

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



**OBSTÁCULOS QUE AFRONTA
LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS
EN LA FISCALIZACIÓN DEL MANEJO
DE LOS FONDOS PÚBLICOS DEL ESTADO**

FRANCISCO MARIO LÓPEZ MARROQUÍN

GUATEMALA, ABRIL DE 2011

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

**OBSTÁCULOS QUE AFRONTA LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS
EN LA FISCALIZACIÓN DEL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DEL ESTADO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

por

FRANCISCO MARIO LÓPEZ MARROQUÍN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, abril de 2011

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



DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciriaiz Estrada
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Rodrigo Franco López
Vocal: Lic. Nicolás Cuxil Gutiz
Secretario: Lic. Mario René Monzón Vasquez

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Rodolfo Giovanni Celis López
Vocal: Lic. Pedro Luis Marroquín Chinchilla
Secretario: Lic. Carlos Alberto Velásquez

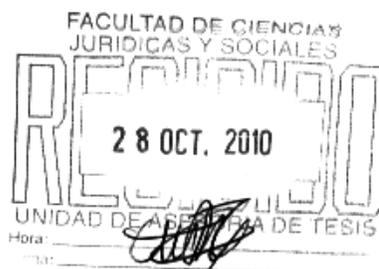
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Lic. Manuel Arturo Escobar Martínez
Abogado y Notario
6ª Calle 4-17 zona 1, Edificio Tikal,
Oficina 514, Torre Norte, 5º Nivel
Teléfono 5865-2661

Guatemala, 15 de Octubre de 2010.

Licenciado
MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Licenciado Castillo Lutín:

En atención a la Resolución de fecha trece de noviembre de dos mil nueve, respetuosamente le informo que procedí a Asesorar el trabajo de Tesis del estudiante **FRANCISCO MARIO LÓPEZ MARROQUÍN**, sobre el tema titulado **"OBSTÁCULOS QUE AFRONTA LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS, EN LA FISCALIZACIÓN DEL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DEL ESTADO"** al respecto me permito informarle lo siguiente:

- 1) En el presente trabajo de investigación el estudiante **López Marroquín**, en base a su amplia experiencia en el tema, analiza y desarrolla aspectos científicos y técnicos que exponen un problema de interés nacional en virtud que la Contraloría General de Cuentas, entre sus finalidades se encuentra la de velar por la transparencia de las instituciones sujetas a fiscalización y que su patrimonio no sufra pérdida o menoscabo.
- 2) El ponente utiliza una metodología analítica, inductiva, deductiva, y sintética que permite determinar de una manera efectiva el problema expuesto; especialmente en cuanto a los obstáculos internos y externos que afronta la entidad fiscalizadora en la realización de sus funciones.
- 3) La redacción utilizada en el presente trabajo de tesis, no obstante referirse a algunos aspectos técnicos, es sencilla, apropiada y fácilmente entendible para el lector.
- 4) La contribución científica del problema investigado ha sido debidamente comprobada por parte del ponente de la Tesis a través de documentos, entrevistas, acontecimientos sociales y aspectos históricos de la Contraloría General de Cuentas.



5) Las conclusiones presentadas por el estudiante **López Marroquín**, están sólidamente respaldadas en base al contenido científico y técnico del tema investigado; relacionándose debidamente con las recomendaciones, las cuales de ser atendidas por los sectores involucrados, dan como resultado la solución al problema expuesto en la presente Tesis.

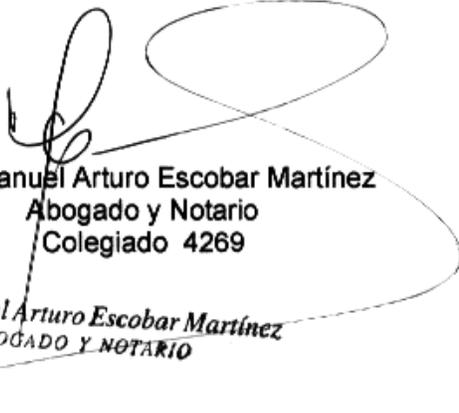
6) La bibliografía utilizada corresponde a autores nacionales e internacionales y es acorde a los temas tratados en la Tesis desarrollada.

La opinión personal del estudiante **López Marroquín**, sobre la investigación planteada es aconsejable y debe tomarse en consideración para ser disertada en el examen de Graduación. En consideración de lo anterior, la investigación realizada cumple con los requisitos exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Por las razones expuestas **OPINO** que el trabajo realizado debe aceptarse, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe su trámite respectivo.

Aprovecho la oportunidad para hacer llegar al Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis, las muestras de mi consideración y respeto.

Atentamente,


Lic. Manuel Arturo Escobar Martínez
Abogado y Notario
Colegiado 4269

Lic. Manuel Arturo Escobar Martínez
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dieciséis de noviembre de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) OSCAR ROLANDO CONTRERAS HERNÁNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante FRANCISCO MARIO LÓPEZ MARROQUÍN, Intitulado: "OBSTÁCULOS QUE AFRONTA LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS, EN LA FISCALIZACIÓN DEL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DEL ESTADO".

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


LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
MTCL/slh.



Lic. Oscar Rolando Contreras Hernández
Abogado y Notario
7ª Avenida 7-32 zona 13
Teléfono 5854-2830

Guatemala, 10 de enero de 2011.

Licenciado
MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Respetable Licenciado:

De conformidad con el nombramiento emitido por su Despacho el día dieciséis de noviembre de dos mil diez, procedí a revisar el trabajo de Tesis del estudiante **FRANCISCO MARIO LÓPEZ MARROQUÍN**, intitulado **"OBSTÁCULOS QUE AFRONTA LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS, EN LA FISCALIZACIÓN DEL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DEL ESTADO"**.

Durante la revisión del trabajo de tesis realizado por el estudiante **López Marroquín**, sugerí algunas modificaciones de forma y de fondo que consideré apropiadas; a lo cual el ponente de la presente tesis estuvo anuente. En virtud de lo anterior, rindo el siguiente informe:

- A) La Tesis desarrollada por el ponente del presente trabajo de investigación, desarrolla un contenido científico y técnico referente a los inconvenientes que afronta la Contraloría General de Cuentas en el desempeño de sus labores, clasificando a los mismos en dos grandes grupos: Internos y Externos.
- B) La estructura de la Tesis fue desarrollada con una secuencia apropiada para su correcto entendimiento, utilizándose los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético que fueron coordinados con las técnicas de investigación utilizadas.
- C) El estudiante **López Marroquín** utilizó una redacción basada en un vocabulario técnico-jurídico sobre aspectos financieros, sociales, administrativos y legales; no obstante la diversidad de su contenido, es de fácil entendimiento.



D) El tema abordado en la presente Tesis, contribuye científicamente a la investigación y posterior solución de un problema de carácter técnico administrativo que afronta la Contraloría General de Cuentas, se fundamenta en una serie de etapas teóricas y de campo que permiten profundizar en dicho inconveniente para posteriormente proponer alternativas que ofrecen solución al mismo.

E) Las conclusiones y recomendaciones emitidas por el ponente, son dignas de tomarse en consideración, ya que pueden contribuir de gran manera a la solución de algunos de los problemas que en materia de administración y fiscalización afronta actualmente la Contraloría General de Cuentas.

F) Las consultas bibliográficas comprende una serie de textos, diccionarios y leyes que respaldan y complementan el contenido de la tesis desarrollada.

Por lo anteriormente expuesto, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** con relación al presente trabajo de Tesis, no dudando que el mismo al ser consultado puede contribuir científicamente tanto a estudiantes como a otros sectores de nuestra sociedad.

Al agradecer su atención, aprovecho para saludarlo atentamente.



Lic. Oscar Rolando Contreras Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 4227

Lic. Oscar Rolando Contreras Hernández
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, ocho de marzo del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante FRANCISCO MARIO LÓPEZ MARROQUÍN, Titulado OBSTÁCULOS QUE AFRONTA LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS EN LA FISCALIZACIÓN DEL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS DEL ESTADO. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh



DEDICATORIA

- A DIOS: Por la bendición que me otorga.
- A MI PATRIA: Mi amada Guatemala.
- A MIS PADRES: Francisco López Ortega y Felipa Marroquín Alvarez, por su amor y sabios consejos.
- A MIS HERMANAS: Dilia Esperanza, Sonia y Mirna Patricia, con mucho cariño y que la meta hoy alcanzada sea motivo de felicidad para ellas.
- A MI ESPOSA: Ana Zoila Cruz Alvarez, por su comprensión y estímulo.
- A MIS HIJOS: Jorge Mario, Juan Carlos y Ana Rosa, por ser una de las razones de mi vida.
- A MI SUEGRA: Blanca Rosa Alvarez (Q.E.P.D.).
- A MIS COMPAÑEROS DE ESTUDIO: Gracias por haberme permitido compartir con ustedes.
- A: Centro de Estudios de Derecho -CEDE- por los conocimientos en el adquiridos en esta última etapa de mis estudios, en especial al Licenciado Omar Ricardo Barrios Osorio.
- A: La gloriosa, tricentenaria, autónoma y amada UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA; en especial a la prestigiosa FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, por los conocimientos adquiridos en sus aulas.
- A USTED AMIGO, A QUIEN PARTICIPO DE ESTA ALEGRÍA.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. La sociedad y la ciencia del derecho.....	1
1.1. El estado constitucional de derecho en Guatemala.....	2
1.1.1. Clasificación general del derecho.....	3
1.1.2. Derecho público.....	5
1.1.3. Definición	5
1.1.4. El derecho público y su relación con otras ciencias	6
1.2. Derecho administrativo	9
1.2.1. Antecedentes históricos	11
1.2.2. Definición	11
1.2.3. Características	12
1.2.4. Principios	13
1.2.5. La actividad administrativa del Estado.....	14
1.3. Derecho financiero	15
1.3.1. Antecedentes históricos.....	16
1.3.2. Definición	16
1.3.3. Fuentes	17
1.3.4. La actividad financiera del Estado	18
1.3.5. El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.....	19

CAPÍTULO II

2. Sistemas de organización de la administración pública en Guatemala	23
--	----



Pág

2.1	El poder del Estado.....	26
2.1.1.	El sistema de gobierno en Guatemala.....	26
2.1.2.	Organismo Ejecutivo.....	29
2.1.3.	Organismo Legislativo.....	30
2.1.4.	Organismo Judicial.....	32
2.1.5.	Instituciones centralizadas, descentralizadas, autónomas e híbridas.....	33
2.2.	La administración pública en Guatemala.....	35
2.2.1.	Definición.....	36
2.2.2.	Antecedentes históricos.....	37
2.2.3.	Trabajadores del Estado.....	38
2.2.4.	Responsabilidad de los servidores públicos.....	39
2.2.5.	El órgano administrativo, el acto administrativo y el servicio público.....	41
2.2.6.	Los administrados.....	43
2.3.	La hacienda pública.....	43
2.3.1.	Definición clásica y moderna.....	44
2.3.2.	Los gastos públicos.....	44
2.3.3.	Clasificación del gasto público.....	45
2.3.4.	Los recursos patrimoniales del estado.....	46
2.3.5.	Entidades relacionadas con la hacienda pública	47

CAPÍTULO III

3.	La Contraloría General de Cuentas	49
3.1.	Reseña histórica	50
3.2.	Base legal.....	51
3.3.	Ámbito de competencia	53
3.4.	Organización de la Contraloría General de Cuentas.....	55



3.4.1.	Nivel superior.....	55
3.4.2.	Nivel de apoyo.....	58
3.4.3.	Nivel ejecutivo.....	63
3.5.	Funciones de la Contraloría General de Cuentas.....	73

CAPÍTULO IV

4.	Análisis de los obstáculos que afronta la Contraloría General de Cuentas, en su función de fiscalización de la hacienda pública.....	77
4.1.	Definiciones del término obstáculo.....	78
4.2.	Clasificación de los obstáculos que afronta el ente fiscalizador.....	79
4.3.	Obstáculos internos.....	79
4.3.1.	Obstáculos internos desde el punto de vista administrativo.....	80
4.3.2.	Obstáculos internos desde el punto de vista técnico de fiscalización.....	82
4.4.	Obstáculos externos.....	84
4.4.1.	Obstáculos económicos.....	84
4.4.2.	Obstáculos legales.....	85
4.4.3.	Obstáculos socio-culturales.....	88
4.4.4.	Obstáculos políticos.....	89



Pág

4.5. Acontecimientos positivos y negativos relevantes de la Contraloría General de Cuentas, en la primera década del presente siglo.....	91
4.6. Visión para el futuro de la Contraloría General de de Cuentas.....	95
CONCLUSIONES	97
RECOMENDACIONES.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	101

INTRODUCCIÓN



En la actualidad, toda sociedad se encuentra regulada por normas jurídicas, es así como se aprecia dentro de cualquier ordenamiento jurídico, la gran clasificación del derecho; la cual tradicionalmente se divide en derecho público y en derecho privado; el tema de ésta tesis pertenece al primer grupo y fue seleccionado por el ponente en virtud que se ha determinado que la Contraloría General de Cuentas afronta diversos inconvenientes en el desempeño de su función fiscalizadora del erario nacional.

Dentro de los objetivos primordiales de ésta investigación se tiene el desarrollo de un análisis técnico y social que permite determinar cuáles son los principales obstáculos que el ente fiscalizador debe superar para realizar su labor de una manera más eficiente, estableciendo las alternativas existentes para darle una solución a dichos inconvenientes, las cuales de ser atendidas por las partes que intervienen en el manejo y fiscalización de la hacienda pública podrán coadyuvar a un mejor y más eficiente control gubernamental por parte de la institución fiscalizadora.

La hipótesis planteada para este trabajo, se refiere a que existe una opinión errónea con respecto a creer que es exclusivamente la Contraloría General de Cuentas, la entidad responsable de las deficiencias existentes en materia de fiscalización gubernamental en Guatemala; pretendiendo demostrar que existen otros sectores en el medio nacional que obstaculizan el desempeño de las labores del ente contralor.

Fueron de utilidad para la elaboración de ésta tesis, los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo así como las técnicas bibliográficas y las entrevistas realizadas a las personas relacionadas con la máxima institución fiscalizadora del país.

En éste trabajo se analiza, en el capítulo primero, la sociedad y la ciencia del derecho, la importancia que tiene el estado de derecho en cualquier sociedad, específicamente en Guatemala; en el segundo se estudia los sistemas de organización de la administración pública y se expone lo que es el derecho administrativo en forma



general y la administración pública en una forma particular, incluyendo el poder del Estado a través de sus tres organismos; es decir, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; así como las instituciones centralizadas, descentralizadas, autónomas e híbridas que actualmente funcionan en el país, en el tercero se analiza la Contraloría General de Cuentas como ente primordial de ésta tesis, estudiando su historia, su ámbito legal, así como su organización y sus funciones; y el capítulo cuarto contiene y analiza los obstáculos tanto de carácter interno como externo que afronta el ente contralor en su función fiscalizadora de la hacienda pública.

Dentro de algunos términos importantes se mencionan los acontecimientos positivos y negativos que se han suscitado dentro del ente contralor, en el transcurso de la primera década del presente siglo, intentando obtener una visión de lo que puede ser el futuro de la Contraloría General de Cuentas.

Sirva el presente trabajo de tesis para dar a conocer los obstáculos que afronta la Contraloría General de Cuentas en el desempeño de sus funciones y que las conclusiones y recomendaciones sugeridas contribuyan en alguna medida a la solución de la problemática planteada.

CAPÍTULO I



1. La sociedad y la ciencia del derecho

El hombre es un ser eminentemente social, razón por la cual desde sus inicios ha buscado la convivencia con sus congéneres; asegurando así su sobrevivencia a través de la mutua cooperación.

Asimismo, el hombre es considerado un animal racional dotado de inteligencia y de un lenguaje articulado, atributos que ha utilizado para transformar con el paso del tiempo la sociedad primitiva en una sociedad moderna como la que actualmente conocemos.

Entiéndase por sociedad, un conjunto natural o convencional de personas en la cual se cuenta con la cooperación de sus integrantes con un fin colectivo, creando vínculos de interdependencia y relación.

“Sociedad. (Del lat. Societas.-atis.) f. Reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones.”¹

Al hacer referencia a la ciencia del derecho, debe entenderse previamente que ciencia es el conocimiento cierto de las cosas por sus principios y sus causas.

Además se debe recordar que en términos generales, derecho es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana que se desenvuelven en el seno

1. **Diccionario de la lengua española.** Tomo II, Pág.1894



de la sociedad. Es el orden normativo e institucional de la conducta humana en sociedad inspirado en postulados de justicia, cuya base son las relaciones sociales existentes que determinan su contenido y su carácter.

Por lo tanto al hacer mención a la ciencia del derecho, estamos refiriéndonos a una ciencia normativa y no a una ciencia de la naturaleza que estudia el derecho en sus dos aspectos generales, es decir el estático y el dinámico o sea en reposo o en movimiento en la serie de actos por los cuales es creado y luego es aplicado.

La ciencia del derecho es el conjunto sistemático y metódico de conocimientos fundados del derecho por sus causas.

Se concluye que en la relación de la sociedad y la ciencia del derecho se encuentra como elemento primordial al hombre.

1.1. El estado constitucional de derecho en Guatemala

Con referencia a este tema, inevitablemente se ha de relacionar con el modelo de los gobiernos republicanos; lo cual implica según nuestra carta magna, un gobierno democrático representativo electo por la mayoría de los ciudadanos, la separación de poderes y la alternabilidad en el ejercicio del poder, como mecanismo para eludir a los dictadores y someter a sus gobernantes a la Constitución Política de la República. Cabe hacer mención, que no obstante tan nobles ideales estos deben enfrentarse a intereses particulares de liberales y conservadores, de dictadores de



corte militar y uno que otro civil y, muy recientemente, a gobernantes oportunistas y carentes de un sólido plan de gobierno. Claro está que cuando estos ideales son violentados dentro de un estado constitucional de derecho, nos encontramos ante un Estado Fallido.

En Guatemala es opinión de algunos analistas, que efectivamente se vive en un estado fallido, sin embargo el ponente del actual trabajo de tesis piensa que nos encontramos ante una etapa transicional del proceso de una incipiente democracia.

1.1.1. Clasificación general del derecho

Las diferentes ramas del derecho objetivo suelen agruparse bajo dos grandes denominaciones: derecho público y derecho privado. Es una clasificación tradicional que tuvo su origen desde el derecho romano, sin embargo el criterio de diferenciación no se considera suficientemente fundado en el derecho moderno; el problema radica en que en el derecho no es posible lograr categorías cerradas o cuadros inflexibles debido a la interferencia constante que existe en las diferentes materias jurídicas.

No obstante, en el presente trabajo, se aceptará dicha clasificación y se incluirá el mismo dentro de la clasificación del derecho público y más específicamente en materia de derecho administrativo y derecho financiero.

En términos generales, debe recordarse que se entiende por derecho objetivo, jus poenale, el conjunto de normas jurídicas de carácter imperoatributivas que imponen deberes y conceden facultades.



Para los efectos del presente trabajo, el derecho objetivo se clasifica de la siguiente manera:

- Derecho público interno:
 - Derecho político o constitucional;
 - Derecho administrativo;
 - Derecho del trabajo;
 - Derecho financiero;
 - Derecho procesal;
 - Derecho penal;
 - Derecho militar.

- Derecho público externo:
 - Derecho internacional público;
 - Derecho eclesiástico público.

- Derecho privado interno:
 - Derecho civil;
 - Derecho comercial;
 - Derecho minero;
 - Derecho rural o agrario.

- Derecho privado externo:
 - Derecho internacional privado.



1.1.2. Derecho público

Es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos y de los poderes públicos entre sí, debe entenderse que los poderes públicos se refieren a las diferentes entidades que integran los organismos ejecutivo, legislativo y judicial, así como las entidades descentralizadas, autónomas e híbridas, que en la actualidad funcionan en nuestro país; el derecho público se distingue del derecho privado pues el primero trata de relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, o entre entes estatales, en el derecho público se da una relación de subordinación ya que el Estado goza de superioridad jurídica ante el particular mientras que en el derecho privado los sujetos se encuentran en un plano de mayor igualdad; el derecho público afecta relaciones de interés público y en el derecho privado se afectan relaciones de interés privado o individual, el derecho público tiene un gran campo de aplicación en el derecho administrativo, pero incluye además, otras ramas del derecho, se reitera que tanto el derecho público como el privado se dividen en interno o nacional y externo o internacional.

1.1.3. Definición

El derecho público es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el orden público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las detenta) y según el procedimiento legalmente establecido y de las administraciones públicas entre sí.²

2. <http://eswikipedia.org>.



1.1.4. El derecho público y su relación con otras ciencias

En el presente tema se busca establecer la relación existente entre el derecho público y otras ciencias, es así como debe recordarse que toda ciencia social no puede existir ni subsistir en forma aislada.

Al igual que al hablar de la ciencia del derecho en términos generales se debe observar que la rama del derecho denominada derecho público tiene una inevitable relación con otras ciencias y es así como dentro de las principales se pueden mencionar las siguientes:

- Relación del derecho público con la filosofía

La filosofía es la madre de todas las ciencias y en un principio todas las ciencias eran parte de la filosofía hasta que con el transcurso del tiempo dieron lugar a sus propios conceptos, principios, leyes y teorías obteniendo su autonomía y pasando a formar una nueva ciencia.

Tanto el derecho público como la filosofía pretenden el descubrimiento de la verdad, el derecho público investiga lo que es el mundo del deber ser (pretende explicarlo) y la filosofía investiga lo que es el mundo del ser.

El derecho público explica o demuestra los fenómenos y sus relaciones; auxiliándose de la filosofía, debido al carácter universal que posee la misma.



La filosofía es la ciencia que estudia las leyes más generales de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento, cuando el derecho público busca trascender y explicar su origen, su objetivo, su esencia y su renovación nos encontramos ante la filosofía del derecho.

- Relación del derecho público con la sociología

La sociología es el estudio de los fenómenos sociales, estudia al hombre en sus mutuas relaciones, es una ciencia relativamente joven que nace a mediados del siglo XIX.

El derecho público regula la conducta de las personas con los poderes públicos y de los poderes públicos entre sí, es decir que regula relaciones sociales y por lo tanto ambas ciencias se encuentran inevitablemente relacionadas.

-Relación del derecho público con la economía política

La economía es la ciencia que estudia las relaciones sociales de producción y su interdependencia con las fuerzas productivas y que esclarece las leyes generales y particulares de su desarrollo, se dice que la economía consiste en evitar los gastos inútiles, es sinónimo de ahorro o peculio, es el único medio de llegar a la fortuna. La economía política estudia las leyes de la producción, del intercambio, la distribución y el consumo de las diversas fases del desarrollo de la sociedad. El derecho público es una variable de los procesos económicos; el derecho público



es lo condicionante y la economía política es lo condicionado por la forma jurídica. La economía política no solo se relaciona con el derecho público, sino el derecho público es una expresión del objeto de la economía política.

Economía política y derecho público son causa y efecto, pero a la vez son contradictorios; se interinfluyen por algún tiempo, para luego la primera conmovier y transformar al segundo, a efecto de poder continuar su desarrollo y dinámica.

-Relación del derecho público con la ciencia política

La política es la ciencia que tiene por objeto el estudio de la lucha de las diversas clases sociales por obtener o mantener el poder estatal; es decir que unos luchan por conservar dicho poder y otros por conquistarlo. Es la actividad de las clases sociales, de sus partidos y agrupaciones, por la conquista y conservación del poder estatal. La política es el arte, la doctrina o el modo de dirigir al gobierno de los Estados. El derecho público y la ciencia política mantienen una relación inevitable, ya que la ciencia política estudia los mecanismos de la toma del poder y su ejercicio, y por lo tanto su relación con el derecho público es obvia ya que el derecho público crea el poder constituido el cual es la expresión fiel de la clase dominante, asimismo el derecho público regula y estructura los órganos del poder del Estado.

- Relación del derecho público con la historia

La historia es considerada como la narración de hechos pasados, que se han



suscitado en la sociedad, son los hechos relacionados con las condiciones materiales de la sociedad que los produce; la historia es el relato de los acontecimientos y de los hechos dignos de recordar, es el conjunto de sucesos importantes referidos por los historiadores.

El derecho público, desde su origen, ha tenido diferentes cambios en su organización y aplicación, hasta llegar a lo que hoy conocemos como tal, en la actualidad el derecho público abarca una variedad de ramas del derecho, que se han clasificando como tal, en el transcurso de la historia. En el presente trabajo de tesis se analiza y reconoce especialmente, los diferentes cambios que han sufrido con el transcurrir del tiempo tanto el derecho administrativo como el derecho financiero.

La ciencia que enlaza a la historia con el derecho público es la historia del derecho, la cual enriquece y sirve de fuente al derecho, proporcionando cronológicamente detalles que han integrado la vida jurídica de una sociedad en cada una de sus épocas y dejando precedente para el futuro de las normas jurídicas, que regulan las relaciones sociales.

1.2. Derecho administrativo

Al mencionar derecho administrativo, debe inevitablemente relacionarse con la administración pública ya que el derecho administrativo está compuesto por un conjunto de disposiciones jurídicas, doctrinas y principios del derecho público interno, que regulan la organización, relaciones, actividad y control de la administración



pública entendiéndose ésta, desde dos puntos de vista objetivo o material y subjetivo formal.

Desde el punto de vista objetivo o material, la administración pública es la actividad que realiza el conjunto de organizaciones, para administrar el Estado y para el logro del bienestar general, a través de los servicios públicos, regulada por el derecho administrativo.

Desde el punto de vista subjetivo o formal, la administración pública es el conjunto de organizaciones, que administran el Estado, para el logro del bienestar general, a través de los servicios públicos, regulada en su estructura y funcionamiento, básicamente por el derecho administrativo.

Asimismo, debe entenderse por ciencia del derecho administrativo al conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.

El derecho administrativo es pues, un derecho especial, conformado por un conjunto de normas jurídicas, que regulan las relaciones entre la administración pública y los particulares; asimismo, regula las relaciones que se dan entre las mismas instituciones administrativas, respetando el principio de separación de autoridades administrativas y judiciales. Sin embargo debe reiterarse que el derecho administrativo estudia no



solamente a las entidades del gobierno central sino también a las entidades descentralizadas, autónomas e híbridas así como a los organismos legislativo y judicial.

1.2.1. Antecedentes históricos

El derecho administrativo es un derecho joven que nace como surgimiento del estado de derecho y la revolución francesa a través de una sentencia dictada por el tribunal de conflictos francés el 8 de febrero de 1893 y en el caso referente a una niña llamada Agnes Blanco, que fue atropellada por un camión municipal en las calles de Burdeos, en Francia. El padre de la niña demandó a la administración, exigiendo el pago de una indemnización; la demanda fue presentada ante un tribunal civil y éste se declaró incompetente, razón por la cual trasladó el caso a un tribunal de conflictos, quien confirma la incompetencia del juez civil y traslada el caso a un tribunal administrativo municipal, ante la imparcialidad de este tribunal surge la necesidad de la creación de tribunales especializados en materia administrativa y fue así como se originó el derecho administrativo.

La sentencia se refirió a la responsabilidad que corresponde al Estado y declaró además que tal responsabilidad no debía ser regulada por el Código Civil; dando paso al origen del derecho administrativo.

1.2.2. Definición

“El derecho administrativo es el conjunto de principios y de normas de derecho



público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones interorgánicas y su control”.³

1.2.3. Características

- **Derecho joven:** Porque surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.

- **No ha sido codificado:** En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, ya que únicamente existen una diversidad de leyes que se aplican en el campo de su respectiva materia.

- **Derecho subordinado:** El derecho administrativo, depende de una ley superior, tal es el caso de la Constitución Política de la República y otras leyes.

- **Derecho autónomo:** El derecho administrativo es autónomo por la especialización y las relaciones que regula entre los administrados y las entidades estatales, las cuales se fundamentan en el principio de normatividad que lo informa.

- **Derecho dinámico:** El derecho administrativo es dinámico por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública, la cual se encuentra en constante búsqueda de modernización de los servicios públicos para poder satisfacer los requerimientos de los administrados.

2. Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, Pág. 36



1.2.4. Principios

El derecho administrativo se encuentra fundamentado en dos principios primordiales a saber: El principio de juridicidad y el principio de legalidad.

- **Principio de juridicidad:** Que no es más que la aplicación de la norma jurídica a un caso concreto, pero a falta de esta se puede recurrir a los principios generales o a las instituciones doctrinarias. Su enunciado se resume así: “Toda actividad administrativa de las organizaciones públicas y de los funcionarios y empleados debe estar sometida al derecho”.

La Constitución Política de la República de Guatemala, fundamenta el principio de juridicidad en Materia Administrativa, en su Artículo 221 el cual establece: “ARTICULO 221. Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Su función es de controlar de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para ocurrir a este tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa.

Sin embargo, la ley podrá establecer determinadas situaciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses sobre los impuestos que haya impugnado y cuyo pago al fisco se demoró en virtud del recurso. Contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede interponerse el recurso de casación “.



- **Principio de legalidad:** En este principio lo importante es la norma legal y es el único que puede autorizar al funcionario para poder actuar. Su enunciado se resume así: “Toda actividad administrativa de las organizaciones públicas y de los funcionarios y empleados debe estar sometida a la ley”.

La Constitución Política de la República de Guatemala, fundamenta el principio de legalidad en materia administrativa especialmente en los Artículos 152 y 154, pero también en los Artículos 5, 12, 24, 28, 183 inciso “S”.

El principio de legalidad se aplica tanto en la actividad reglada como en la actividad discrecional de los funcionarios y empleados públicos, entendiéndose por actividad reglada la que la ley otorga y actividad discrecional cuando no existe una ley pero ésta le ha dejado un margen de decisión al funcionario o empleado público. Ejemplo: Imponer multas.

1.2.5. La actividad administrativa del Estado

En referencia a este tema, debe entenderse que la actividad administrativa que lleva a cabo el Estado, es realizada por medio del poder soberano que el pueblo delega en el gobierno de la República, debiendo destacarse que el poder es supremo y es uno solo, siendo el Estado el que lo ejerce a través de sus tres organismos, es decir el organismo ejecutivo, el organismo legislativo y el organismo judicial; no obstante que en términos restrictivos se le llama administración pública únicamente a las entidades que conforman el gobierno central del organismo ejecutivo, resultando incorrecto



no tomar en cuenta a otras entidades de carácter descentralizadas, autónomas e híbridas, así como dejar fuera de este campo de aplicación al organismo legislativo y al organismo judicial con sus respectivas dependencias.

El Estado realiza su actividad administrativa a través de los actos administrativos que no son más que la declaración unilateral de voluntad de las organizaciones de la administración pública y que contiene una decisión que produce efectos jurídicos generales o particulares, emitida conforme a la ley, en virtud de los principios de juridicidad y legalidad en los cuales se fundamenta el derecho administrativo, procurando en obtener el servicio público que es el medio o instrumento del cual se vale la administración pública, para lograr sus fines, esencialmente el bien común; la actividad administrativa del Estado es pues, el que hacer de la administración pública, con la finalidad de alcanzar el bienestar de la población, a través de la prestación de los servicios públicos que la población requiere del gobierno que ellos mismos han electo.

1.3. Derecho financiero

El derecho financiero tiene como finalidad estudiar el aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado en sus diversas manifestaciones, tanto por su naturaleza y su contenido así como por su objeto, constituye una rama del derecho público interno ya que su finalidad es la actividad del Estado que persigue fines colectivos y su contenido se da desde el momento que la actividad financiera se hace efectiva en cuanto a las erogaciones necesarias para satisfacer las necesidades publicas y



disponer de los recursos indispensables para cubrirlas.

El derecho financiero es un derecho independiente pero vinculante con el derecho administrativo; sin embargo, al derecho fiscal o tributario y al derecho presupuestario se les considera parte del derecho financiero.

1.3.1. Antecedentes históricos

El derecho financiero es un derecho joven que tuvo su origen en el continente europeo a finales del siglo XIX y su auge en el continente americano durante el siglo XX.

El impulso renovador, el desarrollo sistemático y científico del derecho financiero, se produjo al terminar la primera guerra mundial, con las doctrinas alemanas y suizas, la concepción de un derecho financiero con caracteres jurídicos específicos, desarrollado científicamente y ubicado en el derecho público, aparece durante el transcurso del siglo XX. En épocas remotas el derecho financiero tenía un limitado campo de acción pero con la evolución y crecimiento de los Estados, este campo se ha ampliado, y entre más grande es un gobierno más se aplica el derecho financiero.

1.3.2. Definición

“Derecho financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad



financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina”. 4

“Derecho financiero es el conjunto de reglas y principios jurídicos que disciplinan la hacienda pública”. 5

“Derecho financiero es la rama del derecho público interno que regula la actividad del Estado en cuanto a los órganos encargados de la recaudación y aplicación de impuestos, presupuesto, crédito público y, en general, de todo lo relacionado directamente con el patrimonio del Estado y su utilización”. 6

Al hacer referencia al derecho financiero, debemos recordar que al mismo se le conoce también como derecho tributario; aunque algunos autores opinan que este último es una rama del derecho público independiente del derecho financiero.

1.3.3. Fuentes

Al hacer mención a las fuentes del derecho, debe entenderse por éstas, como los medios generadores o de creación de normas jurídicas, o sea las formas que originan e imponen dichas regulaciones; las fuentes jurídicas nacen de la necesidad de regular ciertas conductas sociales, las cuales al ser aplicadas procuran una mejor relación entre los integrantes de un estado. Al referirnos más específicamente a las fuentes del derecho financiero deben mencionarse las siguientes:

4. Giuliani Fonrouge, Carlos. **Derecho financiero. Volumen I.** Pág. 26

5. Pérez Royo, Fernando. **Derecho financiero y tributario.** Pág. 26

6. Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág. 235



- a) La Constitución: Norma fundamental de la cual emanan todas las demás leyes.
- b) La Ley: Es la fuente inmediata de mayor importancia en el derecho financiero y se da a través del proceso legislativo.
- c) Los decretos leyes: Que predominan en los gobiernos de facto.
- d) Los Reglamentos: Que tienen lugar a través de las diferentes instituciones del organismo ejecutivo como el Ministerio de Finanzas Públicas o el Ministerio de Economía.
- e) Los Tratados y Convenios Internacionales: Que firman los diferentes Estados.
- f) La Doctrina y la Jurisprudencia: Entendiéndose por la primera el conjunto de tesis y opiniones de los tratadistas y estudiosos del derecho, que explican y fijan el sentido de las leyes o sugieren soluciones para cuestiones aún no legisladas, y la segunda al conjunto de sentencias dictadas por los miembros del Poder Judicial sobre una materia determinada.

1.3.3. La actividad financiera del Estado

El Estado queda obligado a proporcionar de la mejor manera posible la satisfacción de las necesidades sociales a través de una eficiente prestación de los servicios públicos, la correcta utilización de los recursos nacionales que den lugar a medidas de desarrollo económico para el país y a la correcta y justa redistribución de la renta nacional que den como resultado aumentar el nivel de vida de sus habitantes.

La actividad financiera del Estado incluye diferentes funciones para la realización de sus fines, dentro de las cuales se mencionan la selección de los objetivos, las



erogaciones, la obtención de los medios para realizarlas, sean pecuniarios o de otra especie y la gestión y manejo de ellos. Dicha actividad tiene por finalidad hacer posible el cumplimiento de los objetivos del Estado diferenciándose de la actividad privada por los fines y por los medios.

Debe mencionarse además, que la actividad financiera del Estado se va a dar principalmente a través de tres disciplinas a saber: La ciencia de las finanzas, el derecho financiero y la economía financiera. La ciencia de las finanzas trata de los principios de la distribución de los gastos públicos y su aplicación.

La ciencia de las finanzas pertenece a las disciplinas económicas y el derecho financiero como dependiente de las disciplinas jurídicas; y la economía financiera que encierra la existencia de estudios jurídicos y económicos, en donde ambos factores, tanto el económico como el financiero están íntimamente vinculados.

1.3.4. El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, es un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la nación durante un determinado periodo. En la mayoría de los Estados a dicho presupuesto se le considera una ley de carácter anual.

El presupuesto es una estimación de los ingresos y egresos que deberán efectuarse durante un periodo de tiempo determinado, su contenido no es cierto sino probable,



es una estimación financiera que como tal involucra aspectos contables de cuantificación. El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, es un instrumento de ordenación y planificación que está fuertemente unido a la política económica estatal, exigiéndose como un instrumento de planificación y asignación eficiente de recursos y no sólo como un cálculo matemático o un mero ejercicio contable. Contiene, por lo tanto, una descripción de necesidades y gastos que responden a los objetivos y metas previamente formulados, ordenando o priorizando el gasto con base a tales objetivos y disponiendo consecuentemente de los recursos o ingresos que se prevea obtener. En este sentido, el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado no es una estimación de ingresos y gastos arbitrariamente definidos, sino que ordenados en torno a ciertos objetivos o metas, constituyéndose en una eficaz herramienta en el planeamiento de una política de desarrollo económico, en cuanto permite orientar financieramente la acción necesaria para su consecución.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 237, establece de una manera amplia, todo lo relativo al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, tratando aspectos como su temporalidad para un ejercicio fiscal, la estimación de los ingresos, gastos e inversiones, lo relativo a los fondos privativos de las Instituciones, lo referente a la fiscalización del mismo, su publicidad y publicación en el diario oficial.

Asimismo, la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 238 regula que debe existir una ley orgánica del presupuesto, la cual está actualmente



contenida en el Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, en la que se establece todo lo relativo a la formulación, ejecución, liquidación, transparencias, economías e inversiones, fiscalización, comprobación de los gastos y recaudación de los ingresos públicos así como todas las normas y regulaciones referentes al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala.

La Superintendencia de Administración Tributaria organiza y administra el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo, ejecuta las acciones administrativas y promueve las acciones judiciales que sean necesarias para cobrar a los contribuyentes y responsables de los tributos que adeudan, sus intereses y, si corresponde, sus recargos y multas. Asimismo, establece los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus contribuciones tributarias garantizando la aplicación de las leyes y reglamentos en materia tributaria, asesora al Estado en política fiscal y legislación tributaria y opina sobre los efectos fiscales y la procedencia de la concesión de incentivos, exenciones, deducciones, beneficios o exoneraciones tributarias, cuando la ley así lo disponga.

Cabe hacer la observación, que el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala, ha oscilado en el curso del quinquenio 2005 al 2010 entre los cincuenta y los cincuenta y cinco mil millones de quetzales.



CAPÍTULO II



2. Sistemas de organización de la administración pública en Guatemala

La organización consiste en establecer u organizar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios.

El sistema de organización de la administración pública en Guatemala es el orden o estructura de las organizaciones de la administración pública, que contribuyen al fin supremo del Estado; es decir el bien común.

Para que un sistema de organización de la administración pública surta efectos positivos, debe contener una serie de elementos como lo son las autoridades, las cuales deben ser nombradas o electas, los recursos materiales y humanos, una personalidad jurídica, una competencia administrativa otorgada por la ley y una función pública que deberá dividirse en función política que se refiere al poder de tomar decisiones y función administrativa que se realiza a través de la jerarquía administrativa, desarrollando los pasos de planificación, organización, liderazgo y control.

La mayoría de los autores coinciden que únicamente existen dos sistemas de organización de la administración pública: La centralización y la descentralización y que cada una de ellas se subdivide en distintos grados tales como la concentración, la desconcentración, la autonomía y la desincorporación, clasificando dentro de estas a todas las entidades administrativas.



La centralización es el sistema de organización de la administración pública en el que se da la concentración de las funciones públicas, en uno o varios órganos alcanzándose el límite máximo de centralización cuando un órgano único ejerce todas las funciones estatales.

La descentralización es el sistema de organización de la administración pública en el que de manera gradual se disminuye el poder de decisión de la organización o gobierno central en ciertas materias para trasladarlas a sus representantes o entidades independientes, dotadas de personalidad jurídica y recursos propios, otorgándoles competencia para la prestación de servicios públicos.

Los grados de descentralización pueden ser: Mínima: A través de la avocación y la delegación, tal como se deduce del contenido del Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Media: Cuando se ejercita la desconcentración. Máxima: A través de la autonomía.

Según la Constitución Política de la República de Guatemala, el organismo ejecutivo funciona dentro del sistema de centralización tendiente a la descentralización, debido al crecimiento de la administración pública y la creación de nuevas entidades estatales. Al analizar el Artículo 224 de nuestra carta magna, nomina la descentralización como orientación al sistema de dicha administración.

Asimismo, el organismo ejecutivo fomenta la centralización tendiente a la descentralización a través de legislaciones como:



- “Ley Preliminar de Regionalización”. Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala.
- “Ley de Descentralización”. Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala.
- “Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Finalmente debe mencionarse la forma confusa en que en el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se utiliza los términos “autonomía”, “semi-autonomía” y “descentralización”.

Autonomía: Es la denominación que se debe utilizar cuando la misma es reconocida por la Constitución Política de la República de Guatemala.

Semi-autonomía: Cuando una organización posee poder de decisión y recursos propios pero el gobierno central conserva el poder de nombrar a sus autoridades.

Descentralización: Cuando la autonomía es reconocida en una ley emitida por el Congreso de la República.

Se deduce que el Estado de Guatemala, posee un sistema de organización de la administración pública centralizado, pero con el transcurrir del tiempo se está convirtiendo en un sistema descentralizado que otorga incluso autonomía funcional a algunas de sus entidades.



2.1. El poder del Estado

Todo Estado de derecho posee un poder supremo, el cual es conferido a sus gobernantes a través de sus ciudadanos, quienes los eligen y les otorgan dicha facultad. El poder del estado es único, proviene del pueblo y en un gobierno democrático es ejecutado por sus gobernantes a través de los organismos de Estado, es decir el organismo ejecutivo, el organismo legislativo y el organismo judicial, los cuales serán analizados más adelante.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Artículo 152. Poder Público. 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”.

2.1.1. El sistema de gobierno en Guatemala

Debe recordarse que existen diferentes sistemas de gobierno, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- Monarquía: El poder lo ejerce una sola persona. Es hereditaria y vitalicia. Es absoluta, cuando el monarca es superior a la constitución. Es constitucional cuando la constitución es superior al monarca.



- Democracia: El poder lo ejerce un conjunto de personas a través de los comicios, es considerada como la mejor, pura y perfecta.
- Aristocracia: El poder lo ejercen varias personas a través del senado.
- República: Se identifica mucho con la democracia. Es electiva y personal.
- Parlamentario o de Gabinete: El poder lo ejerce un jefe de estado que representa atribuciones administrativas y ejecutivas junto con el gabinete.
- Presidencial: El poder es conferido al Presidente de la República, quien es electo por los ciudadanos a través del sufragio.
- Convencional o de asamblea: Es contrario al sistema presidencial; el cuerpo legislativo tiene preeminencia sobre el gobierno.

En Guatemala, la Carta Magna establece en el último párrafo del Artículo 140, que el Estado de Guatemala cuenta con un sistema o forma de gobierno republicano, democrático y representativo; lo cual queda reiterado en el cuarto considerando de la ley del organismo ejecutivo, Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Al hacer referencia a este sistema mixto de gobierno, debe entenderse que es considerado republicano debido a que es una forma de gobierno relacionado con la



república que no es más que un sistema de gobierno en que el poder reside en el pueblo, el cual se encuentra personificado por un jefe supremo que lo representa llamado presidente; razón por la cual también se le considera como un sistema presidencialista. Asimismo, se le llama democrático debido a que se aplica la democracia que es una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y mejoramiento de la condición de los ciudadanos. El término democracia proviene de la palabra griega demos, pueblo, y Kratós, autoridad, fuerza o poder. Y en lo referente a lo representativo, consiste en el acto por medio del cual los ciudadanos a través de un sufragio activo, dan mandato a otras personas para que en su nombre ejerzan el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Se concluye, que en Guatemala el sistema o forma de gobierno republicano, democrático y representativo, es la libertad de expresión de los ciudadanos a través del sufragio para elegir a sus representantes que han de ejercer funciones en el organismo ejecutivo y en el organismo legislativo.

Debe hacerse referencia además, que la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 141, último párrafo, prohíbe la subordinación entre los organismos de Estado, aplicándose de esa manera la teoría de los frenos y contrapesos entre los organismos ejecutivo, legislativo y judicial; evitando de esa manera el poder supremo de uno de ellos, ratificando que el estado posee un solo poder, pero distribuido en sus tres organismos e incluso conferido en las demás entidades de carácter autónomo e híbrido, tal el caso de la Universidad de San Carlos de Guatemala y del Tribunal Supremo Electoral como ejemplos.



2.1.2. Organismo Ejecutivo

Según el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Presidente de la República ejerce las funciones del organismo ejecutivo, juntamente con el vicepresidente, los ministros, viceministros y demás funcionarios tal el caso de los secretarios de la presidencia.

El Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, contiene la ley del organismo ejecutivo, en la cual se determina la estructura y las funciones de dicho organismo.

El Organismo Ejecutivo tiene a su cargo la ejecución de los programas de gobierno en cada sector de la administración pública y debe cumplir con la función administrativa y política, siendo su función primordial “ejecutar las leyes del país”.

En la actualidad, el organismo ejecutivo se encuentra integrado con las dependencias siguientes:

- Presidencia de la República;
- Vicepresidencia de la República;
- Secretarías de la Presidencia;
- Ministerios de Estado;
- Viceministerios de Estado;
- Direcciones Generales;



- Gobernaciones departamentales; y
- Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Debe hacerse mención que cada una de estas dependencias cuenta con su propio aparato administrativo, logístico, presupuestario y ejecutor.

Asimismo, existen otras entidades que no forman parte del gobierno central pero que si pertenecen a la administración pública, las cuales, serán analizadas más adelante.

2.1.3. Organismo Legislativo

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 157 determina que la potestad legislativa corresponde al congreso de la república.

El Organismo Legislativo está representado por el Congreso de la República; el cual está integrado por 158 diputados, los cuales representan a 23 distritos electorales, uno por cada departamento y dos por el departamento de Guatemala.

El Congreso de la República elige anualmente una junta directiva que dirige las sesiones ordinarias y una comisión permanente que dirige las sesiones no ordinarias.

La función primordial del Organismo Legislativo, a través del Congreso de la República, consiste en la actividad legislativa, que no es más que la promulgación de leyes, provenientes de la iniciativa de ley que poseen los propios diputados, el



Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Asimismo, el Congreso de la República debe verificar que ninguna ley sea contraria a la Constitución Política de la República de Guatemala y aprobar antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional.

Según la ley orgánica del organismo legislativo contenida en el Decreto Número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, el organismo legislativo cuenta con los órganos siguientes:

- El Pleno del Congreso;
- La Junta Directiva;
- La Comisión Permanente;
- La Comisión de Derechos Humanos;
- Las Comisiones de Trabajo Específicas y Extraordinarias; y
- La Junta de Jefes de Bloques Legislativo.

Debe hacerse la observación que algunos autores consideran que el organismo legislativo, es el más importante de los tres, debido a que de él emanan todas las normas jurídicas que regulan las relaciones de los habitantes de un Estado, sin embargo al aplicarse la teoría de los frenos y contrapesos se confirma que tanto el organismo ejecutivo como el organismo judicial son igual de necesarios e importantes en cualquier estado democrático.



2.1.4. Organismo Judicial

En el sistema de gobierno de Guatemala, el Organismo Judicial es el único de los tres organismos de Estado que no es electo en forma directa por sus ciudadanos; sino a través del Congreso de la República.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 203 le otorga independencia judicial y potestad para juzgar.

En el Artículo 205 del mismo texto legal instituye garantías en favor del organismo judicial para el desempeño de su función.

En el Artículo 206 le otorga el derecho de antejucio a los magistrados y jueces.

Todo ello en pro de su independencia funcional y económica para una mejor aplicación de justicia.

El Organismo Judicial es administrado por la corte suprema de justicia y el presidente de dicho organismo. La Corte Suprema de Justicia es el órgano superior de la administración del Organismo Judicial, puede nombrar, permutar, destituir a los jueces y secretarios de los tribunales, solicitar al Congreso de la República la remoción de magistrados de la corte de apelaciones, emitir reglamentos sobre las funciones jurisdiccionales del Organismo Judicial, aprueba el presupuesto del mismo y presenta al Congreso de la República proyectos de ley, siendo una de las cinco entidades del Estado que posee iniciativa de ley.



La presidencia del Organismo Judicial nombra, traslada o destituye a los empleados administrativos, expide órdenes de libertad por cumplimiento de condenas, ordena el traslado y distribución de reos y supervisa los tribunales de la república.

El Organismo Judicial se integra con los órganos siguientes:

- La Corte Suprema de Justicia y sus cámaras;
- La Corte de Apelaciones;
- La Magistratura de Menores;
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- El Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas;
- Los Juzgados de Primera Instancia;
- Los Juzgados Menores.

La Ley del Organismo Judicial Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, armoniza las disposiciones fundamentales de organización y funcionamiento de dicho organismo con el ordenamiento constitucional vigente, pretendiendo de esa manera, obtener eficacia, transparencia, prontitud y funcionalidad en la administración de justicia.

2.1.5. Instituciones centralizadas, descentralizadas, autónomas e híbridas

Al hacer mención a la instituciones centralizadas, se refiere a todas aquellas



dependencias del gobierno central u organismo ejecutivo que se encuentran subordinadas directamente a la presidencia de la república, pudiéndose describir las siguientes:

- Presidencia de la República;
- Vicepresidencia de la República;
- Consejos Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural; (Consejo Nacional de la Juventud, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, etc.).
- Secretarías de la Presidencia;
- Ministerios de Estado;
- Gobernaciones Departamentales; y
- Fondos Nacionales. (Fondo Nacional para la Paz, Fondo Nacional de Desarrollo Indígena, Fondo Nacional de Solidaridad, etc.).

Las entidades descentralizadas, son aquellas que generalmente se encuentran vinculadas a los ministerios de Estado, según las actividades que realizan; dentro de ellas se menciona las siguientes:

- Oficina Nacional de Servicio Civil;
- Banco de Guatemala;
- Superintendencia de Bancos;
- Instituto Guatemalteco de Turismo;
- Instituto Nacional de Estadística;
- Comisión Nacional del Medio Ambiente;



- Registro de la Propiedad Intelectual;
- Registro Mercantil de la República;
- Junta Electoral Departamental; y
- Procuraduría General de la Nación.

Las instituciones autónomas, que son reconocidas como tal por la Constitución Política de la República de Guatemala son las siguientes:

- Municipios; (a través de las municipalidades);
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;
- Universidad de San Carlos de Guatemala;
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala.

Y finalmente, las instituciones híbridas que son las que se han originado por circunstancias o motivos de distinta naturaleza, dentro de las cuales se mencionan las siguientes:

- Contraloría General de Cuentas;
- Ministerio Público;
- Tribunal Supremo Electoral; y
- Corte de Constitucionalidad.

2.2. La administración pública en Guatemala

Al hablar sobre administración pública suele referirse en un sentido restrictivo al



conjunto de actividades reguladas por el derecho administrativo que son llevadas a cabo por la agrupación de organizaciones que integran el Organismo Ejecutivo de un Estado. Sin embargo, debe analizarse este tema en un sentido más extensivo en donde incluye además al conjunto de actividades administrativas de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías, es decir que debe incluir también todas las entidades del Organismo Legislativo, del Organismo Judicial y las demás organizaciones de carácter público, tal es el caso de organizaciones autónomas como los municipios, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y la Universidad de San Carlos de Guatemala, asimismo, las organizaciones híbridas como el Ministerio Público el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Contraloría General de Cuentas.

2.2.1. Definición

Existe una gran variedad de definiciones con respecto a lo que se entiende por administración pública, sin embargo son consideradas en nuestro medio, dentro de las de mayor aceptación, las siguientes:

“La administración pública es el poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa en la sociedad en las actividades y servicios públicos” ⁷

7. Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico. Tomo II**, pág. 2



“El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.⁸

2.2.2. Antecedentes históricos

La administración pública se origina por medio de la administración entendiéndose por esta última, la acción de dirigir, gobernar, gestionar, etc., la administración es la fuente o el origen de la administración pública, la administración es el género y la administración pública es la especie, la administración pública es una rama de la administración.

La administración pública a través de la evolución ha buscado formas de organización que le permitan ordenar adecuada y técnicamente para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente.

La administración pública es un elemento del Estado, y como tal, ha tenido su origen dentro de este. La administración pública ha evolucionado de conformidad con los con los diferentes sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas y/o técnicas de organización administrativa.

La doctrina las denomina de diferente manera, pero en forma general deben mencionarse las siguientes:

8. Calderón Morales, Hugo H. **Derecho administrativo I**, pág. 5



- La Centralización o Concentración;
- La Descentralización o Desconcentración;
- La Autonomía y la Autarquía.

2.2.3. Trabajadores del Estado

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 107 establece:

“Los trabajadores del Estado, están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna”.

La relación funcional o el servicio civil es la relación jurídico laboral que une al Estado con los particulares, mientras son trabajadores de éste; dicha relación se encuentra fundamentada por la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos 107 a 117 y la Ley de Servicio Civil, Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala, así como el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo Número 18-98, no obstante debe considerarse como tal a los trabajadores de las demás entidades públicas.

A los trabajadores del Estado, suele denominárseles de diferentes formas:

- **Trabajador del Estado:** Porque actúa y sirve a la finalidad del bien común.
- **Funcionario público:** Por que ejecuta la “función pública” y pone en función a la administración pública.



- **Empleado público:** Porque mantiene una relación de subordinación hacia el Estado a través de la administración pública.
- **Burócrata:** Por el sistema de organización del cual se trata; es decir la administración pública.
- **Servidor público:** Es la denominación que utiliza la Ley de Servicio Civil y le llama así porque el trabajador ejecuta una función administrativa y administrar significa “acción de servir”.

2.2.4. Responsabilidad de los servidores públicos

Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades de tipo político y de tipo jurídico, las primeras se refieren a la consecuencia que producen la toma de decisiones en el desempeño de sus funciones, la cual se establece a través del control parlamentario, juicio político o interpelación de Ministros de Estado o la citación de otros servidores públicos ante el Congreso de la República.

La responsabilidad de tipo jurídico, la afrontan los servidores públicos que infringen o dejan de cumplir normas legales, dentro de las cuales tenemos responsabilidades de tipo civil, de tipo penal y de tipo administrativo.

Los servidores públicos en el desempeño de sus labores pueden recurrir en una diversidad de responsabilidades, es así como la Constitución Política de la República



de Guatemala en su Artículo 154 los declara responsables legalmente por su conducta oficial, en el Artículo 155 establece la responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos y en el Artículo 156 del mismo texto legal protege a los funcionarios y empleados públicos para que no se vean obligados a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito.

Asimismo, debe hacerse mención a la ley de probidad y responsabilidad de funcionarios públicos y su reglamento, ya que son normas legales en las cuales se establecen las diferentes clases de responsabilidades de tipo civil, penal y administrativo, las cuales se complementan más eficientemente en el Código Civil, “Artículo 1665.- Estado y Municipalidades.- El Estado y las Municipalidades son responsables de los daños y perjuicios causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de sus cargos. Esta responsabilidad es subsidiaria y solo podrá hacerse efectiva cuando el funcionario o empleado directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño o perjuicio causado.”.

En el Código Penal Título XIII denominado: De los delitos contra la administración pública.

Capítulo II De los delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos.

Capítulo III De los delitos de cohecho.

Capítulo IV De los delitos de peculado y malversación.

Capítulo V De las negociaciones ilícitas.



En la Ley de Servicio Civil, Decreto Número 1748 del Congreso de la República en su título IX, Capítulo I. Régimen Disciplinario. Determina las sanciones administrativas para los servidores públicos que falten a su responsabilidad.

2.2.5. El órgano administrativo, el acto administrativo y el servicio público

El órgano administrativo es un elemento de la administración pública por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado, es el conducto, medio o el instrumento de que dispone el Estado, para manifestar su voluntad.

Cada órgano administrativo principal constituye un sistema que se encuentra compuesto de otros órganos subordinados, pero todos en conjunto constituyen una organización que pertenece a una misma competencia. Ejemplo: Cada ministerio de Estado con sus respectivas direcciones generales.

Todo órgano administrativo debe estar investido de una competencia, la cual pertenece a este; aunque su uso y ejercicio lo titulariza el individuo, o sea el servidor público que es la persona física que tiene la calidad de agente de Estado. Ejemplo: Un Ministro de Estado o un Director General de un Ministerio.

En relación al acto administrativo debe indicarse que es una declaración de voluntad, emitida unilateralmente y en forma concreta por los órganos centralizados y entidades administrativas del Estado, que produce efectos jurídicos directos e inmediatos entre la administración y los sujetos a quienes va dirigido, a partir de su publicación.



Debe mencionarse como ejemplos de actos administrativos: Las resoluciones administrativas, los acuerdos gubernativos, los contratos administrativos.

Finalmente debe analizarse lo que es el servicio público, que consiste en el resultado del acto administrativo que realiza el órgano administrativo por medio del cual se le presta un servicio técnico al público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas.

En relación al servicio público debe decirse que es el conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales. Atendiendo a la población, por imperativo constitucional a cambio de pago de impuesto, tasas y demás atribuciones que pagan los administrados, es el medio o instrumento del cual la administración pública se vale para lograr sus fines y propósitos, es decir el bienestar general o el bien común.

Asimismo, debe hacerse mención que los servicios públicos pueden ser intervenidos por el Estado, según el Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por las municipalidades según el Código Municipal, a la vez pueden ser objeto de nacionalización cuando se da la absorción estatal de empresas privadas, así como de privatización cuando el Estado traslada a personas particulares la prestación de determinados servicios públicos, siendo el problema en este caso el encarecimiento del servicio público, aunque este sea más eficiente, ejemplo: La Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones “GUATEL” fue sustituida por Telecomunicaciones de Guatemala “TELGUA”.



2.2.6. Los administrados

Son los sujetos pasivos de la administración, es decir, aquel cuyos bienes administra otra persona. Con respecto a la administración pública los administrados son los individuos sometidos a la jurisdicción del Estado. En los regímenes democráticos, contrariamente a lo que sucede en los totalitarios, los administrados han elegido previamente a sus administradores, los cuales no son otra cosa que sus mandatarios, aunque en pocos países ya, revocables hasta el término normal de sus funciones.

2.3. La hacienda pública

La hacienda pública es el conjunto de derechos y obligaciones de carácter económico de la administración pública o del Estado, es el conjunto de funciones públicas encaminadas a la actuación de dichos derechos y obligaciones. Es el titular de la actividad financiera ya que debemos recordar que el derecho financiero es el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la hacienda pública, entendiéndose por esta, el conjunto de bienes del Estado.

El objeto de la hacienda pública es suministrar al Estado los recursos necesarios para cubrir los gastos ocasionados por las funciones de la administración pública, los cuales son cubiertos a través de los tributos pagados por los ciudadanos del país, es una manera o un medio de intervención en la vida social y una forma eficaz de ejercer presión sobre los ciudadanos para la obtención de fondos que cubran las necesidades de la administración pública y por consiguiente la organización de la nación.



2.3.1. Definición clásica y moderna

- **Definición clásica:** “Es la ciencia de los medios por los que el Estado se procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de los cargos resultantes”.⁹
- **Definición moderna:** “La ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras, gastos, tasas, impuestos, empréstitos medidas monetarias, presupuestos, etc.”.¹⁰

2.3.2. Los gastos públicos

La Constitución Política de República de Guatemala en su Artículo 1º., establece que el fin supremo del Estado de Guatemala es la realización del bien común.

A través del gasto público el Estado atiende las necesidades de la población por medio de los servicios públicos cuya finalidad es atender y satisfacer la demanda de las mismas; es decir la satisfacción de los requerimientos de los administrados.

Con el buen empleo del gasto público, se puede alcanzar los objetivos hacia los cuales se dirige la actividad estatal.

9. Duvenger, Maurice. **Hacienda pública.** pág. 4

10. Ibid. Pág. 7



El gasto público se realiza para satisfacer necesidades públicas, siendo este un presupuesto de legitimidad del gasto que el Estado ejecuta, el gasto público es un indicativo de la actividad social de los estados que influye sobre la economía general y que inevitablemente debe ser considerado por las finanzas públicas. No puede concebirse el recurso público previamente se haya tomado en consideración su restitución a la colectividad, prescindir del gasto público significa excluir los antecedentes y el resultado de la actividad financiera.

Debe hacerse mención que todo gasto público debe estar basado en ley; es ahí en donde juega un papel determinante el Presupuesto General de una Nación el cual debe ser previamente aprobado, asimismo los gastos de emergencia por calamidades públicas los cuales cuentan con su propio proceso legislativo.

El gasto público abre el camino a los ingresos públicos mediante la creación de su sustancia.

2.3.3. Clasificación del gasto público

Existen muchas diferentes clasificaciones; sin embargo de manera general deben mencionarse las siguientes:

- Gastos en especie y en moneda, según la forma de pago del gasto.
- Gastos internos y externos, según el lugar en donde se ha efectuado el pago, dentro o fuera del país.



- Gastos personales y reales, como el pago en concepto de salarios y el pago de la adquisición de bienes.
- Gastos ordinarios y extraordinarios, los primeros se refieren a los que contribuyen al normal desenvolvimiento del país y los segundos que se refieren a situaciones imprevistas.

2.3.4. Los recursos patrimoniales del Estado

Los recursos públicos son los ingresos que recibe la tesorería del Estado, sean de naturaleza económica o jurídica.

El Estado participa en la economía nacional y trata de asegurar el bienestar social y el desarrollo económico, es un medio del cual se vale el Estado para intervenir en la vida general de la nación.

Generalmente los recursos se dividen en ingresos ordinarios los que se forman regular y continuamente para cubrir el presupuesto financiero o normal e ingresos extraordinarios los que provienen por lo regular de empréstitos públicos.

La mayor parte de los ingresos que percibe el Estado provienen de los tributos sin embargo debe hacerse mención a otras formas de obtención de recursos por parte del Estado como lo son los recursos patrimoniales provenientes de bienes de dominio público y de dominio privado, los recursos de las empresas estatales, los recursos por sanciones patrimoniales, los recursos monetarios provenientes de la banca central y la



emisión de moneda y finalmente los recursos de crédito público que se refieren a los empréstitos que el Estado adquiere.

2.3.5. Entidades relacionadas con la hacienda pública

Tanto el Ministerio de Finanzas Públicas como la Superintendencia de Administración Tributaria, son entidades que tienen una relación directa con la hacienda pública; la primera al administrar los recursos del Estado y la segunda al captar y administrar el régimen tributario y aduanero, aplicando el Código Tributario y las demás leyes de la materia. El Ministerio de Finanzas Públicas es uno de los trece ministerios del Estado de Guatemala y es el responsable de fijar y desarrollar las políticas que regulan la administración financiera de los recursos patrimoniales del Estado, administra en forma eficiente, equitativa y racional el presupuesto de ingresos y egresos del Estado y mantiene una búsqueda constante por la simplificación y optimización de los procesos que involucran a sus usuarios.

Debe transferir a los organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados en sus respectivos presupuestos, de acuerdo con la captación de los ingresos. Lleva el registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad del estado, facilita los lineamientos de su aplicación desconcentrada, así como prepara los informes analíticos y consolidados correspondientes.

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), es una entidad estatal descentralizada, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio de la



República de Guatemala para el cumplimiento de sus objetivos, su ley orgánica se encuentra contenida en el Decreto Número 1-98 del Congreso de la República. La Superintendencia de Administración Tributaria goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como de personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

La Superintendencia de Administración Tributaria organiza y administra el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo, ejecuta las acciones administrativas y promueve las acciones judiciales que sean necesarias para cobrar a los contribuyentes y responsables de los tributos que adeudan, sus intereses y, si corresponde, sus recargos y multas. Asimismo, establece los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus contribuciones tributarias garantizando la aplicación de las leyes y reglamentos en materia tributaria, asesora al Estado en política fiscal y legislación tributaria y opina sobre los efectos fiscales y la procedencia de la concesión de incentivos, exenciones, deducciones, beneficios o exoneraciones tributarias, cuando la ley así lo disponga.

CAPÍTULO III



3. La Contraloría General de Cuentas

En Guatemala, la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica de carácter híbrida que tiene a su cargo fiscalizar al sector público no financiero, así como aquellas personas o entidades que por delegación del Estado reciban, inviertan o administren fondos públicos o que hagan colectas públicas; goza de independencia funcional, técnica y administrativa.

Es la máxima institución fiscalizadora del país, evalúa y hace transparente la gestión pública y controla la correcta ejecución del gasto público, debe velar por la honestidad, la transparencia y la probidad de los funcionarios y empleados que se encuentran al servicio del Estado.

Asimismo, controla la calidad y el buen uso de los gastos y recursos públicos, tarea que realiza en base al respectivo fundamento constitucional que el Estado de Guatemala le otorga, la cual se amplía cada vez más de conformidad con el crecimiento y la evolución de la administración pública y de todas las demás entidades del gobierno de Guatemala.

Su función es ejecutada en todo el territorio nacional, contando con su sede central en la ciudad de Guatemala, delegaciones en cada departamento y otras delegaciones en algunas municipalidades o entidades de gobierno.



3.1. Reseña histórica

La Contraloría General de Cuentas tuvo su origen en la época colonial en la casa de castilla, la ley pionera de intervención de cuentas fue la Real Cédula del 18 de julio de 1,560, y ya para 1,609 las cuentas del Reino Unido de Guatemala, debían rendirse a la Contaduría Mayor de México.

Las reales cédulas eran ordenanzas en la que los reyes de España, pedían información sobre la realidad geográfica y política de las provincias del nuevo continente, para determinar las disposiciones necesarias para la recaudación y fiscalización de los ingresos a favor de España.

El 14 de junio de 1,769, el Rey Carlos III de España crea la figura del contador provincial para Guatemala. En 1,810 fue creada la sección del tribunal de la Contaduría General de España para que se encargara de examinar y rendir informe de las cuentas de Guatemala.

En el primer semestre de 1,823, las provincias de centro américa eran independientes de España, México y de cualquier otro imperio o potencia del antiguo o nuevo mundo y se crea el Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas, habiendo sido su primera disposición aprobar la Ley No. 1., el 24 de noviembre de 1824, constituyendo esta la primera Ley de la Contraloría General de Cuentas de Guatemala. En 1,921, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el Decreto No.1,127 que contenía la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, la cual estaba integrada por setenta artículos.



En 1,945, la Asamblea Nacional Constituyente redactó la Constitución de la República de Guatemala, donde cambia el nombre de Tribunal y Dirección de Cuentas, por el de Tribunal y Contraloría de Cuentas declarándola con su propia autonomía.

En 1,955, mediante el Decreto No. 220, el entonces Presidente Carlos Castillo Armas, anuló la autonomía de la Contraloría General de Cuentas, convirtiéndola en una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 29 de noviembre de 1,956 el mismo Presidente Carlos Castillo Armas promulga y sanciona el Decreto 1,126 el cual contiene la nueva Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría General de Cuentas.

Con la actual Constitución Política de la República de Guatemala de 1,985, se mantuvo el mismo estado con respecto a la Contraloría General de Cuentas, la cual sufre su más reciente modificación el 17 de julio del año 2002, fecha en la cual entra en vigencia la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, según Decreto No. 31-2002, que modifica el Decreto 1,126 hasta el Artículo 32.

Debe mencionarse además que mediante el Acuerdo Gubernativo Número 318-2003 fue creado el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, el cual sufrió algunas reformas por medio del Acuerdo Gubernativo Número 660-2005.

3.2. Base legal

La Contraloría General de Cuentas posee su fundamento legal en la Constitución



Política de la República de Guatemala, la cual establece: “ARTÍCULO 32. Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades 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 determinadas por la Ley”.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece: “Artículo 1. Naturaleza Jurídica. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica y descentralizada. De conformidad con esta Ley, goza de independencia funcional, técnica y administrativa, y con competencia en todo el territorio nacional, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la República.”.

La máxima institución fiscalizadora del país, realiza su labor fundamentándose especialmente de las normas jurídicas anteriormente referidas, así como el Acuerdo Gubernativo Número 318-2003 que contiene el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y sus reformas contenidas en el Acuerdo Gubernativo Número 660-2005; no obstante desarrolla su función fiscalizadora apoyándose en otras leyes conexas dentro de las cuales deben mencionarse las siguientes:



- Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos y su Reglamento;
- Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento;
- Código Municipal;
- Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento;
- Ley General de Descentralización y su Reglamento;
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento;
- Ley de Clases Pasivas del Estado;
- Ley del Impuesto de Herencias, Legados y Donaciones;
- Acuerdos del Contralor General de Cuentas, tanto de aplicación interna institucional como externa para el Sector Público dentro del ámbito de su competencia;
- Normas de Auditoría para el Sector Gubernamental;
- Normas Generales de Control Interno Gubernamental.

3.3. Ámbito de competencia

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

internacionales, y fideicomisos; la Contraloría General de Cuentas tiene competencia en todo el territorio nacional.



Según la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas queda establecida la competencia de dicha institución de la siguiente manera: “Artículo 2. Ámbito de competencia. Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos, pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación, así como las empresas en que éstas tengan participación. (Se relaciona con los artículos 4 literales e), g), e i), 6, 9, 10, 15, 35, 38 literal f) y 47 del Reglamento).

También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de éstos.

Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por la ley a otras instancias fiscalizadoras.

La Contraloría General de Cuentas deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público”.



3.4. Organización de la Contraloría General de Cuentas

La propia Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas en su Artículo 11, así como el reglamento de dicha ley establecen la estructura orgánica y administrativa de la entidad, es así como se deduce de dichos textos legales la siguiente organización jerárquica:

- a) Contralor General de Cuentas;
- b) Subcontralor de Probidad;
- c) Subcontralor de Calidad del Gasto Público; y
- d) Directores.

Asimismo, en el Artículo 17 de la Ley Orgánica, establece tres niveles jerárquicos, los cuales se detallan a continuación:

- I. Nivel Superior;
- II. Nivel de Apoyo;
- III. Nivel Ejecutivo.

3.4.1. Nivel superior

- Contralor General de Cuentas: Es el jefe de la Contraloría General de Cuentas y máxima autoridad de la institución, es electo por el Congreso de la República para un período de cuatro años, y ejerce las funciones de dirección superior así como la representación legal de la Institución, por norma constitucional debe ser mayor de



cuarenta años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años.

Sus principales atribuciones son:

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

- Subcontralor de Probidad: Es nombrado por el Contralor General de Cuentas y tiene a su cargo velar por la calidad y transparencia en el uso y manejo de los recursos del Estado a cargo de funcionarios y empleados públicos. Debe ser profesional colegiado activo con no menos de diez años de experiencia en las ciencias económicas así como de ejercicio profesional. Sustituye en primera instancia al Contralor General en caso de ausencia temporal.

Cabe hacer la observación que el Artículo 14 de la ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece que el subcontralor de probidad puede ser un



profesional colegiado en ciencias jurídicas y sociales, sin embargo, ésta parte de la norma legal fue suspendida provisionalmente, según expediente 2,746-2006 de la Corte de Constitucionalidad, lo anterior debido a que el Subcontralor de probidad puede llegar a sustituir al contralor general de cuentas y para ello se requiere que el mismo sea un profesional universitario en la carrera de contador público y auditor.

Sus principales atribuciones son:

- a) Velar por una honesta y proba administración pública y por la transparencia en el manejo de los recursos y bienes del Estado;
 - b) Verificar la aplicación de la Ley de Probidad y Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos; imponiendo las sanciones pecuniarias correspondientes;
 - c) Investigar de oficio, cualquier acto de presunto enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, abuso de autoridad, cohecho, peculado, fraudes, malversación, concusión, extracción ilegal, cobro indebido, falsedad material, falsedad ideológica y otros hechos que presuntamente constituyan delito por parte de las personas sujetas a responsabilidad.
- Subcontralor de Calidad del Gasto Público: De igual forma es nombrado por el Contralor General de Cuentas, su función principal consiste en analizar y evaluar la calidad y el impacto del uso de los recursos públicos. Debe ser profesional colegiado activo con no menos de diez años de experiencia en la planificación, ejecución y evaluación de programas y proyectos, así como de ejercicio profesional sustituye al contralor general en caso de ausencia temporal, cuando por razones

especiales no lo pueda sustituir el subcontralor de probidad.



Sus principales atribuciones son:

- a) Conocer los planes operativos anuales de las entidades, instituciones y organismos del Estado;
- b) Realizar auditorías de campo y hacer públicos los resultados;
- c) Emitir las recomendaciones correspondientes para garantizar la calidad del gasto público, las cuales serán de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades, instituciones y Organismos del Estado.
- d) Emitir los dictámenes que le sean requeridos por las entidades y personas a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

3.4.2. Nivel de apoyo

- Dirección de Asesoría Técnica: Es la encargada de establecer los estándares para medir y analizar los resultados de gestión del sector público, de conformidad con la ley. Está a cargo de un Director, asistido por un Subdirector, ambos deben ser profesionales universitarios, con cinco años como mínimo de experiencia en la administración pública. Dentro de otras, le corresponden las atribuciones siguientes:
 - a) Establecer los criterios técnicos que permitan determinar los parámetros para medir la gestión de las instituciones públicas;
 - b) Determinar la conveniencia de contratar o subcontratar empresas, instituciones,



Expertos profesionales o técnicos para la realización de estudios y análisis relacionados con la calidad del gasto;

c) Conocer y analizar los manuales que contengan las normas, técnicas y procedimientos de Control Gubernamental de observancia obligatoria.

- Dirección de Inspección General: Tiene a su cargo el control de la calidad del trabajo del personal de la Contraloría o firmas de auditoría contratadas, en el ejercicio de sus funciones al interior o con los entes auditados. Está a cargo de un profesional universitario, colegiado activo y con cinco años como mínimo de experiencia. Tiene a su cargo las atribuciones siguientes:

a) Organizar, planificar, dirigir, ejecutar y controlar sus funciones e informar de los resultados en forma oportuna;

b) Promover mecanismos de comunicación con los entes auditados y la sociedad civil, para denunciar actos de corrupción;

c) Recibir las denuncias internas y externas sobre la actuación del personal de la Contraloría, clasificar, tabular, investigar y pronunciarse sobre la veracidad de las mismas.

- Dirección de Auditoría Interna: Es la encargada de evaluar permanentemente los sistemas y procedimientos de las operaciones institucionales de la Contraloría General de Cuentas y sus resultados en todos los niveles, dentro del marco legal. Está a cargo de un Director y un Subdirector que deben ser Contadores y Auditores Públicos, colegiados activos y con por lo menos cinco años de ejercicio profesional.



Entre otras generales sus atribuciones son las siguientes:

- a) Planificar estratégicamente sus actividades para que pueda cumplir con sus objetivos de asesoramiento y consulta, a través de trabajos que agreguen valor a los procesos;
- b) Promover el proceso transparente de rendición de cuentas, que permita que cada funcionario y empleado público de la Contraloría General de Cuentas cumpla con su responsabilidad en forma oportuna y adecuada;
- c) Evaluar el proceso administrativo y el resultado de la gestión institucional, utilizando las políticas, metodologías, normas, técnicas y procedimientos aprobados por la Contraloría, a través del sistema de auditoría gubernamental;
- d) Elaborar el plan operativo anual que comprenda las actividades a desarrollar en su ámbito.

- Dirección de Asuntos Jurídicos: Es la responsable de las acciones legales, procuración y asesoría que se desprenden de la función institucional. Está a cargo de un Director y un Subdirector, quienes deben ser Abogados y Notarios colegiados activos con por lo menos cinco años de ejercicio profesional. Dentro de sus atribuciones tenemos las siguientes:

- a) Es el órgano técnico-jurídico, consultor y asesor de la Contraloría General de Cuentas, en materia legal y hacendaria;
- b) Evacuar las audiencias generadas por los recursos legales interpuestos en contra de las resoluciones que la Contraloría General de Cuentas emita en materia de su competencia;



- c) Emitir los respectivos dictámenes u opiniones de conformidad con la ley, unificarlos criterios jurídicos de las diferentes direcciones del ente fiscalizador, recopilar las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones legales que tengan relación con las funciones de la Contraloría General de Cuentas;
- d) Elaborar el plan operativo anual que comprenda las actividades a desarrollar en su ámbito.
- Dirección de Recursos Humanos: Es la encargada de administrar el recurso humano de la contraloría general de cuentas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en esa materia y conforme a las políticas y normas que dicte el nivel superior. Está a cargo de un director, asistido por un subdirector, deben ser profesionales universitarios, colegiados activos y con cinco años como mínimo de experiencia comprobada en administración de personal en el sector público. Le corresponden las atribuciones siguientes:
- a) Establecer procesos modernos de administración, reclutamiento, selección, inducción, capacitación y desarrollo personal, aplicables a la Contraloría General de Cuentas;
- b) Planificar, coordinar y evaluar programas de capacitación, asistencia laboral, recreación y asistencia social para el personal de la institución;
- c) Velar por la profesionalización del recurso humano de la entidad.
- Dirección de Apoyo Institucional: Su función es efficientar los procesos de las diferentes unidades administrativas dependientes del despacho superior, a fin de



agilizar dichos procesos internos; tiene a su cargo las unidades de cooperación internacional, proyectos internos, comunicación social, centro de profesionalización gubernamental, planificación y desarrollo organizacional.

Está a cargo de un Director, asistido por un Subdirector, deben ser profesionales universitarios, colegiados activos y con un mínimo de cinco años de experiencia en la administración pública.

Dentro de sus atribuciones deben mencionarse las siguientes:

- a) La planificación y el desarrollo organizacional de los proyectos internos de la entidad.
- b) Contribuirá a la capacitación de los funcionarios y empleados públicos, a través del centro de profesionalización gubernamental.
- c) Ser el medio de comunicación social del ente fiscalizador.

- Secretaria General: Funge como el canal de comunicación entre usuarios y autoridades de la Contraloría General de Cuentas, verificando que los expedientes cumplan con el trámite establecido en ley. Está a cargo de un secretario y un subsecretario profesionales universitarios, de preferencia abogados y notarios y por lo menos con cinco años de experiencia en la administración pública.

Sus atribuciones son las siguientes:

- a) Recibir, registrar, despachar y archivar la correspondencia y expedientes;



- b) Redactar, extender, refrendar y notificar las resoluciones que dicta la Contraloría General de Cuentas;
- c) Extender las certificaciones de las resoluciones respectivas, para iniciar la tramitación de los juicios económicos coactivos;
- d) Conservar, recopilar, registrar y archivar las actas, resoluciones, circulares y acuerdos internos aprobados por el Contralor General de Cuentas.

Asimismo, el reglamento de la ley orgánica de la contraloría general de cuentas establece la existencia de algunas otras dependencias de dicha entidad, dentro de las cuales deben mencionarse las siguientes:

- Unidad de Proyectos Internacionales;
- Unidad de Asesorías Específicas;
- Unidad de Relaciones Públicas;
- Unidad de Planificación;
- Unidad de Informática y Tecnología de la Información;
- Unidad de Cooperación Internacional;
- Unidad de Organización y Métodos; y
- Centro de Profesionalización Gubernamental

3.4.3. Nivel ejecutivo

- Dirección General Administrativa y Financiera: Fundamento Legal: Artículo 33 del reglamento de la ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Como



su nombre lo indica coordina la función administrativa y financiera de la Contraloría General de Cuentas. Se encuentra a cargo de un Director General el cual debe ser un profesional universitario, colegiado activo y con diez años como mínimo de ejercicio profesional.

Tiene a su cargo las direcciones de administración, finanzas, gestión y delegaciones departamentales. Dentro de sus atribuciones deben mencionarse las siguientes:

- a) Organizar y supervisar las actividades de las direcciones bajo su coordinación;
 - b) Proponer anualmente a las máximas autoridades del ente contralor, políticas y estrategias administrativas y financieras, coordinando y consolidando un plan operativo;
 - c) Mantener comunicación permanente con los niveles superiores para mejorar sus actividades, asesorando, promoviendo y capacitando al personal bajo su cargo.
- Dirección de Probidad: Fundamento Legal: Artículo 34 del reglamento de la ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Es la responsable del estudio, análisis, comprobación y control de los expedientes y declaraciones relacionadas con bienes y deudas, en base a la ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos. Se encuentra a cargo de un director el cual es asistido por un subdirector, ambos deben ser profesionales universitarios y con un mínimo de cinco años de experiencia en la materia. Sus principales atribuciones son:



- a) Ejecutar funciones referentes al Subcontralor de Probidad;
 - b) Aplicar la ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos y su Reglamento y otras leyes relacionadas con dicha materia;
 - c) Establecer un control y registro de las declaraciones de bienes y deudas presentadas por los funcionarios y empleados públicos.
- Dirección de Ética y Moral: Fundamento Legal: Artículo 35 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Tiene a su cargo promover y formular políticas y programas de conducta ética y moral de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas. Está a cargo de un Director el cual se encuentra asistido por un Subdirector, ambos deben ser profesionales universitarios, colegiados activos y de reconocida capacidad profesional y probidad moral, con un mínimo de cinco años de experiencia en la administración pública y la gestión gubernamental.

Dentro de sus atribuciones deben mencionarse las siguientes:

- a) Combatir la corrupción y dar cumplimiento al Código de Ética del Funcionario y Empleado de la Contraloría General de Cuentas;
 - b) Promover la participación ciudadana para fortalecer la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública;
 - c) Capacitar al personal a su cargo.
- Dirección de Auditoría Gubernamental: Fundamento Legal: Artículo 36 del



Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Es la encargada de la fiscalización de las cuentas de los organismos ejecutivo, legislativo y judicial, asimismo de las entidades descentralizadas, autónomas e híbridas ubicadas dentro de la organización administrativa del sector público. Se encuentran a cargo de un director asistido por un sub-director, los cuales deben ser profesionales universitarios, colegiados activos y con cinco años como mínimo de experiencia en el campo de auditoría. Dentro de sus atribuciones debe hacerse referencia a las siguientes:

- a) Normar, planificar, programar, organizar y ejecutar el trabajo de Auditoría Gubernamental estableciendo normas de control interno de las instituciones públicas;
 - b) Proponer anualmente a las autoridades superiores, políticas y estrategias de Auditoría Gubernamental manteniendo una comunicación permanente con las mismas;
 - c) Conocer y tramitar los informes de auditoría presentados por los auditores gubernamentales, auditando la ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado;
 - d) Elaborar anualmente un plan operativo promoviendo la capacitación y el desarrollo del personal bajo su cargo.
- Dirección de Auditoría de Municipalidades: Fundamento Legal: Artículo 36 BIS del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Es



responsable de la fiscalización de las cuentas de las municipalidades del país, así como de todas las operaciones relacionadas con la administración y custodia de fondos y bienes públicos que reciban. Se encuentra a cargo de un director asistido por un sub-director, quienes deben ser profesionales universitarios, colegiados activos y con cinco años como mínimo en labores de auditoría.

Dentro de otras tiene a su cargo las atribuciones siguientes:

- a) Normar, planificar, programar y ejecutar auditorías en todas las municipalidades del país;
 - b) Proporcionar asesoría técnica a los niveles superiores en las áreas de su competencia, conocer, tramitar y rendir informes de los trabajos ejecutados.
 - c) Elaborar un plan operativo anual referente a las actividades que desarrolla y promover la capacitación y desarrollo de su personal.
- Dirección de Auditoría de Entidades Especiales: Fundamento Legal: Artículo 36 TER del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Tiene a su cargo la fiscalización de las cuentas de estas entidades, así como de todas sus operaciones relacionadas con la administración y custodia de fondos o bienes públicos que reciban. Está a cargo de un Director asistido por un Subdirector, quienes deben ser profesionales universitarios, preferentemente con estudios de maestría colegiados activos y con cinco años como mínimo de experiencia en labores de auditoría. Le corresponden las atribuciones siguientes:
- a) Normar, planificar, programar, organizar y ejecutar las funciones de la dirección



- de auditoría de entidades especiales, e informar de las acciones y resultados;
- b) Conocer y tramitar los informes de auditoría que rindan los auditores gubernamentales, derivados de los trabajos ejecutados;
 - c) Elaborar un plan operativo anual.

- Dirección de Calidad del Gasto Público: Fundamento Legal: Artículo 37 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Se encarga de analizar y evaluar la calidad y el impacto en el manejo de los recursos y bienes del Estado y de sus entidades, organismos e instituciones, en la ejecución física y financiera del presupuesto asignado; emitiendo recomendaciones para su mejoramiento. Se encuentra a cargo de un director asistido por un subdirector los cuales deben ser profesionales universitarios y colegiados activos, con cinco años como mínimo de experiencia laboral en la administración pública.

Tiene a su cargo las atribuciones siguientes:

- a) Realizar el análisis de impacto y de cumplimiento de objetivos de los planes, programas y proyectos ejecutados por las entidades, instituciones y organismos del Estado;
- b) Coadyuvar en la ejecución de las funciones que le están asignadas por la ley, al Subcontralor de Calidad de Gasto Público;
- c) Emitir las recomendaciones correspondientes para garantizar la calidad del gasto



público, las cuales serán de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades, instituciones y organismos del Estado.

- d) Emitir los dictámenes que le sean requeridos por las entidades y personal a que se refiere la ley, en aspectos relacionados con el gasto público.

- Dirección de Infraestructura Pública: Fundamento Legal: Artículo 38 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Tiene a su cargo coordinar, organizar, controlar, supervisar y dirigir las actividades de fiscalización en todo lo concerniente a la obra e infraestructura pública de carácter civil. Está a cargo de un Director asistido por un Subdirector, los cuales deben ser profesionales universitarios, colegiados activos con un mínimo de cinco años de experiencia en supervisión de obras públicas. A la Dirección de Infraestructura Pública le corresponden las atribuciones siguientes:

- a) Autorizar bitácoras para obras públicas previo a su ejecución, fiscalizando las mismas cuando estas hayan sido finalizadas;
- b) Realizar pruebas de laboratorio cuando las circunstancias de fiscalización lo ameriten;
- c) Velar por el registro de los contratos que establezca la ley;
- d) Elaborar un plan operativo anual que comprenda las actividades a desarrollar en su ámbito.

- Dirección de Auditoría de Fideicomisos: Fundamento Legal: Acuerdo Número A-162-2007 del veinticuatro de mayo del dos mil siete. Es la encargada de



evaluar la transparencia en la aplicación de los recursos públicos en fideicomiso implementando medidas preventivas y fortaleciendo el control interno de las dependencias fideicomitente y en las unidades ejecutoras. Se encuentra a cargo de un Director el cual debe ser profesional universitario con conocimientos en operaciones de fideicomisos.

Dentro de sus atribuciones deben mencionarse las siguientes:

- a) Fiscalizar las cuentas de las entidades del sector público, autónomas, descentralizadas, municipalidades y todas aquellas empresas que participan como fideicomitentes o fideicomisarios de los recursos del Estado;
- b) Evaluar la estructura organizacional y de control interno de los fideicomisos;
- c) Analizar los reportes generales de los fideicomisos a través del sistema integrado de administración financiera SIAF.

- Dirección de Administración: Fundamento Legal: Artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Es la encargada de brindar apoyo logístico a las demás dependencias de la entidad proporcionando los medios adecuados para cumplir con los programas y proyectos que ejecuta. Está a cargo de un Director y un Subdirector, profesionales de la ciencias jurídicas y sociales, colegiados activos, con un mínimo de cinco años de experiencia en administración pública.

Dentro de las atribuciones resaltan las siguientes:



- a) Velar por la utilización eficiente, eficaz y transparente de los bienes y recursos de la Contraloría General de Cuentas;
 - b) Realizar actividades propias de mantenimiento y seguridad de las instalaciones de la Contraloría General de Cuentas;
 - c) Planificar, dirigir y coordinar la gestión de adquisición de bienes y servicios que necesite la Contraloría;
 - d) Planificar y coordinar la impresión, venta y distribución de formularios oficiales, así como llevar el registro de especies fiscales, bonos, cupones, títulos de nivel medio y universitario y otros emitidos por el Estado.
- Dirección de Finanzas: Fundamento Legal: Artículo 40 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Es responsable de ejecutar el presupuesto general de ingresos y egresos de la Contraloría, en base a los sistemas integrados, sujetándose al marco legal y operativo. Está a cargo de un director y un subdirector, profesionales universitarios en ciencias económicas y con una experiencia mínima de cinco años en labores similares, dentro de la administración pública. Dentro de sus atribuciones deben mencionarse la siguientes:
- a) Desarrollar las actividades de la formulación consolidada del anteproyecto de gastos, plan operativo anual, modificaciones presupuestarias y ejecución presupuestaria y financiera de la Contraloría General de Cuentas;
 - b) Emitir documentos contables que permitan cumplir con los compromisos adquiridos por el ente contralor;



c) Proporcionar información periódica y un plan operativo anual, a las autoridades superiores de la institución.

- Dirección de Gestión: Fundamento Legal: Artículo 41 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Se encarga de planificar, verificar y coordinar las distintas actividades que realizan los departamentos de herencias, legados y donaciones, clases pasivas y títulos de esta institución. Está a cargo de un Director y un Subdirector, profesionales universitarios, colegiados activos, con cinco años de experiencia en administración pública.

Dentro de otras, deben mencionarse las atribuciones siguientes:

- a) Proponer anualmente al nivel superior, las políticas y estrategias de ésta dirección como guía de acción general en las actividades que deben ejecutarse el año siguiente;
 - b) Mantener comunicación permanente con las entidades con las que tiene relación, entre otras, con la Oficina Nacional de Servicio Civil, el Instituto de Previsión Militar y la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes inmuebles;
 - c) Firmar, evaluar y verificar la veracidad de los expedientes y títulos que autoriza;
 - d) Proporcionar asesoría técnica a los niveles superiores en las áreas de su competencia.
-
- Dirección de Delegaciones Departamentales: Fundamento Legal: Artículo 41 BIS del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Tiene a



su cargo planificar, verificar y coordinar las distintas actividades que realizan las delegaciones departamentales a través del desarrollo de las funciones respectivas, siendo su prioridad los servicios desconcentrados que se presentan a los usuarios en forma eficaz y eficiente. Está a cargo de un Director asistido por un Subdirector, los cuales deben ser profesionales universitarios, colegiados activos y con cinco años como mínimo de experiencia en la administración pública. Dentro de la variedad de atribuciones que tiene a su cargo, deben mencionarse las siguientes:

- a) Planificar, organizar, dirigir, integrar y controlar las actividades y funciones de las delegaciones departamentales de la institución;
- b) Supervisar la programación y ejecución de trabajo en cada delegación;
- c) Asesorar y orientar a los encargados administrativos de las delegaciones departamentales, en los procedimientos que deben ejecutarse para viabilizar las funciones que ellos desempeñan;
- d) Todas aquellas que por la naturaleza de sus funciones, le sean indicadas por el nivel superior.

3.5. Funciones de la Contraloría General de Cuentas

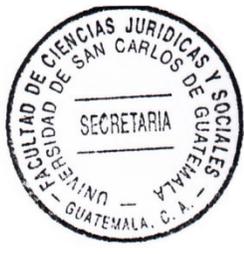
Se deduce de la Constitución Política de la República de Guatemala, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas así como su Reglamento y de otras leyes conexas, que el máximo ente fiscalizador estatal tiene a su cargo dentro de sus funciones principales las siguientes:



- Velar por la transparencia de la gestión pública y la promoción de la responsabilidad de quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos, no solo por la asignación y forma del uso de los recursos que les fueron confiados, sino también por los resultados obtenidos.
- Diseñar y dictar las políticas, metodologías, normas, técnicas, procedimientos y demás disposiciones, con el carácter de obligatorio, para ejercer el control interno y externo gubernamental.
- Examinar y evaluar los resultados alcanzados por las instituciones públicas o privadas que manejen fondos del Estado, para verificar si los mismos están enmarcados en los planes y programas de trabajo, bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.
- Efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas que manejen fondos públicos del Estado, emitiendo el informe sobre lo examinado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y de auditoría gubernamental vigente.
- Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República de Guatemala, dentro del plazo constitucional.



- Promover de oficio y ser parte actora de los juicios de cuentas en contra de los funcionarios y empleados públicos que no hubieren desvanecido los reparos o cargos formulados por la Contraloría General de Cuentas.
- Solicitar la suspensión o sanción de los funcionarios, servidores públicos y en su caso, de la dirección colegiada de las entidades en las que se hubiere determinado responsabilidad en la custodia, manejo o administración de valores.



CAPÍTULO IV



4. Análisis de los obstáculos que afronta la Contraloría General de Cuentas, en su función de fiscalización de la hacienda pública

En el transcurso de los cuatrocientos cincuenta años de historia de la Contraloría General de Cuentas de Guatemala, dicho ente fiscalizador ha afrontado una serie de obstáculos en el desempeño de sus labores, los cuales han tenido su origen tanto en aspectos administrativos, fiscales, sociales, políticos, económicos como jurídicos y que han evolucionado con el paso del tiempo, adaptándose a la diversidad de modalidades de inconvenientes que han surgido durante las diferentes épocas del Estado guatemalteco.

En la actualidad el máximo ente fiscalizador gubernamental realiza su labor administrativa y técnica fiscalizadora apoyado en el fortalecimiento y profesionalismo del cual ha sido objeto por parte del Estado de Guatemala en el transcurso de los últimos diez años. Sin embargo, dichas atribuciones son llevadas a cabo por los funcionarios y empleados de dicha Institución afrontando una serie de obstáculos e inconvenientes que en muchas ocasiones impiden realizar una mejor y más eficiente ejecución de sus funciones.

La Contraloría General de Cuentas, ejerce el control gubernamental de la hacienda pública a través del desempeño de las funciones que el ámbito legal determina las cuales han sido descritas anteriormente en la parte final del capítulo III del



presente trabajo de tesis; no obstante, dicho ente fiscalizador debe enfrentar primordialmente, los obstáculos siguientes:

- a) Obstáculos internos;
- b) Obstáculos externos.

Cabe hacer la observación que, la clasificación de impedimentos que son tratados en el presente trabajo de tesis, son el resultado de la opinión de un grupo de funcionarios y empleados de la Contraloría General de Cuentas e incluso del propio contralor general de cuentas, Lic. Carlos Enrique Mencos Morales; quienes fueron entrevistados en su oportunidad y quienes han respondido en virtud de la experiencia adquirida en dichos cargos, asimismo se entrevistó a un grupo de administrados que de forma directa o indirecta, tienen relación con la entidad, debido a diferentes diligencias que realizan en el ente fiscalizador.

Debe hacerse mención además, que en la mayoría de las entrevistas, las personas interrogadas solicitaron omitir sus nombres para tener la posibilidad de expresarse con mayor libertad y confianza.

4.1. Definiciones del término obstáculo

Obstáculo: Impedimento, estorbo, inconveniente. ¹¹

Obstáculo: (Del lat. *Obstaculum*.) m. Impedimento, embarazo, inconveniente.¹²

11. Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. Tomo V. Pág. 645.

12. Diccionario de la lengua española. Pág. 933



4.2. Clasificación de los obstáculos que afronta el ente fiscalizador

Según la investigación realizada en el presente trabajo, se determinó que la Contraloría General de Cuentas afronta primordialmente dos clases de obstáculos: Internos y externos.

Los primeros se interpretan desde un punto de vista administrativo y desde un punto de vista técnico de fiscalización. Los segundos se interpretan tomando en cuenta aspectos económicos, legales, políticos y socio-culturales.

4.3. Obstáculos internos

Debe entenderse por éstos, todos aquellos impedimentos o dificultades que tienen su origen dentro de la propia institución fiscalizadora y que son responsabilidad directa de las autoridades de dicha entidad, ya que resultan ser ajenos a circunstancias provenientes del ámbito externo de la misma; en esta clasificación encontramos los que se han originado en virtud de algunas deficiencias en la administración del ente contralor, los cuales han sido clasificados desde el punto de vista administrativo.

Asimismo, se ha determinado que existen algunas deficiencias en materia de control gubernamental y que también han tenido su origen dentro del funcionamiento interno de la Contraloría General de Cuentas y a los cuales se les ha clasificado desde el punto de vista técnico de fiscalización, a continuación se procede a analizar dichos obstáculos, tomando en cuenta el origen y las causas de los mismos.



4.3.1. Obstáculos internos desde el punto de vista administrativo

No obstante el fortalecimiento y la profesionalización que en la actualidad impera en la Contraloría General de Cuentas, existen algunas dificultades de tipo administrativo que impiden una mejor y más eficiente ejecución interna de las funciones de organización, control y administración de la entidad; dentro de las cuales deben mencionarse las siguientes:

- a) Las veintiún delegaciones departamentales de la Contraloría General de Cuentas, realizan en su respectivo departamento únicamente labores administrativas; no contando con personal técnico profesional, para realizar y descentralizar funciones de fiscalización permanente a las diferentes dependencias que operan dentro de su jurisdicción departamental.
- b) Existe lentitud en el trámite interno administrativo para atender las solicitudes de viáticos, vehículos y pilotos, los cuales son necesarios para que los auditores y otros profesionales del máximo ente fiscalizador, ejecuten su labor de fiscalización en cualquier punto del territorio nacional e incluso en algunas ocasiones dentro del territorio centroamericano.
- c) La dirección de auditoría interna, no cumple su función de asesoría, consulta y fiscalización de la transparencia con la cual debe actuar cada funcionario o empleado de la Contraloría General de Cuentas, debido a que por el alto volumen de trabajo de otras direcciones, tal el caso de auditoría gubernamental, auditoría de municipalidades, auditoría de entidades especiales y otras; en la práctica ha



pasado a desempeñar funciones de apoyo a la labor que realizan éstas últimas, dándole prioridad a la auditoría externa, dejando por un lado las funciones propias de auditoría interna.

- d) La dirección de auditoría de municipalidades cuenta únicamente con cien auditores para fiscalizar trescientos treinta y tres municipios dentro de todo el territorio nacional lo cual resulta insuficiente debido a que le permite a cada auditor, dedicar únicamente quince días para fiscalizar un período de cinco años, no pudiendo realizar su labor de una manera más eficiente y encontrándose dicha fiscalización permanentemente atrasada.

- e) Con el crecimiento de la administración pública y la creación de nuevas entidades centralizadas, descentralizadas, autónomas e híbridas, el aparato estatal ha alcanzado dimensiones que impiden al máximo ente fiscalizador, poderlas controlar más eficientemente, ya que con un presupuesto anual de doscientos cincuenta millones de quetzales y contando dentro de su personal únicamente con setecientos auditores a nivel nacional, deben fiscalizar un promedio de once mil unidades administrativas las cuales operan con un presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado, de aproximadamente cuarenta y cuatro mil millones de quetzales, lo cual resulta muy complicado debido a la limitación de recursos económicos y humanos que afronta la máxima institución fiscalizadora de Guatemala y a todo esto debe agregarse que se ha acostumbrado durante los últimos años, que en el transcurso del ejercicio fiscal se hacen recortes al presupuesto del ente contralor, los cuales oscilan en los treinta millones de quetzales, lo cual agrava aún más la función esencial del ente fiscalizador.



4.3.2. Obstáculos internos desde el punto de vista técnico de fiscalización

A través del Acuerdo Gubernativo No. 660-2005, fueron aprobadas una serie de reformas al reglamento de la ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas, referentes a la estructura administrativa de dicha entidad; fortaleciendo así la organización funcional del ente contralor, asimismo por medio del Acuerdo Interno Número A162-2007 del 24/05/07, ha sido creada la dirección de auditoría de fideicomisos; ambos textos legales, han venido a dar un mayor campo de acción en la fiscalización que lleva a cabo el ente contralor, como resultado de esta ampliación de funciones se ha ocasionado que hasta el momento la máxima institución fiscalizadora, se encuentra aún en una etapa de transición con respecto a las formas, procedimientos, sistemas y mecanismos que deben ser utilizados en las nuevas modalidades de fiscalización que tiene a su cargo, esa etapa transicional, da a conocer los siguientes inconvenientes en materia de fiscalización:

- a) El proceso de modernización a través del sistema de auditoría gubernamental -SAG- requiere de muchos recursos referentes al factor tiempo y hardware, con el objeto de analizar y elaborar aplicaciones tecnológicas que permitan el manejo de la información y la modernización institucional; lo cual requiere de constante capacitación por parte de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de Cuentas y la consecuente suspensión en el avance de sus atribuciones fiscalizadoras, mientras se dan esos cambios de actualización, capacitación, modernización y tecnificación en busca de la eficiencia de las funciones de dicha institución.



- b) La dirección de auditoría de fideicomisos aún no cumple a cabalidad con la misión de evaluar la transparencia de los recursos públicos en fideicomiso y hasta el momento no implementa las medidas preventivas y de fortalecimiento en el control de las dependencias fideicomitentes y de las unidades ejecutoras, de tal manera que los fondos fideicometidos están siendo fiscalizados en un porcentaje muy bajo; es así como entre los años 2007 a 2009 solo se ha llegado a formular cargos en un 1% de los fideicomisos que han sido objeto de reparos, mientras que el 99% restante se encuentra no han sido objeto de formulación de cargos.
- c) La dirección de auditoría de entidades especiales, aún no fiscaliza a cabalidad a esta clase de organizaciones; que en nuestro país son denominadas más comúnmente como organizaciones no gubernamentales, y que se refieren a fundaciones, asociaciones, comités de desarrollo y otros, que administran o las cuales operan y funcionan custodiando fondos públicos que reciben del Estado, de tal manera que únicamente se ha llegado a formular cargos en un 2% del total de los reparos realizados en el mismo período de tiempo indicado en el inciso anterior.
- d) Además de las auditorías ya mencionadas, existe con la modernización, una serie de auditorías especializadas dentro de las cuales debe mencionarse las de sistemas, gestión, ambiente, forense y de impacto, que empezaron a ser aplicadas por parte del ente fiscalizador, pero que aún no surten los efectos deseados, debido a que esta etapa de modernización de nuevas clases de auditoría comprende todo un proceso desde su creación, aplicación, hasta su efectividad, pretendiendo resaltar la transparencia en las auditorías del ente contralor.



4.4. Obstáculos externos

Son los que mayor influencia negativa tienen en el desempeño de funciones de la Contraloría General de Cuentas y han existido tanto en sus inicios, como en la actualidad, es decir que durante toda su historia el ente contralor ha tenido que afrontar inconvenientes que son originados dentro del quehacer de la nación y sus pobladores.

Es así como dentro de éstos, encontramos aspectos relacionados con la economía nacional, con el ámbito jurídico de Guatemala, con la idiosincrasia de los ciudadanos guatemaltecos y fundamentalmente con las elites políticas de nuestro país; esta clasificación de obstáculos es la que más impide al ente contralor realizar una mejor y más eficiente función fiscalizadora de los bienes del Estado.

4.4.1. Obstáculos económicos

Como fue comentado anteriormente, la Contraloría General de Cuentas ha sido objeto en el transcurso de la presente década de un fortalecimiento económico y una independencia funcional; no obstante, los recursos económicos que el Estado asigna a la máxima institución fiscalizadora del país y que se encuentran incluidos anualmente en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, oscilan en los doscientos cincuenta millones de quetzales anuales, los cuales resultan insuficientes para la ejecución de una efectiva fiscalización a través de las auditorías de presupuesto, las auditorías integrales y las auditorías por denuncia de las once mil



unidades administrativas que el ente contralor fiscaliza a nivel nacional.

Asimismo, se ha acostumbrado en el transcurso de la primera década del presente siglo, que durante el ejercicio fiscal y la ejecución del presupuesto anual, debido a la crisis económica a nivel nacional y en algunas ocasiones, como resultado de la crisis económica mundial, se hacen recortes al presupuesto original de la institución fiscalizadora, los cuales oscilan en un promedio de veinticinco millones de quetzales por año, obligando al máximo ente contralor a recurrir a los ingresos privativos que obtiene.

Se deduce, que la falta de suficientes recursos económicos con los cuales la Contraloría General de Cuentas ejecuta sus funciones, es un obstáculo determinante que evita realizar una mejor fiscalización de la hacienda pública.

4.4.2. Obstáculos legales

A través del Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala que contiene la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y el Acuerdo Gubernativo Número 318-2003 de fecha 19 de mayo de 2003, reglamento de dicha ley, se fortalece el mandato constitucional contenido en el capítulo III del título V, el cual se titula RÉGIMEN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN. No obstante, la Contraloría General de Cuentas afronta algunos obstáculos en el ámbito jurídico, dentro de los cuales debe hacerse mención a los siguientes:

- a) El Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas no ha sido reformado en lo referente a que el subcontralor de probidad puede ser un



profesional de ciencias jurídicas y sociales, el cual establece que éste sustituirá en primera instancia al contralor general en caso de ausencia temporal, lo cual contradice el Artículo 234 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual requiere que el contralor general de cuentas sea contador público y auditor.

En la actualidad dicho artículo ha sido suspendido parcial y provisionalmente, según expediente Número 2,746-2006 de la Corte de Constitucionalidad.

- b) Los representantes legales de la Contraloría General de Cuentas que laboran en la dirección de asuntos jurídicos son insuficientes debido a que han tenido que ampliar su campo de acción, por la variedad de procesos judiciales que tienen a su cargo los cuales no encuadran únicamente en el campo de la fase pública del derecho como son los juicios de cuentas y los juicios económicos coactivos, sino también en la fase privada del derecho como son los juicios promovidos por la dirección de auditoría de fideicomisos en los cuales deben basarse fundamentalmente en el Código de Comercio, así como los juicios promovidos por la dirección de auditoría de entidades especiales, la cual al fiscalizar organizaciones no gubernamentales como asociaciones, fundaciones, comités e institutos por cooperativa, no es posible aplicarles la Ley de Contrataciones del Estado, debiendo basarse fundamentalmente en el Código Civil. Debe agregarse además lo referente a algunas organizaciones internacionales que manejan fondos públicos del Estado, a las cuales en ocasiones debe recurrirse al derecho internacional, por ser la rama del derecho público que corresponde a dichos casos.



- c) Los profesionales del derecho de la dirección de asuntos jurídicos de la Contraloría General de Cuentas, realizan su labor de una manera centralizada en la ciudad capital, lo cual resulta inoperante para poder atender los diferentes procesos de procesos de juicios de cuentas y económico coactivos, debido a la amplia competencia por razón del territorio, ya que deben atender todos los casos a nivel nacional lo cual contrasta ampliamente con la labor de los tribunales de cuentas del Organismo Judicial, quienes tienen una competencia relativamente mínima.
- d) En la práctica, la Contraloría General de Cuentas registra un desgaste de recursos económicos y humanos en el procedimiento del juicio de cuentas y el procedimiento del juicio económico-coactivo ya que al emitirse las respectivas sentencias, resulta que en un buen porcentaje de los procesos aunque se haya logrado establecer que el patrimonio nacional ha sufrido pérdida en el manejo de su hacienda, se hace imposible recuperar el pago de los adeudos a favor del fisco, debido a las múltiples acciones de las cuales se valen los transgresores.
- e) El Congreso de la República de Guatemala no cumple con legislar importantes instrumentos legales que pueden contribuir a una mejor realización de las funciones de la Contraloría General de Cuentas; tal es el caso que hasta el momento han desestimado una propuesta de modificación al Decreto Número 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto a través del cual se persigue eliminar el uso de fideicomisos públicos y regular la participación de las organizaciones no gubernamentales, prohibiendo que estas actúen como intermediarias financieras, en proyecto de infraestructura realizadas por instituciones públicas.



4.4.3. Obstáculos socio-culturales

En el transcurso del presente siglo, la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional han tratado de fomentar la participación ciudadana en un proceso democrático que fortalezca la racionalidad del gasto público, por medio de auditorías participativas y organizadas, se ha dado lugar además, a la llamada auditoría social que permite denunciar públicamente actos en los cuales se le da mal uso a los fondos públicos del Estado.

Sin embargo, dichos avances son apenas el inicio de una nueva etapa que en Guatemala se vive, con respecto a la participación ciudadana consciente y organizada, para contribuir con la transparencia de los actos administrativos y como apoyo al mejoramiento de la administración pública. Existen aún, resabios del pasado que cohíben a muchos ciudadanos a participar y denunciar a través de una auditoría social, dentro de ellos se tienen los siguientes:

- a) No existe cultura de auditoría social dentro de un gran porcentaje de la población guatemalteca, debido a que se tiene desconocimiento sobre la organización y las funciones de los organismos de Estado así como de las demás entidades de gobierno, como lo son las instituciones descentralizadas, autónomas e híbridas; de tal manera que luego de realizar un estudio al respecto, se determinó que únicamente un 15% de la población está en capacidad de calificar o evaluar objetiva e imparcialmente los actos administrativos de las entidades estatales y que solamente un 2% de la sociedad civil participa en la búsqueda de la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, cabe hacer la observación que muchos



de ellos han manifestado no participar en auditorías sociales, por temor a represalias; tal como sucedía hace algunas décadas con los gobiernos de facto y de corte militar.

- b) Existe la opinión entre los administrados, que es imposible pretender ganar batallas administrativas o legales a los representantes de las entidades del gobierno, debido al poder supremo que poseen las diversas instituciones del Estado lo que da como resultado un nivel de desigualdad entre dichas entidades y los administrados, resignándose los primeros a aceptar y obedecer lo resuelto dentro de las mismas.
- c) Uno de los mayores obstáculos de carácter sociocultural que influye negativamente en la posibilidad de llevar a cabo una mejor fiscalización gubernamental, se refiere a la mentalidad que tienen muchos funcionarios e incluso algunos servidores públicos que ocupan dichos cargos pensando que al desempeñar los mismos tienen la oportunidad y hasta el derecho de obtener beneficios personales, familiares o para un grupo de personas determinadas y por lo tanto buscan las formas de evadir que el ente contralor detecte las anomalías cometidas, fomentando de esa manera la corrupción dentro de las esferas institucionales.

4.4.4. Obstáculos políticos

Uno de los inconvenientes más complicados que afronta la Contraloría General de



Cuentas, se refiere sin lugar a duda a los aspectos políticos que influyen o tienen injerencia en forma negativa en el quehacer del ente fiscalizador. Los obstáculos políticos son los más arraigados y han existido desde hace mucho tiempo en la historia de la máxima institución fiscalizadora. recientemente, el contralor general de cuentas era nombrado por el congreso por designación del presidente de la república, lo cual lo convertía en un subordinado más del ejecutivo, supeditado y servil a las decisiones de éste, sin independencia técnica administrativa en sus funciones de fiscalización.

Igual situación se ha dado en los gobiernos de facto en donde los Jefes de Estado, han colocado en tan importante cargo a personas afines. Ante tal condicionante, era imposible pensar que el contralor general de cuentas actuaría en contra de los intereses del ejecutivo o de los funcionarios afines al gobierno de turno.

Con el transcurso del tiempo y especialmente en lo que va del presente siglo, las circunstancias han variado, al igual que en otras entidades públicas, tal es el caso de las instituciones híbridas como el ministerio público, el tribunal supremo electoral y la corte de constitucionalidad; en la actualidad, ya existen indicios de independencia y transparencia de funciones en la máxima institución fiscalizadora gubernamental, lo cual ha venido a ser fortalecido con el nuevo sistema de nombramiento del contralor General de cuentas a través de la ley de comisiones de postulación, la que al ser aplicada íntegramente, debe dar como resultado que la persona nombrada para ese cargo, sea la más idónea, en base a un perfil de preparación académica, reconocida honorabilidad y la experiencia laboral necesaria para ocupar dicha jefatura.



4.5. Acontecimientos positivos y negativos relevantes de la Contraloría General de Cuentas, en la primera década del presente siglo

Importantes actos y cambios se han originado en el seno de la máxima institución fiscalizadora del país en lo que va del presente siglo. Es así como dentro de los acontecimientos positivos se tienen los siguientes:

- a) La Contraloría General de Cuentas ha sido objeto de un fortalecimiento por parte del Estado guatemalteco, el cual nunca antes se experimentó en la historia de la misma; dicho fortalecimiento ha permitido a la institución disponer de mayores recursos económicos, a través de su asignación presupuestal, contratar dentro de sus funcionarios y empleados un alto porcentaje de profesionales de las diversas ramas, tal el caso de contadores públicos y auditores, abogados y notarios, economistas, administradores de empresas, ingenieros, arquitectos y otros, así como de mayor independencia funcional especialmente en la recién finalizada administración que correspondió al período 2006-2010.

- b) Asimismo, en esta década han entrado en vigencia una serie de leyes directamente relacionadas con el ente fiscalizador las cuales han venido a contribuir al fortalecimiento de dicha institución; dentro de ellas se tienen las siguientes:
 - b.1.) Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas,
Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República.



- b.2.) Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas,
Acuerdo Gubernativo Número 318-2003 del fecha 19 de mayo de 2003.

- b.3.) Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos,
Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República.

- b.4.) Ley en Materia de Antejucio,
Decreto Número 85-2002 del Congreso de la República.

- b.5.) Ley General de Descentralización,
Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República.

- b.6.) Ley de Desarrollo Social,
Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República.

- b.7.) Código Municipal,
Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República.

- b.8.) Ley para el Reconocimiento de las Comunicaciones y Firmas Electrónicas,
Decreto Número 47-2008 del Congreso de la República.

- b.9.) Ley de Acceso a la Información Pública,
Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República.

- b.10.) Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo,
Decreto Número 02-2003 del Congreso de la República.



- b.11.) Ley de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala,
Decreto Número 35-2007 del Congreso de la República.
- b.12) Ley de Comisiones de Postulación,
Decreto Número 19-2009 del Congreso de la República.
- c) Luego de una investigación realizada por el ponente del presente trabajo de tesis, se determinó que durante la administración de la Contraloría General de Cuentas en el período comprendido 2006-2010 fungió como contralor general de cuentas, el profesional que a lo largo de la historia del ente contralor, ha acreditado el mejor nivel académico, profesionalismo, experiencia laboral, independencia política e idoneidad para ocupar ese digno cargo. -Licenciado Carlos Enrique Mencos Morales-.
- d) Durante ese mismo período de tiempo la Contraloría General de Cuentas ha tenido a su disposición las mejores instalaciones de infraestructura y tecnología así como el mejor equipo de profesionales para el desempeño de sus labores.
- e) El ponente del presente trabajo de tesis, a través de conversaciones, consultas e investigaciones personales, pudo determinar que, no existe dentro del personal del ente fiscalizador, indicios de corrupción que puedan empañar la labor fiscalizadora que la institución realiza y que por el contrario los funcionarios y empleados de la Contraloría General de Cuentas laboran actualmente con idoneidad, profesionalismo y transparencia.



- f) El último de los acontecimientos positivos que se ha dado en la primera década del presente siglo en el seno de la Contraloría General de Cuentas, se refiere a que en el mes de diciembre de 2010 a lo largo de la historia del ente contralor ha sido nombrada la primera mujer que ocupa el cargo de contralora general de cuentas -Licenciada Nora Liliana Segura Monzón de Delcompare-, dando así la oportunidad al derecho de género y todo ello a través de la aplicación de la Ley de Comisiones de Postulación.

Dentro de los acontecimientos negativos más importantes que se han suscitado en la Contraloría General de Cuentas en lo que va del presente siglo, se tienen los siguientes:

- a) Los primeros dos contralores de cuentas, que desempeñaron dicho cargo en el presente siglo, se han visto envueltos en escándalos de corrupción, a tal punto que uno de ellos se encuentra actualmente detenido, cumpliendo una condena por el delito de malversación de fondos y dañando de esa manera la imagen de la Contraloría General de Cuentas.
- b) En la primera semana del mes de octubre de dos mil diez, el ministerio público, a través de fiscales de delitos patrimoniales, procedió a allanar las instalaciones centrales de la Contraloría General de Cuentas, ubicadas en la zona trece de la ciudad capital, para proceder a la captura de siete empleados del ente fiscalizador a quienes se les acusa de encubrimiento y negligencia de labores en la fiscalización de la obra de construcción del centro de detención de máxima seguridad de



fraijanes II; la cual resulto defectuosa en su construcción. Hasta el momento el proceso se encuentra en trámite y dichos empleados fueron dejados en libertad bajo fianza.

- c) La Ley de Comisiones de Postulación, ha dado lugar a algunos inconvenientes debido a que es una ley de reciente creación y por primera vez aplicada, especialmente en lo referente a la selección del jefe de la contraloría general de cuentas, a tal punto que a la recién nombrada contralora general de cuentas se le vincula con autoridades del ejecutivo. No obstante, ha sido el inicio de la aplicación de un nuevo sistema para elegir al jefe de la máxima institución fiscalizadora del país, por lo que se espera que en el futuro, esta ley cumpla a cabalidad con su cometido.

4.6. Visión para el futuro de la Contraloría General de Cuentas

Durante el desarrollo de la investigación del presente trabajo de tesis, se ha determinado que la Contraloría General de Cuentas, se encuentra experimentando especialmente en el transcurso de la primera década del presente siglo, una serie de cambios profundos en el seno de su organización.

La mayoría de estos cambios, tiene una finalidad positiva de lo cual se intuye que en veinte o treinta años podremos contar en Guatemala, con una institución fiscalizadora más fortalecida, con mayor independencia funcional y más respaldo económico, profesionalismo, ética e idoneidad en sus funcionarios y empleados; lo cual redundará



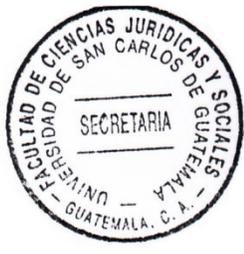
en una mejor y más eficiente ejecución de sus funciones de fiscalización, siempre y cuando se le ponga mayor énfasis a la solución de los obstáculos especialmente los de tipo político, que son los que mayor influencia negativa ejercen en el desempeño de las funciones de la Contraloría General de Cuentas.

El ponente del presente trabajo de tesis, se encuentra seguro de los conceptos vertidos con respecto a la visión anteriormente descrita, lo cual será de beneficio para población y en general para nuestra querida Guatemala.



CONCLUSIONES

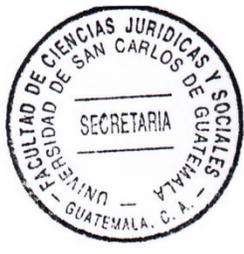
1. La Contraloría General de Cuentas afronta una serie de obstáculos en el desempeño de sus funciones, los cuales se clasifican en dos grandes grupos: el primero, comprende un 25% y corresponde a factores internos del ente contralor; y, el segundo, comprende un 75% y se refiere a factores externos a la institución fiscalizadora.
2. La Contraloría General de Cuentas es una entidad que ha mejorado su organización y funcionamiento en la primera década del presente siglo; esto, debido a que ha sido objeto de un fortalecimiento estatal en su aspecto económico y en su independencia funcional; lo cual ha redundado en una mayor profesionalización y transparencia con respecto a la labor que realiza.
3. La Contraloría General de Cuentas impone muchas multas para obtener beneficios económicos para su fondo común, los cuales son utilizados en los gastos de funcionamiento y modernización de la entidad, pero presenta muy pocas denuncias ante el Ministerio Público para el inicio de los procesos penales correspondientes.
4. Los obstáculos más influyentes en la labor que realiza la Contraloría General de Cuentas, provienen de factores económicos y políticos; los primeros son el resultado de la pobre economía nacional y, los segundos, resultan de la falta de conciencia social de los integrantes de los sectores políticos del país.





RECOMENDACIONES

1. La Contraloría General de Cuentas debe encargarse de corregir los obstáculos internos que afronta en la actualidad, a través de acuerdos internos que permitan adoptar las medidas administrativas para su corrección. Asimismo, los tres organismos del Estado y la sociedad guatemalteca deben tener la voluntad de contribuir en la corrección de los obstáculos externos que el ente contralor afronta.
2. El Estado de Guatemala debe fomentar, aún más, el fortalecimiento económico y la independencia funcional de la Contraloría General de Cuentas; especialmente en la segunda década del presente siglo, lo cual fortalecerá el proceso de profesionalización y transparencia redundando en una mejor ejecución de funciones de la entidad fiscalizadora.
3. La máxima institución fiscalizadora del país, debe realizar sus funciones más sagazmente; formulando todas las denuncias necesarias ante el Ministerio Público, para que éste inicie la persecución penal que corresponda, dando cumplimiento de esa manera a los mandatos legales que emanan de la Constitución Política de la República de Guatemala y de las leyes ordinarias.
4. El Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas y algunos organismos internacionales, deben proveer de mayores recursos económicos a la máxima institución fiscalizadora y, de esa manera, comprometer al ente contralor para que realice sus funciones de la manera más eficientemente posible.



BIBLIOGRAFÍA



CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Editorial Heliasta, SRL. Buenos Aires, Argentina, 1981.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Editorial Editorial Lerena. Guatemala, 1999.

DUVENGER, Maurice. **Hacienda pública.** Bosch, Casa Editorial, S. A. Barcelona España, 1980.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M. **Derecho financiero.** Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina, 1982.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Editorial Heliasta SRL. Buenos Aires, Argentina, 1979.

PÉREZ ROYO, Fernando. **Derecho financiero y tributario.** Editorial Civitas Madrid, España, 1998.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho.** Editorial, S.A. Barcelona España, 1998.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española.** Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, España. 1992.

VILLATORO TORANZO, Manuel. **Introducción al estudio del derecho.** Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario.** Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina 1994.



Legislación:

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

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

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

Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Comisiones de Postulación Decreto Número 19-2009 del Congreso de la República de Guatemala.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Acuerdo Gubernativo Número 318-2003 de fecha 19 de mayo del 2003.

Reglamento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Acuerdo Gubernativo Número 613-2005 de fecha 23 de noviembre de 2005.