, en el sistema presidencial con características parlamentarias, es evidente que existe la garantía democrática del ejercicio continuo del control político, principalmente sobre el Organismo Ejecutivo. En consecuencia, el pronunciamiento del Organismo Legislativo sobre la gestión del gasto público del Organismo Ejecutivo, pretende valorar positiva o negativamente si los objetivos políticamente establecidos fueron alcanzados.

En sentido estricto, existen instrumentos de control parlamentario que consisten en procedimientos que ordenan la ejecución en su misión de verificación, crítica y dirección de la gestión pública, a los cuales el ordenamiento jurídico no otorga una eficacia



particular, sino que se concreta normalmente en la exigencia de procedimientos rígidos como el legislativo, el presupuestario, nombramiento de miembros de entidades estatales, entre otros.

En su conjunto, los instrumentos de control del Parlamento o Congreso, posibilitan el control político, aunque individualmente puedan servir al cumplimiento de otras funciones. En otras palabras, cada una de las funciones que posee el Parlamento o Congreso, tiene efectos propios, pero considerados de forma general constituyen la acción propia del control parlamentario.

Según Valles Vives, la acción de control que ejerce el Parlamento o Congreso puede comprender distintos procedimientos en dos categorías: control- fiscalización y control- orientación. En la primera categoría, no implican necesariamente una decisión expresa del Parlamento, sino que lo esencial es el examen y la crítica de la actuación del Organismo Ejecutivo; entre ellos, las interpelaciones, comisiones de investigación y citaciones. Sin embargo, en la segunda categoría, los procedimientos buscan una consecuencia política, y concluyen en votación para orientar al Organismo Ejecutivo por falta de confianza.

No obstante, la relación entre el control externo del gasto público y el control parlamentario solo puede ser comprendida si se analizan sus diferencias, sin que por ello se entiendan como ajenos, por el contrario, cada uno tiene su objetivo en diversas fases del ciclo presupuestario para obtener una verdadera rendición de cuentas. Mientras el



control externo realiza una actividad fiscalizadora de carácter técnico, objetivo e independiente, el control político es esencialmente un control subjetivo y valorativo.

En definitiva, es necesario que cada control se ejerza dentro de la esfera de su competencia, es decir, que no haya una extralimitación funcional. Los resultados del control externo del gasto público que se obtienen en el ámbito técnico y objetivo por la Contraloría General de Cuentas coadyuvan en el ejercicio del control político inherente al Congreso de la República de Guatemala, para consolidar un sistema efectivo de fiscalización en la recomendación de mejoras en la gestión del gasto público, así como la sujeción a la ley del funcionario público como responsable de la ejecución de recursos públicos que administren en virtud de su cargo. Estos constituyen los objetivos principales del control ejercido sobre la acción gubernamental.

La mayoría de los instrumentos de control que posee el Congreso de la República de Guatemala se centran en la fiscalización del manejo de los recursos públicos aprobados a través de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Sin embargo, es a través de la Contraloría General de Cuentas que se realiza la fiscalización de los recursos públicos, de forma técnica y objetiva, cuyos resultados son reflejados en informes de fiscalización que son remitidos al Congreso de la República de Guatemala, para que éste pueda sustentar en gran parte el ejercicio de las interpelaciones, citaciones, comisiones de investigación, etc. Dentro de este análisis, no se puede negar que existe una relación entre el control externo del gasto público y el control parlamentario o político.



En términos generales, el órgano de control externo, mediante la elaboración de informes, dictámenes y estudios técnicos, objetivos e independientes sobre la gestión pública, auxilia al ejercicio del control político sobre la ejecución presupuestaria. Asimismo, como lo afirma Valles Vives, el examen que se efectúa en sede parlamentaria consecuencia del resultado obtenido por el órgano de control externo, cumple su doble objetivo de dificultar la posibilidad del monopolio informativo del Gobierno en cuestiones económicas y presupuestarias y, de facilitar el ejercicio constitucional del control político sobre la acción económica de la Administración.

La relación entre el control del gasto público y el control parlamentario en el ordenamiento jurídico guatemalteco, encuentra su asidero legal en la Constitución Política de la República de Guatemala. Dentro de la naturaleza jurídica de la Contraloría General de Cuentas se debe considerar que depende orgánicamente del Congreso de la República de Guatemala, pues éste es el encargado del nombramiento y remoción del Contralor General de Cuentas, así como de exigir la declaración jurada patrimonial e informes de fiscalización, de conformidad con los Artículos 233 y 241, de la Constitución Política de la República de Guatemala, y los Artículos 1, 4 literal e), 17, 21, 23 Bis, 25 y 26 Bis de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, el resultado de los informes de fiscalización debe ser conocido por el Organismo Legislativo como su destinatario final. La naturaleza descentralizada de la Contraloría General de Cuentas advierte que solo se relaciona con los otros poderes del Estado para requerirles información o colaboración en la fiscalización de los recursos públicos que administran y ejecutan. Asimismo, la relación



de dependencia orgánica se limita y fundamenta en el principio de independencia funcional, aunque permita una debida relación de colaboración fluida y estable para la comprensión parlamentaria de los resultados del control externo del gasto público.

Por estas razones, el control político o parlamentario necesita con anterioridad, un análisis técnico y evaluación del rendimiento de la actividad económico-financiera, para emprender un examen pormenorizado de la Administración y derivar consecuencias beneficiosas para el funcionamiento y gestión administrativa general, sin soslayar la determinación de responsabilidades por irregularidades que deriven de ese estudio técnico y especializado.

El Congreso de la República de Guatemala debe determinar si el estado real de la situación financiera de las operaciones económico-financieras del Organismo Ejecutivo y demás instituciones descentralizadas y autónomas, es exacta y fiel a la autorización parlamentaria, así como exigir y determinar la responsabilidad política de funcionarios y servidores públicos en la administración y ejecución de los recursos públicos que les fueron encomendados. De este modo, es que se puede conseguir un efectivo control político y financiero que le corresponde exclusivamente al Congreso de la República de Guatemala.

En definitiva, el ejercicio del control externo de la gestión del gasto público fortalece el ejercicio del control político, y en el ámbito jurídico garantiza un equilibrio constitucional entre los poderes del Estado en relación al presupuesto general; asimismo, constituye una garantía intrínseca al control político para que el Parlamento o Congreso pueda



aprobar o improbar la liquidación presupuestaria y poner fin a un determinado ejercicio presupuestario con mayor fundamentación técnica. De igual forma, fortalece la gestión interna de los fondos y servicios públicos que realiza el Organismo Ejecutivo mediante la aportación de soluciones y recomendaciones.

## **5.2. La falta de aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria por parte del Congreso de la República de Guatemala**

El jurista Mijangos Contreras considera que en el sistema guatemalteco no existe ningún tipo de control de carácter financiero. Asimismo, indica que lo que podría considerarse como tal, era la rendición de cuentas por la Contraloría General de Cuentas, en informe al Congreso de la República de Guatemala. En el contexto temporal y político del autor, este mandato constitucional a veces se cumplía y a veces no. Sin embargo, no podía considerarse un control porque la misma Contraloría General de Cuentas no remitía el informe respectivo, o por otra parte, cuando lo remitía el mismo Congreso de la República de Guatemala lo enviaba directamente al archivo.

En el mejor de los casos, el informe se enviaba por la Contraloría General de Cuentas a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para su consideración y la emisión del respectivo dictamen, empero, esta comisión solo se encargaba de realizar un análisis somero del contenido del informe y presentaba el proyecto de decreto al Pleno del Congreso de la República de Guatemala, para su aprobación, por lo que se daba por cumplido el requisito de ley, sin entrar a conocer a fondo el contenido del informe, aún,



cuando éste contenía la información jurídico-contable de ejercicios fiscales anteriores. Concluye que por estos motivos se hacía nugatorio cualquier tipo de orden financiero.

Es menester mencionar, que lo expresado por Mijangos Contreras comprendía un período previo al incumplimiento constante del Congreso de la República de Guatemala respecto al mandato constitucional objeto de análisis de la presente investigación. Para el autor, este mandato constitucional podría establecerse como control de tipo financiero por parte del Organismo Legislativo, pero en la práctica y por la falta de certeza jurídica no se le daba la importancia que tanto la doctrina como el derecho comparado le otorgan como uno de los pilares democráticos en la era constitucional, basado en la división tripartita del poder en armonía con el sistema de pesos y contrapesos del Estado.

Por otra parte, el periodista y jurista Fuentes Destarac, en su columna de opinión del año 2018, describe que las ejecuciones presupuestarias no han sido aprobadas ni improbadas por el Congreso de la República de Guatemala desde hace 20 años, por lo que considera que se está ante un notorio incumplimiento de deberes. También indica que el texto constitucional es claro al establecer que en caso de aprobación de la liquidación presupuestaria, las actuaciones de las autoridades y funcionarios quedan convalidadas, y por ende, no procede la deducción de responsabilidades legales en su contra.

En caso contrario, la improbación de la liquidación presupuestaria, supone una inmediata deducción de responsabilidades legales en contra de quienes tuvieron a cargo la ejecución presupuestaria. Asimismo, Fuentes Destarac argumenta que: “la rendición de



cuentas no se limita a solo un informe del obligado, sino que demanda la sumisión a un verdadero escrutinio de la gestión; implica que se ahonde en cuestiones oscuras, ambiguas, controvertidas o sensibles, así como la explicación, con suficiencia, de cualquier acción u omisión. De suerte que no puede asumirse como rendición de cuentas el informe anual que tradicionalmente presenta el Presidente al Congreso.”

Es imprescindible que el Congreso de la República de Guatemala realice un estudio sobre la liquidación presupuestaria que presenta el Organismo Ejecutivo con base en el informe y dictamen que presenta la Contraloría General de Cuentas, para que en debate los representantes del órgano contralor expliquen sus informes, y a la postre obtener conclusiones que fundamenten la decisión de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria. Asimismo, se deben aplicar mecanismos de fiscalización para aclarar controversias, y en su caso, instruir a la Contraloría General de Cuentas a presentar informes ausentes o ampliar la información considerada insuficiente para que con base en estas acciones se deduzcan las responsabilidades pertinentes.

En el presente trabajo de investigación, se ha considerado que existe un control presupuestario desde la discusión del proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, su aprobación o improbación, el ciclo presupuestario, hasta la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria. En consecuencia, el control del gasto público debe ser integral, en el sentido que se comprenden las acciones fiscalizadoras de la Contraloría General de Cuentas hasta la remisión del informe anual de la liquidación presupuestaria y las acciones que debe tomar el Congreso de la República de Guatemala para aprobar o improbar la liquidación presupuestaria.



Es importante destacar que el incumplimiento de este relevante mandato constitucional y la nula participación posterior del Congreso de la República de Guatemala en la rendición de cuentas del Organismo Ejecutivo y todas las demás entidades descentralizadas y autónomas, vulnera un verdadero control del gasto público. Se considera que el cumplimiento de este mandato no debe ser arbitrario, pero existen varios factores pendientes de resolver, que dificultan su debido cumplimiento. Sin embargo, no deben ser excusa suficiente para un deleznable incumplimiento de deberes.

Por estas razones, fue hasta en el año 2015 que se interpuso amparo en única instancia, para solicitar a la Corte de Constitucionalidad que conminara (aunque con otras pretensiones) a los diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, al cumplimiento del Artículo 171 literal d) de la Constitución Política de la República de Guatemala, que básicamente establece que el Congreso de la República de Guatemala debe aprobar o improbar la liquidación presupuestaria, con previo informe de la Contraloría General de Cuentas. Por ello, se entrará a analizar la sentencia dictada el 17 de enero de 2018, del expediente 2400-2015, de la Corte de Constitucionalidad.

El abogado Flaminio Bonilla Valdizón, en quién se unificó personería, solicitó amparo en única instancia en contra del Congreso de la República de Guatemala, cuyo acto reclamado es la omisión de aprobar o improbar anualmente el detalle y justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas durante las legislaturas comprendidas del 14 de enero de 2004 al 14 de enero de 2016.



La parte solicitante sustentó que el Congreso de la República de Guatemala no ha emitido ningún acuerdo que contenga la aprobación o desestimación del detalle de ingresos y egresos de las finanzas públicas, incumpliendo el Artículo 171 literal d) de la Constitución Política de la República de Guatemala. Asimismo, manifestó como agravio que se reprocha del acto reclamado, la transgresión de la obligación de sujeción de funcionarios públicos a la ley y al cumplimiento de mandatos constitucionales específicos, lo que supone una clara violación a la Constitución Política de la República de Guatemala.

Dentro de las leyes violadas que consideró la parte solicitante están: los Artículos 155 y 171 inciso d) de la Constitución Política de la República de Guatemala; los Artículos 2 y 4 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos; y los Artículos 3 y 20 de la Ley del Organismo Judicial. La pretensión del amparo en única instancia era la suspensión de los expedientes de inscripción para cualquier cargo de elección popular, planteados o por presentarse, de los diputados que conformaron las legislaturas de los periodos increpados.

Por su parte, el Congreso de la República de Guatemala envió informe circunstanciado, requerido por la Corte de Constitucionalidad, en el cuál refirió que en sesiones extraordinarias se acordó que fueran analizados los informes de la Contraloría General de Cuentas por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para proceder a la emisión del dictamen respectivo. Asimismo, indicó que en los años 2003 a 2005 la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas emitió dictamen favorable, pero en años posteriores no existe constancia en registro de que dicha comisión emitió los dictámenes respectivos, aunque si fueron remitidos los informes por parte de la Contraloría General de Cuentas.



Aunado a lo anterior, el Congreso de la República de Guatemala concluyó que no se ha incumplido con el referido mandato constitucional, pues indicó que para ejercer dichas funciones se requiere de consensos en sesiones de bloque y en instancia de jefes de bloque. En otras palabras, se deduce que lo que el Congreso de la República de Guatemala argumenta, es que dichas funciones quedan a iniciativa de una decisión colectiva.

En los alegatos de los sujetos procesales, la parte solicitante indicó que se demuestra en el contenido del informe circunstanciado remitido por la autoridad impugnada, el incumplimiento del imperativo constitucional, acto reclamado en el amparo interpuesto. Asimismo, el Ministro de Finanzas Públicas argumentó que el Organismo Ejecutivo cumple con su mandato constitucional de presentar ante la autoridad increpada, en cada uno de los años en que se reprocha la omisión de aprobación o improbación, la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable.

Por su parte, el Ministerio Público indicó que en el informe circunstanciado se constata que no se acreditó haber aprobado el detalle y justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas para ninguno de los períodos legislativos que se reprochan, por lo que solicitó se emitiera sentencia exhortativa para el cumplimiento del mandato constitucional. En cuanto a la pretensión de la parte solicitante, de la suspensión de expedientes de los responsables para optar a un cargo de elección popular, indicó que dicha solicitud debe ser planteada ante la autoridad electoral competente.



Con base en lo anterior, la Corte de Constitucionalidad consideró que: "...la omisión en el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el Artículo 171 inciso d) de la Constitución Política de la República de Guatemala, hace incurrir al Congreso de la República en omisión de ejercer el control que le otorga la Constitución de la República de Guatemala, lo que opera en detrimento del Estado y sus fines".

Para analizar la omisión de este mandato constitucional, la Corte de Constitucionalidad consideró que deviene imperante traer a cuenta que el sistema guatemalteco regido por el principio de separación de poderes, al disponer la ordenación y distribución de las funciones del Estado, otorga la titularidad de cada una a un órgano u organismo público diferente. Los sistemas de gobierno que emplean ese método crean mecanismos que la doctrina ha denominado *checks and balances* (frenos y contrapesos). Este sistema refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a un Organismo del Estado limitar o contrarrestar a otro.

La exposición de este razonamiento jurídico demuestra que una función esencial del Organismo Legislativo es el control sobre la gestión pública, con base doctrinaria en la división tripartita del poder y el sistema de pesos y contrapesos del Estado. Por ello, la Constitución Política de la República de Guatemala establece funciones exclusivas a cada Organismo del Estado para mantener un equilibrio entre los mismos. La omisión de este mandato constitucional implica que el Organismo Legislativo no cumple con sus funciones exclusivas, y por lo tanto, no cumple con los fines del Estado constitucional, lo que vulnera el ordenamiento jurídico y el Estado de Derecho.

Otro aspecto que argumentó la Corte de Constitucionalidad sobre el mandato constitucional relacionado, es que los órganos estatales no pueden delegar, modificar, omitir o tergiversar el contenido de la función que les ha sido constitucionalmente otorgada. Este criterio se complementó citando el fallo de fecha 7 de mayo de 2013 en expediente 464-2013 en el que la Corte de Constitucionalidad determinó: "...en la Constitución no pueden haber compartimientos estancos que propicien el solo ejercicio de una función de jerarquía constitucional puede abatir otras del mismo rango, sobre todo cuando el ejercicio (de algunas de aquéllas) está condicionado para su realización por fechas y plazos fatales determinados constitucional y legalmente. De ahí que en congruencia con aquella descripción, no podría tener lugar una percepción cerrada, aislante y excluyente que torne nugatorias a las funciones así abatidas, al privilegiar excesivamente una función y provocar con ello una implícita anulación de otras funciones de la misma jerarquía".

Dentro del razonamiento jurídico citado, se evidencia la importancia de las funciones que en materia presupuestaria posee el Congreso de la República de Guatemala. En el ciclo presupuestario solamente al Congreso de la República de Guatemala le corresponde aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para un ejercicio fiscal anual, y por ende, también le corresponde aprobar o improbar la ejecución presupuestaria anual. El hecho de haber aprobado el presupuesto no significa que esta función absorba a la otra, pues constituye un proceso y como consecuencia ineludible, se le debe dar seguimiento en todas sus fases hasta su conclusión.



Desde esta perspectiva, la remisión del informe anual, por parte de la Contraloría General de Cuentas no constituye el cumplimiento de otra función que es exclusiva para el Congreso de la República de Guatemala. No se debe considerar la remisión del informe anual como el cumplimiento del Artículo 171 literal d) de la Constitución Política de la República de Guatemala. La rendición de cuentas no culmina con la remisión del informe anual respectivo, sino con el análisis que hace su destinatario para fundamentar la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria.

En la sentencia, objeto del presente análisis, la Corte de Constitucionalidad establece: “...tiene el Congreso de la República la función de aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría General de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior. (Artículo 171, inciso d), de la Constitución Política de la República. Esta... función de control y fiscalización... constituye un mandato obligado que busca garantizar la distribución razonable y transparente de los fondos públicos necesaria para la existencia y estabilidad del Estado, al normar lo relativo al proceso que debe agotarse para la planificación, aprobación y ejecución de los ingresos y egresos del Estado.”

Lo argumentado por la Corte de Constitucionalidad, orienta a comprender que el ciclo presupuestario es parte fundamental del cumplimiento del mandato constitucional referido. Por lo tanto, es con el pronunciamiento expreso del Congreso de la República de Guatemala, al aprobar o improbar la liquidación presupuestaria, que se concluye el ciclo presupuestario. Asimismo, se evidencia que el mandato obligado busca garantizar



la distribución razonable y transparente de los recursos públicos, uno de los objetivos principales para aprobar o improbar la liquidación presupuestaria.

En la misma sentencia analizada, la Corte de Constitucionalidad también expresa que: “Los criterios anteriormente expuestos demuestran la obligación de los diferentes entes estatales de cumplir con sus funciones y atribuciones constitucionalmente establecidas; de lo contrario, tornarían inútiles aquellos mandatos, los cuales no constituyen un derecho o facultad que pueda ser renunciada o modificada”. En este sentido, se evidencia que no se le debe ni se le puede considerar como derecho o facultad, es decir, una función arbitraria, sino por el contrario, se considera una obligación constitucional que se debe de cumplir y no dejarla en una mera voluntad política de la cual dependa su cumplimiento.

En cuanto al espíritu de la norma, la Corte de Constitucionalidad manifestó: “En el presente caso, se denuncia la omisión en el acatamiento de la obligación contenida en el inciso d) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece, entre otras atribuciones del Congreso de la República la de: “aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.” El citado inciso confiere al Congreso una función que le ha sido confiada por el poder soberano del pueblo como parte del control interorgánico antes desarrollado; es decir, el Poder Constituyente que creó al Organismo Legislativo le impuso, en el caso que nos ocupa, la función de aprobar o improbar, anualmente el detalle y justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas como parte de las funciones que la Constitución confiere al Congreso de la



República con el objeto de ejercer, sobre el Organismo Ejecutivo, los controles constitucionales que le corresponden dentro del sistema de frenos y contrapesos por lo que tal mandato debe realizarse de conformidad con el texto y finalidad constitucionales.”

La decisión de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria es considerada eminentemente como parte del control político que realiza el Congreso de la República de Guatemala, no se debe negar que tiene efectos jurídicos, así como el alcance establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo que no es congruente considerar este mandato constitucional como facultad o potestad que permita la arbitrariedad en su cumplimiento.

Respecto a los alegatos de los sujetos procesales, la Corte de Constitucionalidad indicó que el Ministro de Finanzas Públicas, hace constar que el Organismo Ejecutivo ha presentado ante la autoridad impugnada, en cada uno de los años increpados, la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable, en virtud de haber acompañado e incorporado copia simple de los informes recibidos por el Organismo Legislativo. En cuanto al informe circunstanciado presentado por la autoridad impugnada, confirmó la recepción de los informes del Organismo Ejecutivo, pero que no acompaña documentos en que conste haberse pronunciado sobre ellos. Lo que evidencia el incumplimiento del mandato constitucional relacionado.

Por estas razones, la Corte de Constitucionalidad concluyó que tal omisión constituye una renuencia del Congreso de la República de Guatemala a ejercer el control que le otorga la Constitución Política de la República de Guatemala en la materia analizada,



haciendo insustancial la efectividad de la norma constitucional en detrimento del Estado y sus fines. En consecuencia, la Corte de Constitucionalidad consideró otorgar el amparo, precisando sus efectos únicamente en cuanto a conminar a la autoridad impugnada a que proceda a brindar debido cumplimiento al mandato constitucional relacionado, lo que debe hacerse a partir del ejercicio fiscal del año 2018.

### **5.3. Causas del incumplimiento de aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria**

Como se analizó anteriormente, el Congreso de la República de Guatemala incumplió con lo establecido en el Artículo 171 literal d) de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que motivó la acción de amparo en única instancia ante la Corte de Constitucionalidad para que ésta conminara al Congreso de la República de Guatemala a cumplir con su mandato constitucional. Sin embargo, es menester analizar las causas esgrimidas por el Organismo Legislativo, que impidieron el cumplimiento de este mandato constitucional por más de 20 años, y que aún constituyen obstáculos en el actual procedimiento que realizó el Congreso de la República de Guatemala para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte de Constitucionalidad.

Se considera que el Congreso de la República de Guatemala aún no ha sido capaz de sistematizar y establecer un procedimiento eficiente y eficaz para la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria, toda vez que, el procedimiento aplicado no establece plazos ni tampoco regula un trámite específico, y se procede con el trámite



dependiendo del tiempo que tarde la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para emitir el dictamen respectivo.

Según la información que consta en el Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala, sesión ordinaria número seis correspondiente a la cuarta fase de la sesión permanente, celebrada en fecha 27 de febrero de 2020, el Pleno del Congreso de la República de Guatemala conoció el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda; es decir, que para la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal 2018, la respectiva comisión tardó seis meses en emitir su dictamen, lo que supone también un desfase temporal significativo que impide cumplir con el objetivo y fin del mandato constitucional.

Otra de las causas de incumplimiento que García Lara establece, es que algunos diputados de anteriores legislaturas han esgrimido la excusa de que el Congreso de la República de Guatemala, carece de capacidad técnica para hacer el análisis de los informes de liquidación presupuestaria y que, en tanto no exista una unidad especializada en el Organismo Legislativo, los diputados no pueden evaluar apropiadamente tales informes.

Según lo establecido, el órgano especializado que debe hacer la referida evaluación es la Contraloría General de Cuentas. Lo que corresponde al Congreso de la República de Guatemala, es hacer un análisis con base en el informe y dictamen respectivo. Este análisis debe verificar que se haya cumplido con los plazos constitucionales en la remisión del informe y dictamen relacionado, y que contenga un análisis de la evaluación



de la ejecución presupuestaria establecida en la Ley Orgánica del Presupuesto, que se refiere tanto a la medición de los resultados físicos y financieros, como a las variaciones observadas, sus causas y la recomendación de medidas correctivas.

No obstante, la Contraloría General de Cuentas no está obligada a asesorar permanentemente al Organismo Legislativo para que cumpla con el control político del presupuesto. Es necesario que, para no minimizar la independencia funcional de que goza este órgano externo de control del gasto público, el Congreso de la República de Guatemala posea personal técnico y especializado propio para traducir el fundamento técnico del informe anual a la toma de medidas legislativas en materia de cuentas. De esta forma se garantiza la independencia funcional de la Contraloría General de Cuentas, sin que por ello se le exima de la obligación de explicar sus informes para que sean comprendidos por sus destinatarios.

En otras palabras, el Congreso de la República de Guatemala puede hacer valer su derecho de información sobre los informes de la Contraloría General de Cuentas, y que los representantes de ésta, expliquen de manera general, mediante citaciones o comparecencias, los resultados de los exámenes y estudios que hayan realizado. Por otra parte, el Congreso de la República de Guatemala contaría con capacidad técnica y especializada a corto alcance, para una mayor comprensión de dichos informes, y dar seguimiento a las conclusiones y recomendaciones que se deriven del análisis respectivo.

No obstante, la dotación de estos recursos humanos y técnicos debe tener límites, pues si por una parte asegura la independencia funcional de la Contraloría General de



Cuentas, por otra, se podría crear una duplicidad de funciones que haría inútil el funcionamiento de un órgano de control externo, y por ende, inconstitucional. Para ello, es necesario que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda tenga delimitación de funciones, y establezca un procedimiento específico para la aprobación e improbación de la liquidación presupuestaria, y así obtener una mayor certeza jurídica.

Con la dotación de un sistema limitado de funciones y un procedimiento específico para la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria, se garantiza que se pueda verificar su cumplimiento, así como reducir el tiempo para la emisión de dictámenes específicos en materia de cuentas. Con esto se evita cualquier arbitrariedad que contribuya a su postergación, y se torne ineficaz cualquier pretensión en la mejora de la gestión del gasto público, al convertirse en un simple cumplimiento de requisitos legales.

Aún con estos obstáculos y problemas que representa no regular un procedimiento para la función de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria, el Congreso de la República de Guatemala, con base en la sentencia del 17 de enero de 2018, expediente 2400-2015 de la Corte de Constitucionalidad, realizó el trámite de aprobación o improbación del ejercicio fiscal 2018, según información solicitada a la oficina de acceso a la información pública del Congreso de la República de Guatemala, e información pública obtenida de su respectivo portal web.

En Acta de Comisión Permanente número 6-2019, de fecha 11 de junio de 2019, consta que la Comisión Permanente conoció oficio identificado con la referencia A-313-2019 de fecha 29 de mayo de 2019, remitido por el doctor Edwin Humberto Salazar Jerez,



Contralor General de Cuentas, por medio del cual, remite los informes de las auditorías practicadas por la Contraloría General de Cuentas a la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado correspondientes al ejercicio fiscal 2018.

La Comisión Permanente pone en conocimiento los informes relacionados, al Pleno del Congreso de la República de Guatemala. Asimismo, consideran necesario trasladar copia del informe relacionado con el Organismo Legislativo a los Directores o Encargados de Despacho de las diferentes direcciones del mismo, a efecto de tomar las acciones administrativas que correspondan para subsanar los hallazgos identificados. Se instruye a la Dirección General para efectuar los trámites correspondientes.

En Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala, sesión extraordinaria número cuatro celebrada el miércoles 31 de julio de 2019, se conoció por medio de despacho calificado, los informes de las auditorías de la Contraloría General de Cuentas, practicadas a varias entidades a la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos correspondientes al ejercicio fiscal 2018 de forma impresa. Por lo que se remitieron a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para lo que corresponda.

En Acta de Comisión Permanente número 3-2019, de fecha 9 de diciembre de 2019, consta que la Comisión Permanente conoció el oficio de fecha 27 de noviembre de 2019, con referencia COMFIN en. Of 278-2019, remitido por el diputado Rudy Berner Pereira Delgado, Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, a través del cual remite para su trámite correspondiente, el dictamen favorable al informe emanado de la



Contraloría General de Cuentas, sobre la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicio fiscal 2018.

En el Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala, sesión ordinaria número seis correspondiente a la cuarta fase de la sesión permanente, celebrada el jueves 27 de febrero de 2020, entró en discusión en el honorable Pleno del Congreso de la República de Guatemala, el dictamen favorable y proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda al Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal 2018.

El Honorable Pleno del Congreso de la República de Guatemala entró a votación para aprobar o improbar moción privilegiada consistente en retornar el dictamen a la Comisión de Finanzas Públicas para que se realizara un nuevo dictamen sobre la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal 2018. Como resultado de la votación, se obtuvieron 6 votos a favor, 108 en contra y 46 diputados ausentes. En consecuencia se improbó la moción privilegiada.

Posteriormente, el Honorable Pleno del Congreso de la República de Guatemala entró en votación para aprobar o improbar la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, la cual tuvo como resultado 6 votos a favor, 108 votos en contra y 47 diputados ausentes. Por lo tanto, habiendo minoría, quedó improbado el dictamen y proyecto de acuerdo.



La primera vicepresidenta Hernández Herrera, en funciones de Presidente del Congreso de la República de Guatemala indicó a los diputados presentes en dicha sesión, que el artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en su tercer párrafo establece que, en caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles, se certificará lo conducente al Ministerio Público. Por lo que informó a los jefes de bloque que en próxima reunión de instancia se estará discutiendo sobre el procedimiento a seguir.

Este procedimiento culminó hasta el 28 de febrero del año 2020. Sin embargo, se considera que este adolece de defectos, tanto formales como sustantivos. Algunas deficiencias en el trámite se reflejan por las causas de incumplimiento analizadas anteriormente, así como un desfase temporal significativo, y que en su conjunto no cumple con los fines y objetivos que se han descrito durante el presente trabajo de investigación. En el debate para improbar la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal 2018 se evidenciaron algunos problemas que vulneran el deber ser de este mandato constitucional.

En el Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala, sesión ordinaria número seis correspondiente a la cuarta fase de la sesión permanente, celebrada el 27 de febrero de 2020, entró en discusión en el honorable Pleno del Congreso de la República de Guatemala, el dictamen favorable y proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda al Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal 2018. En esta



sesión, algunos diputados expresan los motivos por los que se incumplió con el referido mandato constitucional.

El diputado Mario Taracena opinó que durante años no se ha realizado este mandato constitucional debido a que no se tiene la capacidad para hacerlo. Asimismo, expresa que anteriormente, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda emitía el dictamen respectivo, pero el Pleno del Congreso de la República de Guatemala no lo aceptaba, y por lo tanto, no aprobaba ni lo improbaba. Asimismo expresa, que por interpretación errónea se utilizaba como instrumento de chantaje. Los diputados por razones mezquinas presionaban al Presidente de la República de Guatemala, utilizando a su favor, hallazgos encontrados por la Contraloría General de Cuentas, trasladándolos al ámbito penal para que el Ministerio Público accionara en su contra.

En relación al primer aspecto que señala el diputado Taracena, era notoria la arbitrariedad por parte del Congreso de la República de Guatemala en el cumplimiento del mandato constitucional. Básicamente esta función dependía de la voluntad política del Congreso de la República de Guatemala, omisión que es injustificable por tratarse de un mandato constitucional que solo otorga la opción de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria.

En el segundo aspecto, es imprescindible que la Contraloría General de Cuentas justifique que determinados hallazgos no tienen relevancia en el ámbito penal y no merecían la denuncia respectiva, en caso contrario es el Ministerio Público el encargado de determinar si existen los elementos suficientes para deducir responsabilidades



penales, o bien determinar la omisión de denuncia por parte del órgano contralor. En cambio, lo que corresponde a los diputados, es deducir responsabilidades políticas mediante citaciones, interpelaciones y otros mecanismos; y por ausencia de información, información insuficiente o ampliación de informes, instruir a la Contraloría General de Cuentas a cumplir sus funciones.

Por otra parte, el señor diputado Orlando Blanco, menciona que el Congreso de la República de Guatemala no ha tenido la capacidad para poder aprobar o improbar un informe de tal magnitud, precisamente porque no les consta la totalidad del contenido del informe. En su opinión, el mismo no representa la totalidad de la liquidación presupuestaria, porque la Contraloría General de Cuentas paulatinamente ha ido aumentando su capacidad de fiscalización y a veces no incluía la fiscalización de algunas entidades.

Es notorio que la Contraloría General de Cuentas adolece de muchos defectos de fiscalización. Entre estos, varios autores coinciden en su análisis en la falta de presupuesto para su funcionamiento, así como la escasa relación entre el Congreso de la República de Guatemala y la Contraloría General de Cuentas en la resolución los problemas y obstáculos en la fiscalización del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

En el mismo trámite parlamentario, se pudo comprobar la arbitrariedad que tiene la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para emitir el dictamen respectivo. En el trámite actual, solo se pronuncia sobre aspectos formales de presentación de los informes de la



Contraloría General de Cuentas, lo que hace nugatoria la razón de ser para aprobar o improbar la liquidación presupuestaria, pues no realizan ningún tipo de interpretación sustantiva que fundamente aprobar o improbarla. Asimismo, el escaso contenido del dictamen no justifica el tiempo de duración para emitir el mismo.

La misma comisión, argumenta que no se pronuncian sobre lo sustantivo por no tener la capacidad técnica para hacerlo. En consecuencia, solo se hizo un estudio sobre el cumplimiento de la Contraloría General de Cuentas en remitir el informe dentro del plazo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, un resumen de los resultados de la fiscalización de la liquidación presupuestaria y dictar favorablemente al informe anual, por cumplir con sus requisitos legales. En este dictamen, se omite todo lo sustantivo, que es el fundamento para aprobar o no la liquidación presupuestaria, así como las conclusiones y recomendaciones sobre el análisis y la adopción de medidas legislativas para solucionar problemas encontrados.

En este punto, es importante distinguir que se tiene dos casos diferentes en cuanto al análisis que se hace de la liquidación presupuestaria. Por un lado, el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala señala la aprobación o la improbación de la liquidación presupuestaria. Sin embargo, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, el Artículo 26 establece en su parte conducente: "Cuando el Congreso de la República impruebe, en todo o parcialmente, el informe y dictamen de los estados financieros y liquidación presupuestaria...".



La Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria previo informe de la Contraloría General de Cuentas. En cambio, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas se refiere a la aprobación o improbación del informe y dictamen de la Contraloría General de Cuentas.

Por lo tanto, se está frente a dos casos diferentes. En cuanto al análisis del informe anual y dictamen de la Contraloría General de Cuentas, el Organismo Legislativo no debe sustituir en ningún caso al órgano de control externo en su función de fiscalización de la liquidación presupuestaria. En la doctrina y derecho comparado se establece que el Organismo Legislativo solo puede aprobar, denegar o formular observaciones al informe presentado por el órgano fiscalizador y en caso de encontrar algún déficit, incongruencia o laguna, es pertinente solicitar la ampliación del documento o información faltante, que no supone una improbación total.

Desde esta perspectiva, el análisis del informe anual y dictamen del órgano fiscalizador lo realiza la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, lo que resulta congruente la aplicación de otros métodos de fiscalización como citaciones y comparencias para esclarecer la información jurídico-contable del informe presentado por la Contraloría General de Cuentas. Esto indica que el análisis del informe es anterior y necesario, para recomendar la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria al Pleno del Congreso de la República de Guatemala.

En resumen, es necesario que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, dentro de un plazo previamente establecido, se pronuncie respecto al análisis propio del informe



anual y dictamen de la Contraloría General de Cuentas para formular sus observaciones o requerir información necesaria para poder recomendar con base en la totalidad de la información proporcionada, la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria. Este análisis previo genera certeza en cuanto al proceder del Congreso de la República de Guatemala si toma la decisión de improbar la liquidación presupuestaria.

Respecto al significativo desfase temporal en que se improbó la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal 2018, el mandato constitucional pierde toda su razón de ser. En general, la falta de atención y dedicación parlamentaria sobre este mandato constitucional, ralentiza peligrosamente en el proceso fiscalizador y esto se debe a diversas causas. La principal es la preocupación de técnicos y recursos, para aprobar los presupuestos futuros.

#### **5.4. Consecuencias del incumplimiento en materia de rendición de cuentas por parte del Congreso de la República de Guatemala**

Una de las consecuencias fatales que tiene la omisión del cumplimiento del mandato constitucional de aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria, es la crisis en el sistema de pesos y contrapesos que un verdadero Estado de Derecho debe poseer para garantizar la seguridad jurídica de las personas, así como el cumplimiento de los fines del Estado y la sujeción a la ley de todo funcionario o empleado público. No hay justificación jurídica para la omisión de este mandato constitucional.



Por una parte, no existe una razón de ser para que la Contraloría General de Cuentas envíe un informe anual sobre la liquidación presupuestaria al Congreso de la República de Guatemala si éste no se pronuncia al respecto. En la actualidad, el principio de publicidad y transparencia de las actuaciones de la Administración Pública no se ve vulnerado, pues éstas se publican a través de las páginas oficiales de cada institución en virtud de la Ley de Información Pública. Si no se cumple con el pronunciamiento parlamentario sobre la rendición de cuentas, se vulnera el sistema de pesos y contrapesos del Estado, así como la sujeción a la ley del funcionario y empleado público.

Es importante destacar que los efectos de la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas se ven reflejados en esos informes; en el ordenamiento jurídico guatemalteco, la Contraloría General de Cuentas es competente para hacer recomendaciones que tienen efecto vinculante, así como la imposición de sanciones en la determinación del faltas administrativas, y en su caso, la procedencia del juicio de cuentas. Asimismo, la Contraloría General de Cuentas tiene la facultad de interponer denuncias si tienen conocimiento de un posible acto delictivo con base en los hallazgos encontrados en una entidad fiscalizada.

Por lo tanto, es con esta base en la que el Congreso de la República de Guatemala debe encontrar argumentos para comprobar si la liquidación presupuestaria está en armonía con las leyes de la materia, y especialmente, con la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable, que refleja la voluntad del legislador y constituye un límite para el funcionamiento del Organismo Ejecutivo y demás entidades



autónomas y descentralizadas que reciben recursos públicos, y por ende, sujetas a fiscalización.

No obstante, sobre las consecuencias que supone aprobar la liquidación presupuestaria, varios diputados del Congreso de la República de Guatemala se pronunciaron respecto al ejercicio fiscal 2018.

En el Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala, sesión ordinaria número seis, de fecha 27 de febrero de 2020, el diputado Mario Taracena opinó que la aprobación de la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal 2018 supondría que todos los señores diputados avalan la ejecución presupuestaria, y por lo tanto, se tiene como correcta. En consecuencia, los funcionarios públicos que son acusados en los tribunales de justicia tendrían una excusa válida para obstaculizar el proceso en cualquier ámbito, que se realiza en su contra.

El diputado Félix López opinó que la aprobación podría generar impunidad, debido a la cantidad considerable de hallazgos de cantidades significativas de recursos financieros que refleja el informe de la Contraloría General de Cuentas. Asimismo, el diputado Barreda Taracena manifestó que la Corte de Constitucionalidad determinó la violación de leyes en la materia sobre el ejercicio fiscal 2018 y siguen en curso investigaciones sobre irregularidades en la ejecución presupuestaria, por lo que concluye que no es conveniente aprobar la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal 2018.



Hay que considerar que la determinación de responsabilidades es a título personal, y que la única consecuencia de la improbación de la liquidación presupuestaria es exigir o ampliar informes para una mayor investigación en casos determinados, según el Artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En otras palabras, la aprobación parcial de la liquidación presupuestaria constituye el cumplimiento del requisito jurídico y político como cierre contable del ejercicio fiscal respectivo, y permite la exigencia de responsabilidades con la ampliación de informes o por ausencia de información en determinados casos.

El diputado Blanco Lapola opinó que dentro del marco de indivisibilidad del presupuesto público, la liquidación presupuestaria comprende la ejecución presupuestaria de todos los Organismos del Estado, así como sus entidades descentralizadas y autónomas. La aprobación supondría aceptar la totalidad de las ejecuciones presupuestarias y el informe anual de fiscalización no contiene un análisis de todas estas entidades. Concluye que la aprobación de la liquidación presupuestaria supone un decreto legislativo que avala la totalidad de la liquidación presupuestaria y desvirtúa los hallazgos encontrados, lo que constituye un argumento de defensa en procesos de cuentas y penales.

Considerando lo manifestado por el diputado Blanco, es preciso mencionar que por la dualidad temporal (control jurídico- presupuestario y control político-parlamentario) en el análisis de la liquidación presupuestaria, su aprobación parlamentaria no exime de responsabilidad contable, civil ni penal; es decir, que es posible aprobar la liquidación parlamentaria de forma parcial con la exigencia de determinar responsabilidades en lo desaprobado.



En efecto, la improbación de la liquidación presupuestaria debe reflejar que la Administración Pública no ha respetado la legalidad financiera y contable. En consecuencia, existiría un desequilibrio presupuestario reflejado en el informe anual y la decisión pertinente es la aprobación parcial o improbación de la liquidación presupuestaria. De este modo, el resultado optimiza el impacto social, político y mediático sobre la deducción de responsabilidades en el manejo de los recursos públicos.

A partir del debate generado en el análisis de los resultados de la Contraloría General de Cuentas, el Organismo Legislativo es competente para realizar citaciones a los funcionarios públicos y a los representantes de la Contraloría General de Cuentas para el suministro de documentos, informes o ampliación de información que esclarezcan las dudas encontradas. Asimismo, resulta recomendable que exista una conexión personal e informativa con otras comisiones parlamentarias competentes en asuntos relacionados con el análisis que se realiza, lo que enriquece el debate y facilita la adopción de recomendaciones y medidas legislativas para solucionar los obstáculos encontrados.

#### **5.5. Importancia de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria en la función sancionadora de funcionarios públicos a cargo de la ejecución presupuestaria**

El mandato constitucional de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria es de vital importancia en la función de control del Organismo Legislativo. Frente a la gestión del presupuesto por parte del Organismo Ejecutivo, el control político-presupuestario que



realiza el Organismo Legislativo, posibilita la comparación entre el presupuesto aprobado y el informe de liquidación presupuestaria del Organismo Ejecutivo. En esta comparación se verifica la armonía entre lo aprobado y lo ejecutado, sus diferencias, las justificaciones en modificaciones presupuestarias y fundamentalmente, la deducción de responsabilidades por faltas o anomalías en la ejecución de los recursos públicos.

El fundamento jurídico de este mandato es que se considere por liquidado el ciclo presupuestario. La aprobación de la liquidación presupuestaria significa que el Congreso de la República de Guatemala, en representación de la sociedad, convalida la ejecución de los recursos públicos.

Para el debido cumplimiento del objetivo de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria es indispensable la reducción del desfase temporal. Siendo este mandato constitucional un control posterior por su naturaleza, es menester que se realice lo más pronto posible al cierre del ejercicio fiscal que se analiza. La celeridad en su cumplimiento supone una mayor eficiencia y efectividad en la exigencia de actuaciones concretas, adopción de medidas legislativas, recomendaciones y deducción de responsabilidades, así como la incidencia que tendrá para la emisión del presupuesto del periodo fiscal siguiente. Considerando los plazos constitucionales, la reducción del desfase temporal se debe concentrar en el trámite parlamentario.

Sin la reducción del desfase temporal, los resultados del control externo del gasto público no podrán ser utilizados como instrumento para realizar una censura política de la gestión de los fondos públicos, pero carecerá de capacidad real de influencia técnica para



satisfacer necesidades actuales de la Administración Pública en la gestión de los recursos públicos. En palabras de Valles Vives, en la medida en que se diluye la capacidad real de intervención y de reparación sobre hechos pasados, independiente de las responsabilidades que se deriven, el resultado del control externo pierde interés, y por ende, posibilidad real de eficacia.

En la detección de presuntas irregularidades, deducción de responsabilidades jurídicas y políticas, así como la adopción de medidas técnicas y legislativas, el factor tiempo es esencial. Por una parte, el ordenamiento jurídico guatemalteco es lo suficientemente cauto como para que el desfase temporal en la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria impida la exigencia de responsabilidades. Por otra parte, las medidas técnicas y legislativas se deben implementar en el menor tiempo posible para conseguir una gestión más eficiente de los recursos públicos contenidos en la aprobación de posteriores presupuestos.

Es la complejidad de la documentación contable la que puede dilatar el procedimiento parlamentario. Entre estos factores se puede mencionar: la densidad, volumen del informe y de la gestión analizada; el ámbito temporal de la actividad fiscalizada; la falta de proximidad temporal, la posibilidad de que se desprendan responsabilidades jurídicas y políticas; la necesidad y oportunidad de convocar comparecencias y citaciones de los funcionarios públicos, y del personal técnico a cargo de los informes presentados. La aplicación de procedimientos formales facilita el cumplimiento de los objetivos de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria.



Este trámite debe abarcar, la agilización en la recepción del informe anual por los representantes del Organismo Legislativo, y la remisión con plazos claramente determinados del mismo a la comisión competente para su análisis y dictamen. El impulso procesal que se le da a estos informes depende de la composición de la comisión competente, las citaciones y comparecencias necesarias. Si la comisión competente posee la asesoría del personal técnico propio se garantiza una mayor capacidad comprensiva y técnica que permita la emisión del dictamen respectivo en un tiempo más corto, pues a menor capacidad material, personal y técnica de recursos parlamentarios, más lento y menos preciso será el control político-presupuestario que realice el Organismo Legislativo.

En definitiva, con una mayor dedicación y profundidad en el tratamiento político de los informes de fiscalización existe la posibilidad de producir los resultados deseados en la aprobación e improbación de la liquidación presupuestaria. Por lo tanto, existe la necesidad de que el examen político el resultado del control externo se realice con el debido rigor técnico (aunque el resultado alcanzado sea jurídico y político) y con la suficiente celeridad. Ligado al principio de temporalidad, obtiene mayores posibilidades de producir efectos concretos en beneficio de una gestión eficiente de los recursos públicos y, en algunos casos, facilita la deducción de responsabilidades por irregularidades en la ejecución presupuestaria.

El objetivo es que se produzca una sincronización entre la fundamentación técnica del control político del gasto público y la proximidad temporal a la gestión fiscalizada. De este modo, la proximidad temporal puede preverse jurídicamente, para que exista posibilidad



de producir efectos concretos e influya en el siguiente ejercicio fiscal, en la medida que se realice una asignación equitativa de los recursos públicos, condicionados a sus resultados anteriores basados en criterios de eficiencia y economía.

Por otra parte, permite acceder más fácilmente a información relevante y por ende, a pruebas fehacientes para la deducción de responsabilidades. En caso contrario, sería evidente la presencia de varios obstáculos para obtener información en la deducción de responsabilidades si se pretende investigar sobre actos realizados en ejercicios fiscales significativamente alejados en el tiempo.

El resultado puede efectuar una mayor influencia en la votación electoral, al obtener impacto en el ejercicio del control social. De acuerdo con Valles Vives, un control externo sin la capacidad de influencia en el control social a través del principio de publicidad de sus actuaciones y sus resultados, implica el sometimiento único de su función fiscalizadora a la voluntad política de la mayoría parlamentaria, lo que condiciona el resultado alcanzado por el control político.

Desde esta perspectiva, el Organismo Legislativo por medio de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria traduce del ámbito técnico y contable, al ámbito político y social, el resultado de las actuaciones de la Administración Pública. Para la sociedad, será más fácil comprender el pronunciamiento del Organismo Legislativo sobre la actuación del Organismo Ejecutivo en la gestión de los recursos públicos, que desentrañar por sus propios medios, la documentación jurídico-contable que realiza el órgano de control externo.



Sin embargo, la rendición de cuentas vertical encuentra su justificación en este punto, pues corresponde al control social verificar que sus representantes actúan en favor del interés general, para que en todo caso el actuar irresponsable de las autoridades vulnere los derechos fundamentales, hacer valer el poder soberano del pueblo, que visualiza significativamente sus resultados en la exigencia de responsabilidades, y el voto en futuros períodos electorales.

Actualmente, en fecha 28 de mayo de 2020, en la página web del Congreso de la República de Guatemala, se informó que el Contralor General de Cuentas entregó el informe anual de la Auditoría de Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, a la Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala. Asimismo, en Acta No. 18-2020 de la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 24 de junio de 2020, consta la entrega a la comisión, del Informe Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2019, en físico y en digital.

Aún no se ha emitido dictamen respectivo a la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal 2019, pues en fecha 17 de marzo de 2021 se informa se presentó ante la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, el dictamen e informe final de la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, del ejercicio fiscal 2019. En la misma fuente se indica que con base en los datos recibidos se analizará la posibilidad de emitir el dictamen de la ejecución del presupuesto estatal 2019. Esta información aún evidencia la arbitrariedad por plazos no determinados y el significativo desfase temporal respecto al ejercicio fiscal respectivo.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Con base en el análisis jurídico sobre la sentencia de la Corte de Constitucionalidad y la interpretación doctrinaria en el derecho comparado, se demuestra que el incumplimiento del Congreso de la República de Guatemala vulnera el sistema de pesos y contrapesos del Estado y la sujeción a la ley del funcionario público, así como debilita la deducción de responsabilidades al proceder con un trámite que carece de certeza jurídica y no establecer bases claras para adoptar medidas legislativas que mejoren la gestión y fiscalización del gasto público en futuros ejercicios fiscales.

Por lo tanto, se plantea la necesidad de regular un trámite específico que establezca plazos determinados para que la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas convoque a audiencias necesarias de aclaración y explicación del informe anual y dictamen de la Contraloría General de Cuentas, como asesoría para adoptar el pronunciamiento legislativo sobre la liquidación presupuestaria; así como la dotación de personal técnico propio del Congreso de la República de Guatemala, estableciendo la delimitación de sus funciones temporales para que coadyuve en la interpretación del material técnico y reduzca la extensión temporal de la emisión del dictamen correspondiente.

Con este trámite se garantiza certeza jurídica en el proceder legislativo; asimismo, se reduce el desfase temporal entre el ejercicio fiscal analizado y el pronunciamiento legislativo sobre la liquidación presupuestaria, así como la adopción de medidas legislativas y deducción de responsabilidades que se deriven mediante el análisis parlamentario y la solicitud de informes extraordinarios.





## **ANEXOS**



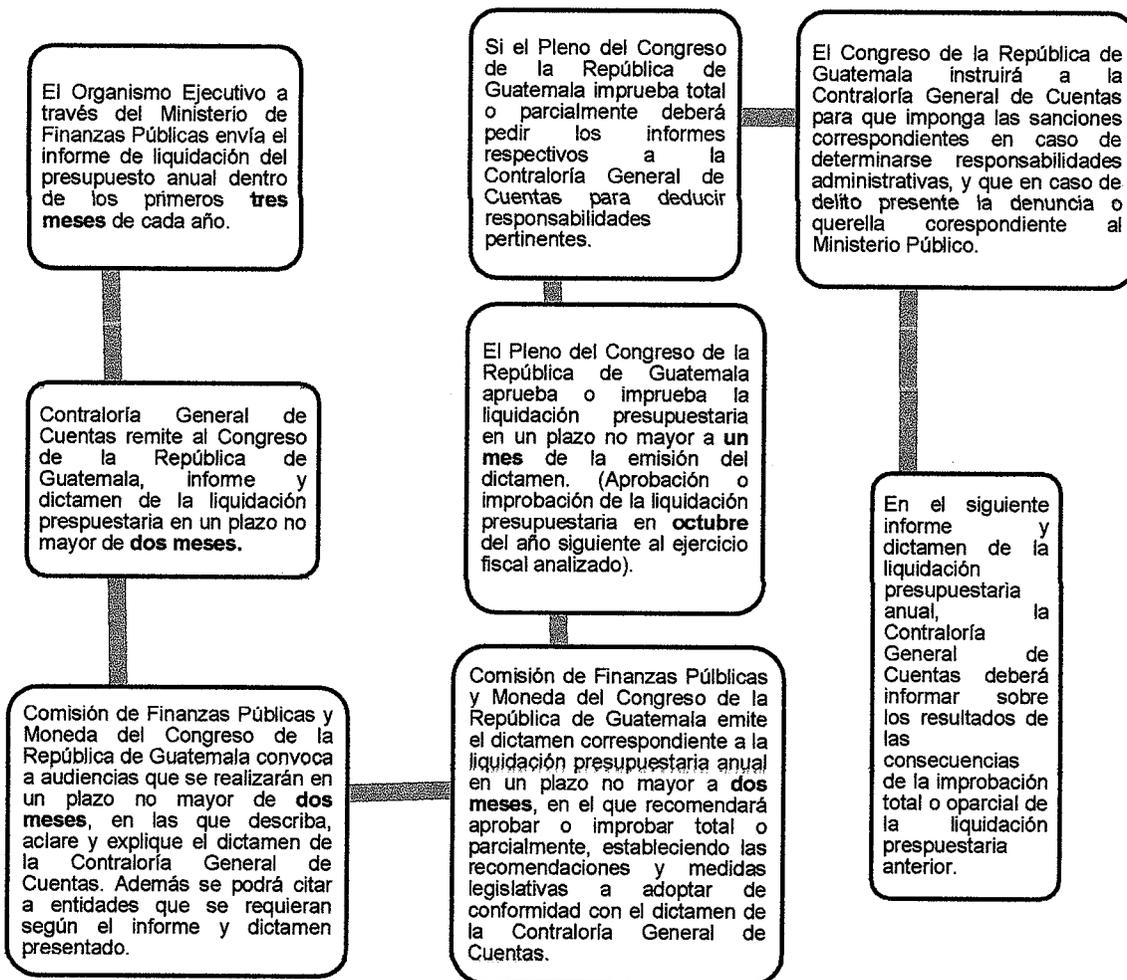


## ANEXO 1

Regulación de la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria o cuenta pública	Perú	México	Costa Rica	Guatemala
<b>Constitución</b>	Artículo 81, Constitución de la República del Perú.	Artículo 74 y 79, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Artículo 181, Constitución Política de Costa Rica.	Artículo 171 inciso d) y 241, Constitución Política de la República de Guatemala.
<b>Plazos constitucionales</b>	Cuenta General e informe remitido al Congreso, 15 de noviembre.  Dictamen de la comisión, a 90 días de su presentación.  Pronunciamiento del Congreso, 30 días.	Informe de fiscalización a Cámara de Diputados, hasta 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la cuenta pública.	Dictamen de la liquidación del presupuesto a la Asamblea Legislativa, el 1 de mayo siguiente al vencimiento del año correspondiente.	Informe y dictamen en un plazo no mayor de dos meses de recibida la liquidación del presupuesto anual, al Congreso de la República de Guatemala.
<b>Ley orgánica del órgano contralor</b>	Artículo 22 inciso f), Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.	Artículo 33 y 46, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	Artículo 31, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.	Artículo 25 y 26. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.  Informe y dictamen, plazo máximo 150 días al cierre del ejercicio fiscal anterior.
<b>Ley o reglamento del órgano legislativo</b>	Artículo 81 inciso e), Reglamento del Congreso de la República del Perú.	Artículo 228, Reglamento de la Cámara de Diputados.	Artículo 220, Reglamento de la Asamblea Legislativa.	Ley Orgánica del Organismo Legislativo  <b>NO REGULA</b>
<b>Plazos</b>	Revisión y dictamen de la Cuenta General, plazo que vence el 15 de octubre.  Pleno del Congreso se pronuncia al 30 de octubre.	La revisión de la Cuenta Pública concluye con el pronunciamiento del Pleno del Congreso el 31 de octubre del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.	Último día del mes de julio la comisión respectiva rinde informe al Plenario de la Asamblea Legislativa, en el que recomienda aprobar o improbar la liquidación presupuestaria.  Concluido los dos días de espera según el Artículo 131, la Presidencia determinará la fecha de su discusión, no podrá ser antes de dos sesiones ordinarias pero nunca después de ocho sesiones ordinarias a partir del anuncio.  Se dedicará cuatro sesiones para conocer el informe de la liquidación presupuestaria. Si su discusión no termina a las 23 horas de la última sesión se deberá someter inmediatamente a votación.	<b>NO REGULA</b>

## ANEXO 2

### PROPUESTA DE TRÁMITE LEGISLATIVO PARA APROBACIÓN O IMPROBACIÓN DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA





## BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Comisión Permanente Especial para el control del ingreso y gasto públicos. **Informe final de minoría sobre la liquidación del presupuesto ordinario y extraordinarios de la república para el ejercicio económico del 2014.** [http://www.asamblea.go.cr/glcp/Informes\\_Ingreso\\_Gasto/19583%20Informe%20Minoria.pdf](http://www.asamblea.go.cr/glcp/Informes_Ingreso_Gasto/19583%20Informe%20Minoria.pdf) (Consultado: 15 de junio de 2020).
- BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad.** Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
- BUENDÍA GARCÍA, Rafael. **Efectos jurídicos de la no aprobación de la cuenta pública federal.** <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC28n1716-160907.pdf> (Consultado: 11 de junio de 2020).
- CÁCERES RODRÍGUEZ, Luis Ernesto. **Estado de derecho y derechos humanos.** Segunda Edición. Editorial Estudiantil Fénix. Guatemala. 2011.
- CASAR, María; MARVÁN, Ignacio; y PUENTE, Khemvirg. **La rendición de cuentas y el poder legislativo.** <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf> (Consultado: 20 de noviembre de 2019).
- ESCOBAR HERRERA, Marco Tulio. **Importancia legal de la rendición de cuentas y quienes están obligados a rendirlas a la Contraloría General de Cuentas.** Tesis de grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. 1991.
- FUENTES DESTARAC, Mario. **Imperativa rendición de cuentas.** <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/06/11/imperativa-rendicion-de-cuentas/> (Consultado: 15 de diciembre de 2019).
- GARCÍA COBIÁN CASTRO, Erika. **Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio “ne bis in ídem”.** Tesis de maestría. Escuela de posgrado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú. 2014.



GARCÍA LARA, Mario. **Presupuesto público sin control.**  
<https://elperiodico.com.gt/editorial-de-hoy/2018/08/06/presupuesto-publico-sin-control/> (Consultado: 3 de octubre de 2020).

GARCÍA, Mario David. **Teoría clásica del estado.** Segunda Edición. Editorial Tierra Labrada. Guatemala. 2009.

GODÍNEZ, Rafael. **Recopilación de textos jurídicos y legales, colección "Juritex y Legitex".** Primera Edición. (s.e.). Guatemala. 2011.

GONZÁLEZ CAMARGO, Edna Elizabeth. **Introducción a la ciencia política.** Ediciones Universitarias AYAN. Guatemala. (s.f.).

MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **El funcionamiento del Congreso de la República.** <http://www.legis.gt/wp-content/uploads/2016/04/El-Funcionamiento-del-Congreso-de-la-Rep%C3%BAblica.pdf> (Consultado: 6 de octubre de 2020).

MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Los controles parlamentarios en el derecho constitucional guatemalteco.** Tesis de grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1985.

O'DONNELL, Guillermo. **Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías.**  
<https://studylib.es/doc/4437631/rendición-de-cuentas-horizontal-y-nuevas-poliarquías> (Consultado: 5 de enero de 2020).

PEREIRA OROZCO, Alberto; RICHTER, Marcelo. **Derecho constitucional.** Primera Edición. Ediciones De Pereira. Guatemala. 2004.

RICHTER, Marcelo. **Diccionario de derecho constitucional.** Segunda Edición. Guatemala. 2009.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mauro Alberto. **El órgano de fiscalización superior y el instituto estatal de transparencia y acceso a la información pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca).** Tesis de doctorado. Facultad de Contaduría y Administración. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. México. 2007.

SAUCEDO MELGAR, Edwear Jimmie. **Análisis sobre la ineficiencia de la Contraloría General de Cuentas en el control del gasto público.** Tesis de grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. 2011.



SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** Editorial IFAI. México. 2004.

SOLÍS FALLAS, Alex. **Ética en el parlamento: transparencia y rendición de cuentas.**  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/17717/17236> (Consultado: 7 de enero de 2020).

SOSA, José. **Transparencia y rendición de cuentas.** Grupo Editorial siglo veintiuno. México. 2011.

TOLEDO MAZARIEGOS, Bárbara Alejandra. **Marco legal que promueve la transparencia del gasto público en Guatemala.** Tesis de grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rafael Landívar. 2015.

TOLEDO VILLALPANDO, Érik. **La rendición de cuentas: como imperativo de la democracia.** Instituto Electoral del Estado de México. México. 2014.

VALLES VIVES, Francesc. **Control externo del gasto público y estado constitucional.** Tesis de doctorado. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Universidad Autónoma de Barcelona. España. 2001.

[https://www.congreso.gob.gt/noticias\\_congreso/5978/2021/3](https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/5978/2021/3) (Consultado: 17 de marzo de 2021).

[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_slv\\_manual.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_manual.pdf). **Manual para la rendición de cuentas del órgano ejecutivo.** (Consultado: 10 de diciembre de 2019).

### **Legislación:**

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

**Ley del Organismo Legislativo.** Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala. 1994.

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

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala. 1997.



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

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

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

**Ley de acceso a la información pública.** Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala. 2008.

**Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.** Acuerdo Gubernativo número 540-2013. 2013.

**Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Acuerdo Gubernativo número 96-2019. 2019.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Congreso Constituyente. 1917.

**Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.** Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 1999.

**Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura. 1998.

**Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.** Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 2016.

**Reglamento de la Cámara de Diputados.** Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2010.

**Constitución Política de la República de Costa Rica.** Asamblea Nacional Constituyente. 1949.



**Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.** Ley número 7428 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1994.

**Reglamento de la Asamblea Legislativa.** Acuerdo Legislativo número 399 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1961.

**Constitución Política del Perú.** Congreso Constituyente Democrático. 1993.

**Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.** Ley número 27785 del Congreso de la República del Perú. 2002.

**Reglamento del Congreso de la República.** Congreso de la República del Perú. 1998.