

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REELECCIÓN DEL JEFE DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS POR MEDIO DEL ACUERDO LEGISLATIVO 2-2015 DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"

TESIS DE GRADO

MARIO JOSUE DELCOMPARE SEGURA
CARNET 10715-09

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REELECCIÓN DEL JEFE DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS POR MEDIO DEL ACUERDO LEGISLATIVO 2-2015 DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR

MARIO JOSUE DELCOMPARE SEGURA

PREVIO A CONFERÍRSELE

LOS TÍTULOS DE ABOGADO Y NOTARIO Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. JUAN FRANCISCO GOLOM NOVA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. JOSÉ JORGE ALVA HERRERA

M.A. Alan Alfredo González de León
Abogado y Notario

Guatemala, 28 de Agosto de 2017

Señores
Miembros del Consejo
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Ciudad

Honorables Miembros del Consejo:

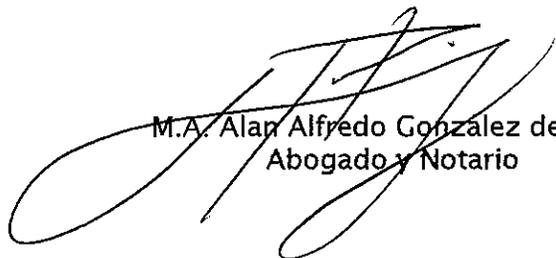
Me dirijo a ustedes con el objeto de hacer de su conocimiento que de acuerdo con el nombramiento recaído en mi persona, como asesor del trabajo de tesis de Licenciatura titulado **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REELECCIÓN DEL JEFE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS POR MEDIO DEL ACUERDO LEGISLATIVO 2-2015 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”** elaborado por el estudiante **MARIO JOSUE DELCOMPARE SEGURA**.

Durante la asesoría se sugirió el estudio de normativa nacional e internacional, bibliografía relacionada y fuentes electrónicas de reciente publicación, las cuales fueron atendidas por la estudiante. En tal virtud considero que el contenido de la tesis referida, se encuentra estructurado conforme a los requerimientos y regulaciones existentes en la Universidad Rafael Landívar.

Por lo expuesto, emito **DICTAMEN A FAVOR** del trabajo de tesis investigado y elaborado por el estudiante **MARIO JOSUE DELCOMPARE SEGURA**, a efecto que continúe con los procedimientos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Habiendo cumplido con la designación encomendada por esta Facultad, me suscribo con muestras de mi consideración y respeto.

Atentamente,



M.A. Alan Alfredo González de León
Abogado y Notario

José Jorge Alva Herrera
Abogado y Notario

Guatemala, 13 de octubre del 2017

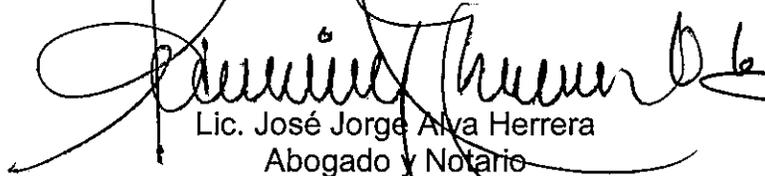
Señores
Miembros del Consejo
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Presente.

Respetables Miembros del Consejo:

En cumplimiento a la designación como Revisor de Fondo y Forma del trabajo de Tesis desarrollado por el estudiante MARIO JOSUE DELCOMPARE SEGURA, carne número 1071509, titulado **"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REELECCIÓN DEL JEFE DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS POR MEDIO DEL ACUERDO LEGISLATIVO 2-2015 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA"**, me permito manifestarle que dicho trabajo fue revisado detenidamente. Y, luego de los cambios y observaciones sugeridas que fueran cumplidas por el estudiante, considero que este se encuentra ajustado a los requerimientos solicitados.

En virtud de lo anterior, emito **DICTAMEN** favorable al trabajo de tesis relacionado ya que cumple con los requisitos exigidos por esta honorable casa de estudios, recomendando para el efecto se proceda a la autorización de la orden de impresión.

Finalmente, habiendo cumplido con la designación encomendada me es grato suscribirme respetuosamente.



Lic. José Jorge Alva Herrera
Abogado y Notario



Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 071621-2017

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante MARIO JOSUE DELCOMPARE SEGURA, Carnet 10715-09 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07658-2017 de fecha 13 de octubre de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REELECCIÓN DEL JEFE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS POR MEDIO DEL ACUERDO LEGISLATIVO 2-2015 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"

Previo a conferírsele los títulos de ABOGADO Y NOTARIO y el grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 17 días del mes de octubre del año 2017.

LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar



RESPONSABILIDAD:

El autor será el único responsable del contenido íntegro y conclusiones de esta tesis.

DEDICATORIA

Con la mayor sinceridad y humildad posible agradezco:

A Dios, primero que todo por darme fortaleza, por darme la oportunidad de tener a mi familia, y de tener salud. Por permitirme estudiar y ser perseverante, por abrirme las puertas con las oportunidades más dichosas, por darme la bendición de estar en los lugares que tengo que estar. Y por supuesto por lograr mi sueño, el poder culminar mis estudios, obteniendo los títulos de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, prometí a Dios nunca defraudarlo y siempre hacer lo correcto en beneficio a mi país.

A mis padres, Mario Delcompare y Nora Segura, por siempre estar conmigo, por aguantarme mis caprichos, enojos y por apoyarme en mis sueños, en mis alegrías y en mis tristezas. Por creer en mí, y por apoyarme incondicionalmente, por hacer el esfuerzo de trabajar todos los días para que tuviera mis estudios y este título es la forma de agradecerles todo mi apoyo. Son mi ejemplo más grande en esta vida de que las metas se pueden lograr, de agradecer a Dios todas las oportunidades y de que nunca hay que rendirse.

A mi hermano por enseñarme de que todo es posible en esta vida, por darme grandes ideas y de creer en mí en todo momento, de que no hay que juzgar a nadie que nadie es perfecto. A mi hermana que tanto admiro, gracias por darme el ejemplo de ser mejor persona cada día, tu dedicación a la iglesia es sorprendente, gracias por enseñarme el vivo ejemplo de tener agallas y perseverancia.

A mis tíos y primos. Gracias por siempre confiar en mí, por tenerme presente en todo momento, por sus oraciones en mis momentos de angustia. Por las fiestas, por las risas y por la compañía tan linda.

A mis catedráticos, por colaborar con mi persona y mis compañeros a compartir sus conocimientos y experiencias.

LISTADO DE ABREVIATURAS

CPRG.	Constitución Política de la República de Guatemala.
CC.	Corte de Constitucionalidad.
CGC.	Contraloría General de Cuentas.
INTOSAI.	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
ISSAI.	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
LOJ.	Ley del Organismo Judicial.
[s.d.e].	Sin dirección editorial.

RESUMEN EJECUTIVO

Cada cuatro años el Congreso de la República debe elegir a uno de los seis candidatos que la Comisión de Postulación propone para ocupar el cargo de Contralor General de Cuentas. Pese a la prohibición del artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: “ *En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto*”, la Comisión de Postulación designada incluyó a un ex titular de la Contraloría General de Cuentas en el listado final de candidatos a ocupar dicho cargo y el Congreso de la República al elegir entre los candidatos propuestos designa a Carlos Enrique Mencos Morales, Contralor General de Cuentas durante el período comprendido del trece de octubre de dos mil seis al trece de octubre de dos mil diez.

La Corte de Constitucionalidad estimó con base en el método de interpretación causal-teleológico que tal prohibición aplica exclusivamente para períodos consecutivos y si bien no se entra a cuestionar tal criterio, no constituye doctrina legal, si es objeto de análisis a la luz de una propuesta de interpretación conjunta de los métodos de interpretación a que hace referencia el artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial (conforme a su texto, su contexto, disposiciones constitucionales su finalidad y principios generales del derecho), pues tal y como lo ha considerado la doctrina se estima que es la única manera de acertar en la interpretación de una norma, cuando ésta no es clara

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
--------------------	---

CAPITULO 1

NOCIÓN DE ESTADO

1.1. ¿Qué es el Estado?	1
1.2. Elementos del Estado:	6
1.2.1. Población.	6
1.2.2. Territorio, elemento físico del Estado.....	7
1.2.3. Soberanía.....	9
1.2.4. Fin del Estado - bien común -	10
1.2.5. Poder público o autoridad.....	11
1.3. Mecanismos de control del poder público.	12
1.3.1. Sistema de frenos y contra - pesos.....	12
1.3.2. Rendición de cuentas.....	17
1.3.3. Instituciones de Control Estatal.....	24
1.3.4. Descentralización.....	30
1.3.5. Desconcentración	31

CAPITULO 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS

2.1. La Administración Pública	33
2.1.1. Conceptualización de administración y administración pública.....	33
2.1.2. Elementos de la administración pública.....	36
2.1.3. Clases de la administración pública.	37
2.2. El control público.	38
2.2.1. Medios o clases de control de la administración pública:	39
2.3. La Contraloría General de Cuentas	41
2.3.1. Antecedentes Históricos	42

2.3.2.	Naturaleza jurídica.....	51
2.3.3.	Ámbito de competencia de la Contraloría General de Cuentas.	52
2.3.4.	Atribuciones.....	53
2.3.5.	Estructura Orgánica.....	57

CAPITULO 3

CONTRALOR GENERAL DE CUENTAS

3.1.	Generalidades.....	60
3.1.1.	Definición de Contralor.....	60
3.1.2.	Antecedentes.....	61
3.1.3.	Requisitos para ocupar el cargo de Contralor General de Cuentas.	66
3.1.4.	Funciones y/o atribuciones del Contralor de Cuentas	67
3.2.	La Alternabilidad y la reelección en el poder.....	69
3.2.1.	Alternabilidad.....	69
3.2.2.	Reelección	71
3.3.3	Ventajas de la reelección.....	77
3.3.4	Desventajas de la reelección	78
3.3.	Elección del Contralor General de Cuentas.....	80
3.4.	Reelección del Contralor General de Cuentas.....	84
3.5	Elección y reelección de los Contralores de América Latina.	86
3.5.1	Contralor General de la República de Costa Rica.	87
3.5.2	Contralor General de Cuentas de la República de Panamá.....	88
3.5.3	Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras.	91
3.5.4	La Corte de Cuentas de la República de El Salvador.	92
3.5.5	Contralor General de la República de Nicaragua.....	94
3.5.6	Contralor General de la República de Chile.....	96
3.5.7	Contralor General de la República de Colombia.	96
3.5.8	Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay.....	97
3.5.9	Contralor de la República del Perú.....	98
3.5.10	Cámara de Cuentas de República Dominicana.....	99

CAPITULO 4

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

4.1. Reelección Contralores de Latinoamérica.....	103
4.2. Sentencias sobre la interpretación de la reelección del Contralor General de Cuentas.....	105
4.3. Interpretación final de la reelección del Contralor General de Cuentas.....	120
CONCLUSIONES	125
RECOMENDACIONES	129
ANEXOS.....	143
ANEXO 1	144
ANEXO 2	149

INTRODUCCIÓN

En términos generales, la Constitución Política de la República de Guatemala (**en adelante se abrevia “la Constitución” o “CPRG”**) “institucionalizó Comisiones de Postulación a efecto de limitar la discrecionalidad de los Organismos del Estado en cuanto al nombramiento subjetivo e inidóneo de determinadas autoridades públicas que ejercen acciones esenciales dentro de la actividad estatal y de relevancia para la consolidación del régimen de legalidad, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia participativa y representativa.”¹

El Decreto 19-2009 del Congreso de la República de Guatemala «Ley de Comisiones de Postulación» establece en el artículo 1º que tiene por objeto: “... *desarrollar las normas constitucionales relativas a las Comisiones de Postulación, con el propósito de regular y establecer mecanismos y procedimientos, objetivos y concretos, en cuanto a la selección de nóminas de candidatos a cargos que ejercen funciones públicas de relevancia para el Estado de Guatemala, tales como los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones, Contralor General de Cuentas,...*”. –*el énfasis es propio*-. Agregado a lo anterior, apunta que todo aquél que aspire a ocupar los cargos públicos *supra* referidos debe satisfacer los requisitos establecidos en la CPRG y leyes aplicables, correspondiendo a las Comisiones de Postulación cerciorarse que las nóminas que cursa a la autoridad competente para efectos del cumplimiento de los artículos 215, 217 y 233 de la Constitución excluya a cualquier participante que no satisfaga los mismos.

El artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala Respecto al tema de la elección, el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estatuye: “*El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años... El Congreso de la República hará la elección ... de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las*

¹ Ley de comisiones de postulación, decreto 19-2009 del Congreso de la República de Guatemala. Primer considerando.

Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.

Para la elección de candidatos se requerirá el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha Comisión...”.

Agregado a lo anterior, el artículo 233 de la Constitución Política de la República, también refiere sobre la reelección exteriorizando que “En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”. -el resaltado es propio-.

En Guatemala, cada cuatro años es electo un nuevo Contralor General de Cuentas. Luego de que la Comisión de Postulación propusiera una nómina de seis candidatos al Congreso de la República para que nombrara al próximo Contralor de Cuentas, el Congreso eligió a una persona que ya había ejercido el cargo anteriormente. Al momento de la reelección genero una duda en el espíritu de la norma Constitucional creando la necesidad de determinar ¿de qué forma debe interpretarse el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para así determinar si a la luz de este es permisivo que una persona que ocupó el cargo de Contralor General de Cuentas en algún momento pueda volver a ocuparlo otro u otros periodos?

El artículo 234 de la CPRG establece que para optar al cargo de Jefe de la Contraloría General de Cuentas 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 juicios pendientes en materia de cuentas y haber ejercido la profesión por lo menos diez años”*, además de no estar comprendido dentro de la prohibición del citado artículo 233 del Texto Constitucional, referente a que en ningún caso podrá ser reelecto.

Distintos analistas, juristas, representantes de diversos sectores de la sociedad e inclusive la Corte de Constitucionalidad (en lo sucesivo se abrevia “ la Corte” o “CC”), se pronuncian respecto al alcance de la norma prohibitiva recién referida cuando se tuvo noticia que un ex titular de la Contraloría General de Cuentas (de aquí en adelante se

abrevia “ la Contraloría” o “CGC”) se postula nuevamente para ese cargo y por tratarse de un acontecimiento nunca antes visto en la era democrática de Guatemala se plantea tal problemática como eje temático de investigación.

El presente trabajo de investigación se configuró a manera de monografía, empleando el método correspondiente para analizar los diferentes elementos de estudio que se trataron en el transcurso del mismo a través de los cuatro capítulos de que se compone.

Como objetivo general se analizará la constitucionalidad de la postulación y posterior elección como Contralor de Cuentas de quien con anterioridad desempeñó dicho cargo. Como complemento del mismo, a manera de objetivos específicos, inicialmente se estudiará la figura del Estado y sus elementos haciendo especial énfasis en el poder público o autoridad y los mecanismos de control frente al mismo. Asimismo, se explicará el significado de administración, administración pública y el papel que desempeña la CGC dentro de la misma. Y, por último, se analizará la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas a que hace referencia el artículo 233 de la CPRG, para lo cual se hará referencia a los criterios que sustenta la Corte de Constitucionalidad como a pautas del derecho constitucional comparado.

Debido a lo expuesto en el párrafo anterior, se tienen como elementos de estudio al «Estado», que es definido por Vladimiro Naranjo Mesa como “*un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estado*”². Así también se tiene a la «administración pública», definida por Fernando Garrido Falla como la actividad que lleva a cabo el Estado, así como el conjunto de órganos a partir de los cuales la desarrolla.³

En ese mismo orden de ideas, también se tiene como elementos de estudio a la Contraloría General de Cuentas, definida por la Constitución en su artículo 232 como “*una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos,*

²Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá. Editorial Temis. 2010. Pag.97.

³Garrido Falla, Fernando, citado por Moreno Rodríguez Rodrigo en: La administración pública federal en México. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1980. Pág. 87-103.

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.”; y el Contralor General de Cuentas, máxima autoridad de la Contraloría General de Cuentas.

Así pues, el alcance de la presente monografía está centrado concretamente al estudio de la prohibición de reelección referida en el artículo 233 de la CPRG y la comparación sobre la interpretación dada a la Constitución de la República de Guatemala con las constituciones de ciertos países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante se abrevia OLACEFS) No se abarca el análisis de otras leyes de carácter especial o supletorias, sean estas de índole nacional o internacional, pues de lo contrario se haría muy extenso el desarrollo del mismo si se considera lo que previamente se debe de conocer antes de hacer la concatenación respectiva.

Como aporte se presentará al lector las interpretaciones que se le ha dado a la prohibición que contiene el artículo 233 de la CPRG, incluyendo la que a criterio del suscrito responde tanto al espíritu del Texto Constitucional como a la voluntad originaria del legislador constituyente. También se expone qué tanto afecta o beneficia en el presente y futuro del país que el Contralor General de Cuentas pueda ser reelecto cuántas veces se postule, en períodos no consecutivos; así como la importancia de la alternancia y el no continuismo en el ejercicio del poder de cualquier cargo público, no exclusivamente en el del Presidente de la República.

Con respecto al cómo se realizará la investigación, se utilizará el método descriptivo porque a través del mismo se puede llegar a obtener un mejor resultado y organización del contenido; el histórico para poder entender la actualidad con base a las actuaciones del pasado partiendo de un origen común, y el analítico para aquellos casos a realizar análisis detallado de diferentes elementos. De la misma manera en el presente trabajo se utilizará diferentes tipos de investigación entre ellos la jurídico descriptiva, jurídico comparativa e histórica descriptiva para lograr desarrollar la problemática jurídica y social desde sus inicios hasta la actualidad, con relación a la temática de la cual es objeto de estudio del mismo. Las unidades de análisis que serán objeto de estudio del presente

trabajo de investigación las cuales fueron recogidas en el cuadro de cotejo que para el efecto se elaboró, se individualizaran, primeramente, como regulación constitucional de la figura del Contralor en los países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS-, siguientes: Guatemala, Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Chile, Colombia Uruguay, Perú y República Dominicana. Como segundo punto, se utilizarán los pronunciamientos de la CC respecto a la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas, principalmente los identificados con Nos. 5767-2014, 5809-2014, 5851-2014 y 686-2015

El procedimiento que se realizará durante este trabajo de investigación consistirá inicialmente en la elección del tema y sus elementos, elaborar todo lo concerniente al marco de referencia con el respaldo de fichas bibliográficas, fichas de desarrollo de contenido, utilizando como fuentes libros, tesis, revistas, artículos de periódicos, informes sobre el acontecer nacional e internacional e información recabada de internet y del marco teórico realizado previamente a realizar la presente investigación. Posteriormente se procederá a la preparación de los cuadros de cotejo, así como la enunciación de conclusiones, recomendaciones y el listado de referencias; por último, se desprenderá la creación del índice. Con base en los cuadros de cotejo se harán evidentes algunas circunstancias que ponen en duda que el criterio asentado por la Corte de Constitucionalidad respecto al alcance de la prohibición objeto de estudio responda exclusivamente a criterios jurídicos y no así a políticos partidistas, lo cual viene a confirmar que la situación actual del país en relación a la impunidad y a la falta de un verdadero Estado de derecho no es un problema «de leyes» sino «de personas», pues dichos actores, a pesar de contar con el andamiaje jurídico apropiado, han olvidado procurar el fin último de la Constitución, siendo este el bien común.

En cuanto a la esquematización de la presente tesis, en el Capítulo 1 se desarrollarán temas que con posterioridad servirán de base para el análisis de fondo más adelante presentado, entre estos, lo relativo al Estado y sus elementos; seguidamente, el sistema de frenos y contrapesos y la rendición de Cuentas como mecanismos de control del poder público, y finalmente las instituciones de control estatal, dentro de las cuales figura la Contraloría General de Cuentas.

En el Capítulo 2 se hará énfasis en lo referente a la administración pública y sus elementos, las clases de control público y el papel fiscalizador de la CGC dentro de dicho ámbito. Posteriormente, en el capítulo 3, se desarrollará la figura del Contralor General de Cuentas haciendo especial énfasis en el tema de no reelección del mismo según lo previsto en el artículo 233 del Texto Constitucional. Finalmente, en el Capítulo 4 se presentarán los resultados a los que se abordó al contrastar los objetivos y la pregunta de investigación de la presente tesis con las disposiciones normativas discutidas y analizadas.

CAPITULO 1

NOCIÓN DE ESTADO

Desde la perspectiva de Aristóteles el hombre es un ser social, lo cual implica pluralidad, unión y convivencia con sus semejantes, a través de distintas entidades o agrupaciones sociales, como la familia, la comunidad y el Estado; siendo ésta última la denominada «asociación política perfecta e ideal», pues representa una forma de organización no únicamente social sino además política que posee los medios adecuados para cumplir las funciones que le son propias⁴. Por lo anterior, se elabora una descripción de lo que es y representa el Estado y se establecen los elementos que lo individualizan como tal.

1.1. ¿Qué es el Estado?

Del vocablo «Estado» pueden citarse tantas definiciones cuantos autores han estudiado el tema.⁵ En tal virtud, se hará mención a sus distintas acepciones, que van desde su génesis hasta su sentido más amplio y restringido.

El Estado resulta del proceso de evolución de distintas formas de organización social: reinos, imperios, principados, repúblicas, ciudades, etc.⁶ En Grecia se desarrolló por primera vez una organización política semejante al Estado moderno a la que se denominó *polis*, cuyo ámbito territorial comprendía exclusivamente a la comunidad social ubicada dentro de los límites de la ciudad y de allí la denominación ciudad-Estado o Estado-ciudad⁷. En la Edad Media, a partir de las invasiones bárbaras se pierde la noción de imperio como institución Estatal y adquiere una connotación asociada a la dominación

⁴Acfilosofía: actividades de filosofía. Vicenta Llorca. La Política en Aristóteles. Santa Cruz de Tenerife, España. 2014. Disponible en Red. <http://www.acfilosofia.org/materialesmn/historia-de-la-filosofia/filosofia-antigua/489-la-politica-en-aristoteles-38045161>, 22 de enero de 2017.

⁵Naranjo Mesa, Vladimiro. *Op.cit.* Pág.81.

⁶*Ibid.* Pág. 86

⁷*Ibid.* Pág. 87.

por parte de una familia real, no existe una identificación entre comunidad política y unidad territorial⁸.

La noción de Estado según su origen resulta del conocimiento de sus aspectos jurídicos, políticos, históricos y sociológicos. Así, Kant resume en cuatro hipótesis el origen del estado⁹:

- **El Estado resulta de un proceso de transformación interna:** Existe un conjunto de personas que comparten un origen, un territorio y que obedecen a un mismo jefe. La institucionalización de la figura del “jefe” anuncia el surgimiento del Estado, que según Marx: *“Es la forma de institucionalización de la desigualdad”*.

- **El Estado resulta de una imposición externa:** El Estado es una la organización social impuesta por una agrupación nacional influenciada por un grupo de poder foráneo, lo cual supone una estratificación social previa. El sociólogo y economista político alemán Franz Oppenheimer explica dicha hipótesis diciendo: *“el Estado, totalmente en su génesis, esencialmente y casi totalmente durante las primeras etapas de su existencia, es una institución social, forzada por un grupo victorioso de hombres sobre un grupo derrotado, con el único propósito de regular el dominio de los grupos de los vencedores sobre el de los vencidos (...)”*¹⁰.

- **El Estado resulta de un pacto social:** El contrato social sería el fundamento de la sociedad y en consecuencia el Estado mismo, al respecto Rousseau explica que: *“el acto por el cual un pueblo es un pueblo, es necesariamente anterior al acto por el cual un pueblo elige a su rey”*¹¹. Por naturaleza, el hombre es un ser libre y social, siendo en función de ese libre albedrío, que voluntariamente

⁸Loc. cit.

⁹May Cantillano, Hubert. Aportes de Kant al concepto moderno del “Estado de Derecho”, en: Revista Jurídica IUS Doctrina. Número 1. Volumen 10. Costa Rica. Editorial Universitaria. 2010. Pág. 25. Disponible en Red. <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13569/12857>.

¹⁰Oppenheimer Franz. El Estado: su historia y evolución desde un punto de vista sociológico. España. Editorial Trotta. 2014. Pág.100.

¹¹Rousseau Jean Jacques. Contrato social. Madrid, España. Editorial Espasa Calpe. 1762. Pág. 35.

determina agruparse con otros, bajo la dirección de quien asume el rol de líder dentro de la organización.

- **El Estado resulta de un complejo proceso evolutivo:** El Estado es el resultado de un complejo proceso evolutivo, que surge frente a la necesidad de una agrupación social de dotar a su organización de un orden jurídico-político que marque directrices de conducta dentro del territorio que ocupa. La implementación de un orden jurídico y político implica la división social y en consecuencia el surgimiento de la figura de los “*gobernados*” y de los “*gobernantes*”¹²

En ese orden de ideas, entre otros, PLATÓN lo concibió como un ente ideal; ARISTÓTELES como una sociedad perfecta¹³; ROUSSEAU, como la asociación política libremente fundada por los partícipes del contrato social; KANT, como “reunión de hombres que viven bajo leyes jurídicas”¹⁴; CARRÉ DE MALBERG como “*un conjunto de elementos heterogéneos*”¹⁵; DUGUIT lo define como “*una agrupación humana fijada sobre un territorio determinado*”¹⁶; BURDEAU, como “*titular abstracto y permanente del poder*”¹⁷; y BISCARETTI DI RUFFIA lo define como ente social que se forma cuando un territorio determinado se organiza jurídicamente en un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno¹⁸. Nótese que, en muchas de las definiciones citadas, se hace referencia a uno o varios de los elementos constitutivos del Estado, que más adelante se desarrollarán.

Cabanellas define al estado como el “Cuerpo político de la nación; persona jurídica de derecho público, constituida por la comunidad de los habitantes de un territorio

¹²Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. México D.F. Editorial Porrúa. 1999. Pág. 98.

¹³Aristóteles. La política. Buenos Aires. Editorial Alianza. 1947. Libro primero, cap. 1.

¹⁴Juan D Ramírez Gronda. Diccionario jurídico. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1986. Pág. 119.

¹⁵De Melberg René Carrera. Teoría General del Estado. México. Editorial Fondo Cultural Económica. 1948. Pág. 21.

¹⁶León Deguit. Tratado de Derecho Constitucional. París. Editorial Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. 1921. Pág. 522.

¹⁷G. Burdeau. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Librairie Générale de Droit. 1972. Pág. 13.

¹⁸Biscaretti Di Ruffia Paolo. Derecho Constitucional. Madrid. Editorial Tecnos. 1973. Pág. 87.

determinado, organizada con arreglo a su Constitución para el cumplimiento de sus fines específicos”¹⁹

Los subsiguientes tratadistas clásicos exponen las siguientes reflexiones:

- Hegel: El estado es la conciencia de un pueblo²⁰.
- Kant: Es una variedad de hombres bajo leyes jurídicas²¹.
- Cicerón: Es una multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de a utilidad²²
- Hobbes: Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como la juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común²³.

Los tratadistas modernos *ut infra* entienden el vocablo Estado así:

- Kelsen: El Estado es el ámbito de aplicación del derecho²⁴.
- Spengler: El Estado es la historia considerada sin movimiento²⁵.
- Max Weber: El Estado es la coacción legítima y específica. Es la fuerza bruta legitimada como (última ratio), que mantiene el monopolio de la violencia.²⁶

¹⁹ Cabanellas Guillermo, Diccionario jurídico Elemental, undécima edición Buenos Aires Argentina, editorial Heliasta S.R.L. 1993 Pag. 125

²⁰Ávalos Tenorio, Gerardo. Actualidad del concepto de Estado de Hegel, en: Scielo. Volumen 23. Número 64. México. [s.d.e]. 2010. Pág. 23.

²¹ Vigo, Alejandro. Ética y Derecho según Kant, en: Tópicos (México). Número 41. México. [s.d.e]. 2011. Pág. 15. Disponible en Red. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-66492011000200004.

²²Arnáiz Amigo Aurora. Del Estado y su Derecho. México. Editorial Laguna, S.A. 1998. Pág. 75.

²³Ramírez Echeverría Juan David. Thomas Hobbes y el Estado absoluto: del Estado de razón al Estado de terror. Colombia. Editorial Universidad de Antioquia. 2010. Pág. 98.

²⁴D’Aura, Aníbal. Ciencia del Derecho y crítica del Estado: Kelsen y los anarquistas, en: Academia. Número 12. Argentina. [s.d.e]. Pág. 9.

²⁵Letrujil. Origen del concepto de Estado [Power Point slides]. 2013. Disponible en Red. <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/04/teoria-de-estado.ppsx>.

²⁶ Loc. cit.

El significado y alcance del vocablo «Estado», obedece al contexto dentro del cual se emplee. En términos muy simplistas y atendiendo a su acepción gramatical más amplia, la Real Academia de la Lengua Española, en su diccionario, lo define así: *“1.m. Situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar”*. En el ámbito político-jurídico se asimila como *“un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estado”*ⁱ.

La anterior definición describe perfectamente los elementos constitutivos del Estado, siendo éstos:

- a. Una sociedad humana;
- b. Un territorio dentro del cual se establezca permanentemente esa sociedad;
- c. La presencia de un orden normativo-jurídico que rija la conducta de la sociedad humana;
- d. La existencia de un ordenador que aplique dentro del contexto de la sociedad humana el orden jurídico creado;
- e. Fin colectivo de la actividad humana, denominado bien común

En consonancia con la enunciación anterior, autores como Lissete Beatriz Mendoza, Ricardo Mendoza Orantes, Capitant y Francisco Porrúa Pérez explican que el Estado es un grupo social establecido en un territorio determinado, sujetos a la autoridad de un gobierno determinado que crea, define y aplica un ordenamiento jurídico, con la finalidad de obtener bienestar general o bien común”.²⁷

El Estado de Guatemala se define en su artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala que indica lo siguiente: “Guatemala es un Estado Libre, independiente, y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus

²⁷Mendoza, Lissete Beatriz y Mendoza Orantes, Ricardo. Constitución Explicada. Editorial Jurídica salvadoreña. Guatemala. 2,007. Pág. 11.

derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.”

De las definiciones de Estado brindadas por distintos tratadistas, en resumen indican que el Estado como tal es libre e independiente, es constituido en un territorio determinado, es organizado jurídica y políticamente en un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno, forma un conglomerado social, y puede contraer derechos y obligaciones frente a otros Estados.

1.2. Elementos del Estado:

La doctrina tradicional ha considerado que los elementos del Estado son tres: la población, el territorio y el poder público o autoridad. Sin embargo, autores modernos agregan un cuarto y quinto elemento a los tres de la doctrina tradicional, siendo éstos: el fin que persigue el Estado y el reconocimiento de su soberanía por otros Estados.²⁸

Tradicionalmente amplios sectores de la doctrina agrupan los elementos del Estado, así:²⁹

a. componente fáctico	Soberanía, sociedad o pueblo, territorio
b. componente normativo	Ordenamiento jurídico, legalidad
c. componente axiológico	Los fines del Estado (necesidades, intereses y valores), bien común, legitimidad.

A continuación, se discuten los aspectos más relevantes de cada uno de ellos.

1.2.1. Población.

Constituye el elemento humano del Estado. Guillermo Cabanellas indica que comprende “... *Los habitantes de un territorio (...)*”³⁰. Los doctrinarios coinciden en que el Estado

²⁸Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit. Pág. 99.

²⁹García Cotalero, R. Introducción a la Teoría del Estado. Barcelona. Editorial Teide. 1986. Pág. 200.

³⁰Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 2006. Pág. 314.

como estructura jurídico-política requiere la presencia de agrupaciones humanas en un mismo territorio, es decir del elemento “población”³¹.

En la obra Teoría de la Democracia, el filósofo Giovanni Sartori, ofrece seis distintas interpretaciones de la palabra “pueblo o población”³²:

- Pueblo, que significa literalmente todo el mundo.
- Pueblo, como una gran parte indeterminada, un gran número.
- Pueblo, como clase baja.
- Pueblo, como una entidad indivisible, como una totalidad orgánica.
- Pueblo entendido como la mayor parte, expresada por un principio de mayoría absoluta.
- Pueblo entendido como la mayor parte, expresada mediante un principio de mayoría limitada.

1.2.2. Territorio, elemento físico del Estado

Cabanellas refiere en su Diccionario Jurídico que proviene de la palabra latina «*terra*», tierra y lo define así: “*Parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de un Estado, provincia, región o municipio... La base geográfica de una nación, comprendida dentro, de sus fronteras, el espacio sometido a su imperio (...).*”

Este elemento tiene una acepción física porque constituye el ámbito geográfico en el que reside un grupo humano y dentro del cual se ejerce el poder estatal o *imperium*. Su extensión puede variar por causas diversas (conquistas, guerras, anexiones, etc.), por lo cual no se requiere que sea fijo, pero si identificable, a manera que exista un punto de referencia que marque un límite a la autoridad del gobierno³³.

³¹ Marco Antonio Arguelles Gutiérrez. Elementos del Estado. [Power Point slides]. 2011. Disponible en Red. https://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/huejutla/administracion/temas/elementos-del_estado.pdf. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2016

³² Velasco Gamboa, Emilio. Fundamentos de Filosofía Política y Teoría del Estado. [PDF]. 2010. Disponible en Red. <http://www.tuobra.unam.mx/obrasPDF/publicadas/030520222917-FUNDAMEN.html>. Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2016.

³³ Loc. cit.

Inicialmente, la noción de territorio se circunscribió al suelo o superficie sobre la cual ejercía su dominio el Estado. Más adelante Kelsen señala que *“los territorios de los distintos Estados no son parte de la superficie terrestre, sino cuerpos cónicos cuyos vértices se encuentran en el punto central de la Tierra”*³⁴, a partir de ese momento se sostuvo que el territorio del Estado era un espacio tridimensional que además del suelo, se extiende en sentido vertical, por debajo y por encima de aquel, y también en sentido horizontal, cuando se trata de Estados con zonas costeras. Por consiguiente, los componentes del territorio del Estado son: el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma submarina³⁵.

En consonancia con lo anterior, el artículo 121 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que en el territorio hay bienes que son de propiedad del Estado, enlistando los siguientes:

a. Los de dominio público;

b. Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;(…)

d. La zona marítima terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;

e. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;

f. Los monumentos y las reliquias arqueológicas”.

³⁴ Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México. Editorial Losada. 1950. Pág. 228.

³⁵Naranjo Mesa, Vladimiro. *Op. cit.* Pág.118.

1.2.3. Soberanía

La soberanía se manifiesta de dos maneras: una interna, en cuanto se ejerce dentro del ámbito del Estado; y otra externa, en cuanto que el Estado está colocado en pie de igualdad jurídica frente a los demás Estados que conforman la comunidad internacional³⁶. En consecuencia, éste elemento del Estado se entiende en dos vías:

- a. Como autoridad que reside en el pueblo y que se delega a funcionarios en forma de poder público.

El clásico Jean J. Rousseau, establece que *“la soberanía consiste en la voluntad general, misma que no puede ser enajenada ni representada más que por sí misma ... el poder puede transmitirse, pero la voluntad no”*³⁷. En consecuencia, se establece que la soberanía corresponde a todos los miembros de la sociedad que ni se cede ni se enajena, solo se delega su ejercicio en funcionarios para que la ejerzan.

Lo anterior pone de manifiesto la denominada *«soberanía popular»*, recogida en el artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece en lo conducente que *“la soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”*.

En resumen, *«la soberanía popular»* parte de la idea que el poder reside en el pueblo, pero frente a la imposibilidad de que este sea ejercido por todos y cada uno de sus miembros, este se ve en la necesidad de delegar ese poder en un grupo selecto de personas que vele por los intereses sociales, económicos y políticos de la mayoría.

- b. Como reconocimiento del Estado como tal frente a los demás.

Desde esta perspectiva, el elemento de la soberanía se manifiesta en el reconocimiento de un Estado como tal por otros Estados, es decir por la comunidad internacional³⁸.

³⁶Naranjo Mesa, Vladimiro. *Op. cit.* Pág. 144

³⁷ Rousseau, Charles. *Derecho internacional público*. Barcelona. Editorial Temis. 1996. Pág. 120.

³⁸ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Op. cit.* Pág. 148.

Hasta hace poco tiempo, se incorporó como elemento constitutivo del Estado el reconocimiento de su soberanía por otros Estados, ya que ha pasado la época en que los Estados pueden sobrevivir como entes autárquicos y aislados; en ese sentido, si el individuo es un ser social por naturaleza que necesita de relaciones con los demás para su propia subsistencia y realización, en igual sentido puede afirmarse de los Estados³⁹. Lo anterior no implica injerencia de la sociedad internacional en los órdenes económico, político, científico, cultural y/o social, inclusive; pero indiscutiblemente constituye el medio para que el Estado pueda beneficiarse de los demás Estados en muchos campos, por ejemplo, el del comercio exterior, alimentación, recursos energéticos, telecomunicaciones, protección de los derechos humanos, etc., sin que por ello su soberanía que vea comprometida⁴⁰.

1.2.4. Fin del Estado - bien común -

La sociedad humana, no permanece inmóvil, existe una actividad incesante de los seres humanos, regida por un orden jurídico que señala los fines colectivos de esa actividad humana. A esos fines se les denomina 'teleología', del griego Telos, fin.⁴¹

La finalidad es el elemento teleológico del Estado y alude a los propósitos que, en concepto de diversos pensadores y doctrinas políticas debe perseguir el Estado, y lo constituye "el bien común" o "el bienestar general" de toda la población⁴².

Renato Alessi, define el bien común como el *"interés colectivo primario formado por el conjunto de intereses individuales preponderantes en una determinada organización jurídica de la colectividad"*. Por lo tanto, consiste en el interés de la sociedad, entendida como el conjunto de personas ligadas de manera orgánica por un principio de unidad que supera a cada una de ellas.

³⁹ Loc. cit.

⁴⁰ Ibíd. Pág. 149.

⁴¹ Juárez Jonapa Francisco Javier. Teoría General del Estado. México. Editorial Tercer Milenio S.C. 2012, Pág. 217.

⁴² Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa. 1996. Pág. 95.

Al respecto, el artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala prevé: *“El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”*. La Corte de Constitucionalidad apuntó en sentencia de fecha 17 de septiembre de 1986, proferida dentro del expediente número 12-86 y contenida dentro de la Gaceta 1, que: *“El fin supremo del Estado es la realización del bien común, por lo que los legisladores están legitimados para dictar las medidas que, dentro de su concepción ideológica y sin infringir preceptos constitucionales, tiendan a la consecución del bien común. Conviene tener presente que la fuerza debe perseguir objetivos generales y permanentes, nunca fines particulares”*.

1.2.5. Poder público o autoridad.

Al desarrollar la definición de Estado, se dijo que ese conglomerado social, política y jurídicamente constituido asentado sobre un territorio determinado, está sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, se configura así otro elemento del Estado, denominado poder público o autoridad. De manera que el concepto de poder que interesa examinar, es aquel cuya titularidad está en cabeza de ese ente al que se denomina Estado, es decir aquel que se ejerce por parte de los gobernantes.

Para el autor Manuel Ossorio y el tratadista Guillermo Cabanellas, el poder público es una potestad inherente al Estado que le permite dictar normas obligatorias que regulan la convivencia social de cuantos se encuentran dentro de su territorio.⁴³ Hauriou lo define como *“voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano, y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia...”*⁴⁴. De esta última definición se desprenden dos elementos esenciales que conforman el poder público:

- a. Dominación: consiste en la capacidad material de hacer cumplir las decisiones de los gobernantes.

⁴³Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Guatemala. Editorial Datascan, S.A. 1974. Pág. 395.

⁴⁴Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona. Editorial Ariel. 1971. Pág. 125.

- b.** Competencia: aptitud reconocida a los gobernantes para adoptar soluciones justas a los problemas que plantea el conglomerado social.

Agregado a lo anterior, el citado autor Hauriou distingue entre poder de derecho y poder de hecho. Cuando en una organización determinada se le da primacía al elemento competencia y existe además el consentimiento dado por los gobernados al poder que les dirige le da la cualidad de poder o gobierno de derecho; en tanto que cuando en esa organización predomina el elemento dominación, se está frente a un poder de hecho.

En el ordenamiento jurídico vigente, específicamente la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el artículo 141 que *“la soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”*, así mismo el artículo 152 establece que *“el poder proviene del pueblo”*. Como puede notarse, mediante el proceso de delegación de soberanía del pueblo, ciertos ciudadanos designados popularmente quedan investidos de poder público (gobernantes) que en el ejercicio de su función deben desarrollar instrumentos jurídicos y dictar políticas de gobierno que garanticen el bien común⁴⁵.

En ese orden de ideas, para prevenir que quienes gobiernan se extralimiten en el ejercicio de sus funciones, es decir incurran en abuso de poder; doctrinariamente se proponen las siguientes dos formas de control⁴⁶: **a.** crear un sistema de frenos y contra-pesos; y, **b.** la rendición de cuentas.

1.3. Mecanismos de control del poder público.

1.3.1. Sistema de frenos y contra - pesos.

Previamente a que los Estados conformaran su estructura gubernamental como actualmente se conoce, esto es en función de las pautas de la división de poderes dadas por Montesquieu; predominaba el absolutismo despótico, en dónde la idea de Estado se

⁴⁵Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editores México siglo XXI. Decimosexta edición. 2002. Pág. 28.

⁴⁶ Loc cit.

encontraba confundida con la persona del monarca, fenómeno que se ilustra con la frase de Luis XV: “*el Estado soy yo*”.

La historia ha demostrado que el mal gobierno y el uso degenerado del poder se han convertido en la regla en vez de ser la excepción, llegando a vulnerar los derechos de muchos. Este exceso de poder ha sido denominado de muchas maneras: Autoritarismo, Totalitarismos, Despotismo, Tiranía, Dictadura, etc., todos estos términos tienen su origen en acepciones y realidades distintas, es decir que cada uno posee ciertas características particulares y fueron utilizadas en distintas épocas y durante diferentes tipos de gobierno, sin embargo todos esos conceptos representan lo mismo, puesto que reflejan una forma de gobierno en donde existe una exacerbación del poder y la restricción de libertades y derechos a los ciudadanos, mediante la concentración y abuso excesivo del poder político⁴⁷.

Montesquieu manifiesta que el poder político constituye en sí mismo un peligro para la realización de la libertad de los ciudadanos, debido a que todo hombre que tiene poder siente inclinación a abusar de él yendo hasta donde encuentra límites, ante lo cual concibió la famosa teoría de la separación de los poderes, que propone distribuir las funciones del Estado en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que cuentan con las facultades necesarias para examinarse entre si el cumplimiento de las funciones asignadas.⁴⁸

Surge así la importancia de destacar que aún y cuando el poder es uno solo; doctrinariamente se utiliza el término “separación de poderes” para referirse a la división de las funciones del Estado en sus tres organismos básicos, es decir⁴⁹:

- a.** La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial;
- b.** La función legislativa es privativa del Poder Legislativo; y,

⁴⁷Landívar Mosiño, Eric Cícero. El límite al Poder Político como función primordial de la Constitución, en: *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*. Número 11. Bolivia. [s.d.e.]. 2011. Págs. 24-63. Disponible en Red. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572011000100003.

⁴⁸Fuentes, Claudia. Montesquieu: Teoría de la Distribución Social del Poder, en: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 31. Número 1. Santiago de Chile. 2013. Págs. 47-61. Disponible en Red. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_serial&pid=0718-090X&lng=es&nrm=iso.

⁴⁹Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Tomo 8. Buenos Aires. Editorial FDA. 2013. Pág. 100

- c. La función administrativa corresponde principalmente al Poder Ejecutivo y los demás órganos administrativos.⁵⁰

El modelo de división tripartita de poderes como mecanismo de frenos y contrapesos, se reconoce en el artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual indica que *“La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida”*; agregado a lo anterior, la Corte de Constitucionalidad sostiene que *“... mediante la división o separación de poderes se atribuye al Organismo Legislativo la función de crear leyes (legislar); al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento (administrar justicia); y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar... el sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, es decir que ejerzan entre sí un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad”*⁵¹

Como se aprecia, la división tripartita de poderes propuesta por Montesquieu en la teoría de «Frenos y Contrapesos», explica la separación de funciones del Estado en sus tres organismos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que de acuerdo a las atribuciones y competencias que determina la Carta Magna cumplen funciones administrativas, legislativa-normativa y de control jurisdiccional, respectivamente.

Agregado a lo anterior, basado en el clásico principio de Separación de Poderes surge en el régimen constitucional guatemalteco el control de tipo horizontal, a partir del cual a cada organismo del Estado se le ha encomendado la tarea de controlar la actividad de los demás organismos constitucionales a fin de que su conducta se ciña a los parámetros fijados en el orden jurídico y evitar a toda costa prácticas excesivas de poder.

⁵⁰Ibid. Pág. 100

⁵¹ Gaceta 86. Expediente 1312-2006. Sentencia del 19/11/2007.

Los controles de tipo horizontal, son aquellos que funcionan dentro de un mismo nivel jerárquico y que se ejerce por y con respecto de órganos del Estado. Se dividen en controles intraórganos e interórganos⁵². En el caso de los controles interórganos, es la interacción entre los tres órganos o Poderes del Estado, es decir, entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y se da de dos formas fundamentales: de manera obligatoria y optativa⁵³. Los de carácter obligatorio son aquellos en los cuales los detentadores de poder están obligados constitucionalmente a actuar de manera conjunta para desarrollar ciertas funciones⁵⁴. Los optativos, por su parte, son los que determinado Poder u órgano está autorizado por la constitución para intervenir discrecionalmente en la actividad de cualquiera de los otros sobre determinadas tareas⁵⁵.

En cuanto a los controles intraórganos, Loewenstein señala que es esencial tomar en cuenta que una función del proceso político puede ser realizada a través de una institución constituida por una pluralidad de miembros. Esto quiere decir que, dentro de cada órgano o Poder, concurren distintas instituciones ordenadas, para que las decisiones adoptadas no dependan de una única persona o institución.

Para fines ilustrativos y no limitativos se menciona a continuación los siguientes mecanismos de control interórganos⁵⁶:

1. Mecanismo de control del poder legislativo respecto del poder ejecutivo:

- a)** la comparecencia obligada de cualquier funcionario del gobierno ante el Congreso, sus comisiones o sus bloques de legisladores [Artículos 168 y 171 literal m) de la CPRG; 4 de la LOJ];
- b)** la interpelación por uno o varios diputados a los ministros del gobierno [Arts. 166 y 199 de la CPRG];
- c)** la formación de comisiones

⁵² Gaceta 23. Expediente 274-91. Sentencia del 18/02/1992

⁵³ Landívar Mosiño, Eric Cícero. *Op.cit.* Pág. 64

⁵⁴ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución.* Barcelona. Editorial Ariel. 1976. Pág. 100.

⁵⁵ Loc. cit.

⁵⁶ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Respuestas al cuestionario preparatorio de la conferencia "El Sistema de relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo". IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional. Cádiz, España. 16 a 19 de mayo de 2012. Disponible en Red. <http://www.cijc.org/miembros/Guatemala/Documents/Corte%20de%20Constitucionalidad%20de%20Guatemala.pdf> Fecha de consulta. Guatemala 27 de marzo de 2017.

de investigación [183 CPRG]; **d)** la presentación de informes del Ejecutivo al Congreso [Arts. 171 literal d, 183 literal v y 183 literal w de la CPRG]; **e)** todo el complejo que resulta de las atribuciones del Congreso [Arts. 165, 168, 198 de la CPRG)

2. Mecanismos de Control del poder ejecutivo sobre el poder legislativo:

a) iniciativa de ley del Presidente de la República [Artículos 174 y 183 literal g de la CPRG]; **b)** veto presidencial a las leyes emitidas por el Congreso [Arts. 178 y 183 literal h de la CPRG]; **c)** convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias [Art 183 literal l de la CPRG]; **d)** aprobar la ampliación del Presupuesto General de Ingresos del Estado que resuelva el Congreso de la República, aún y cuando con la opinión desfavorable del Ejecutivo, el Congreso puede aprobarlo con el voto de las 2/3 partes de sus diputados [Artículo 241 de la CPRG].

3. Mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder judicial:

a) conocer y resolver los antejuicios presentados contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia [Artículo 206 de la CPRG]; **b)** conocer y resolver antejuicios presentados contra los magistrados de la Corte de Constitucionalidad [Artículo 165, inciso h de la CPRG]; **c)** recibir el informe cuatrimestral del Organismo Judicial acerca de los alcances y de la ejecución analítica de su presupuesto programático [Artículo 213 de la CPRG]; **d)** elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia [Artículo 215 de la CPRG]; **e)** elegir a los magistrados titulares de las Salas de la Corte de Apelaciones [Artículo 217 CPRG]; **f)** elegir a uno de los cinco magistrados que integran la Corte de Constitucionalidad [Artículo 268 de la CPRG]; **g)** asignar el porcentaje del Presupuesto General de la Nación que corresponda al Organismo Judicial [Artículo 213 de la CPRG]; **h)** decretar la integración de la Corte de Constitucionalidad [Artículo 157 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad].

Existen también otras Instituciones de Estado, tales como la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas, por citar
pág. 16

algunas, que, sin tener carácter de Organismos, ejercen el control externo de la actividad de otras entidades públicas; más adelante desarrolladas.

1.3.2. Rendición de cuentas.

Uno de los principios sobre los que se asientan los gobiernos democráticos, es la obligación que tienen los gobernantes de rendir cuentas sobre los actos de gobierno a la sociedad a la cual dirigen con sus políticas⁵⁷.

La rendición de cuentas significa *“la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”*.⁵⁸ Para Ríos Cázares y Cejudo, la rendición de cuentas (R) implica *“una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R, es decir, la materia sobre la que se rinde cuentas). En esta relación B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilar e incidir en su comportamiento vía incentivo o sanciones”*⁵⁹. En rigor, la rendición de cuentas tiene estrecha relación con el acceso a la información que permita hacer el escrutinio público de las decisiones que toman las autoridades de turno⁶⁰

Dentro de la rendición de cuentas existen mecanismos de control. Los mecanismos de control son los medios por los cuales se puede llevar a cabo la rendición de cuentas. Los tres principales mecanismos de control son el político, el de procedimiento y el social.

⁵⁷Christian Gruenberg y Guillermo Jorge. Seminario en Transparencia y Buen Gobierno: hacia un gobierno abierto y participativo, Monterrey. Instituto Tecnológico de Monterrey [Power Point slides]. 2012. Disponible en Red. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/GAPLAC.pdf>.

⁵⁸Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. Democracy, Accountability and Representation. Reino Unido. Cambridge University Press. 1999. Pág. 125.

⁵⁹Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo. Rendición de Cuentas: La importancia de las definiciones, en: Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior. Número. 2. México. ASF: Auditores Superiores de la Federación. 2012. Págs. 7-50. Disponible en Red. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_Tecnica_2.pdf

⁶⁰Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza. Flores Walter. La rendición de cuentas en las políticas públicas. Guatemala. 2011. Disponible en Red. http://cegss.org.gt/wp-content/uploads/2013/02/evidencia_para_politicas_publicas_3.pdf. Fecha de consulta: 27 de marzo de 2017.

- Mecanismo de control político o parlamentario, se ve plasmado en el modelo guatemalteco a través de la función fiscalizadora que el Congreso de la República ejerce de forma horizontal respecto de ciertas tareas del ejecutivo y sus ministros a través de interpelaciones responsables, por ejemplo.
- Mecanismo de control de procedimientos tiene por objeto verificar si los gobernantes cumplen con las reglas establecidas en manuales de procedimientos aplicables a la gestión pública y se realiza generalmente por instancias administrativas y judiciales con base en el principio clásico de control horizontal.
- Mecanismo de control social, compete a los ciudadanos y consiste en la asimilación y revisión de los resultados que se están presentando en la rendición de cuentas por parte de la sociedad. En el marco jurídico guatemalteco, el modelo de auditoría social o ciudadana aparece plasmado en las normas jurídicas infra relacionadas; enunciación que es de carácter meramente ilustrativa y no restrictiva

A continuación, se citan algunas disposiciones normativas que incorporan la noción de rendición de cuentas.

Norma jurídica	Disposición legal
Constitución Política de la República de Guatemala.	<p>Artículo 28.- Derecho de petición</p> <p>Artículo 29.- Libre acceso a tribunales y dependencias del Estado.</p> <p>Artículo 30.- Publicidad de los actos administrativos</p> <p>Artículo 31.- Acceso a archivos y registros estatales.</p> <p>Artículo 35, párrafo 5º: - Libre e irrestricto acceso a fuentes de información</p> <p>Artículo 44.- Derechos inherentes a la persona humana</p>

	<p>Artículo 154.- Responsabilidad de funcionarios</p> <p>Artículo 237.- Publicidad del presupuesto</p>
<p>Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-96 del Congreso de la República de Guatemala.</p>	<p>Artículo 4.- Principios que rigen la función administrativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El bien común, fin supremo del Estado. - Funciones del organismo ejecutivo con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, descentralización y <u>participación ciudadana.</u>
<p>Código Municipal, Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala</p>	<p>Artículo 17, literales g y h.- Derechos de los vecinos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Literal g.- <i>“Ser informado regularmente por el gobierno municipal...”</i> - Literal h.- <i>“ Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social”</i> <p>Artículo 62.- Derecho a ser informado.</p> <p>Artículo 84, literal d).- Atribuciones del secretario municipal. <i>“ Redactar la memoria anual de labores y presentarlo al Concejo Municipal... al Organismo Ejecutivo, al Congreso de la República, Concejo Municipal de Desarrollo y a los medios de comunicación”</i></p> <p>Artículo 117.- Rendición de cuentas. <i>“... los Concejos Municipales... deberán informar a</i></p>

	<p><i>la población, a través de los Consejos Municipales de Desarrollo y los medios de comunicación , sobre el destino y ejecución de los recursos”</i></p> <p>Artículo 135, párrafo 4º .- Información sobre ejecución del presupuesto. “ ... <i>Para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá.. con el Consejo Municipal de Desarrollo, la información sobre el estado de los ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades...”</i></p> <p>Artículo 136, literales b, c, e.- Fiscalización a cargo de la Contraloría General de Cuentas.</p> <p>Artículo 138.- Fiscalización y rendición de cuentas</p> <p>Artículo 139.- Información para auditoría social.</p>
<p>Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.</p>	<p>Artículo 14, literales f, g, j, m.- Funciones Consejos Comunitarios de Desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Literal f.- Verificar cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios. - Literal g. “Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo...”.

	<ul style="list-style-type: none"> - Literal j. <i>“Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitario”.</i> - Literal m. <i>“Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad”.</i>
<p>Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala</p>	<p>Artículo 4, inciso 9.- Principios. <i>“Son principios orientados del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo, los siguientes: ...9. La participación ciudadana”</i></p> <p>Artículo 5, inciso 4.- Objetivos. <i>“La descentralización del Organismo Ejecutivo tendrá los siguientes objetivos:4. Facilitar la participación y control social en la gestión pública...”</i></p> <p>Artículo 19.- Fiscalización social. <i>“Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa...”</i></p>

<p>Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.</p>	<p>Artículo 2.- Ámbito de competencia. Fiscalización y control gubernamental.</p> <p>Artículo 3, literal b y c.- Objetivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Literal b.- <i>“Apoyar el diseño e implementación de mecanismos de participación ciudadana ...”</i> - Literal c. <i>“Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas...”</i> <p>Artículo 25.- Informes al Congreso</p> <p>Artículo 28.- Informes de auditoría</p>
<p>Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto No. 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala</p>	<p>Artículos 1 al 14, los cuales relacionan la necesidad de publicitar las acciones de la administración pública a para generar entre otras cosas, un efecto multiplicador que conlleve la participación de la ciudadanía.</p>
<p>Ley de Libre Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala.</p>	<p>Artículo 1.- Objetivo de la Ley.</p> <p>Artículo 3.- Principios</p> <p>Artículo 10.- Información pública de oficio</p> <p>Artículo 11.- Información Pública de oficio del Organismo Ejecutivo.</p> <p>Artículo 12.- Información Pública de oficio del Organismo Judicial.</p> <p>Artículo 13.- Información pública de oficio del Organismo Legislativo.</p> <p>Artículo 16.- Procedimiento de acceso a la información</p>

	Artículo 39.- sistema de información electrónicos
Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto No. 101-97 del Congreso de la República de Guatemala	Artículo 4.- Rendición de cuentas del servidor público Artículo 17.- Control y fiscalización del presupuesto
Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala	Arts. 17 al 42.- Regímenes de licitación y cotización pública, procedimiento documental, secuencial y público.
Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo No. 540-2013	Artículo 38.- Evaluación presupuestaria y gestión por resultados Artículo 45.- Informes de Gestión Artículo 48.- Información Presupuestaria
Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo No. 312-2002 del Presidente de la República de Guatemala	Artículo 4, literal i, j.- Criterios de eficiencia y eficacia de la descentralización Artículo 19.-Participación ciudadana Artículo 20.- Participación ciudadana, desarrollo local y auditoría social.
Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo No. 09-2017 del presidente de la República de Guatemala.	Artículo 15.- Departamento de Comunicación y Prensa. <i>“... dar a conocer los resultados del trabajo y las actividades que realiza la Contraloría y procurar su divulgación en los diferentes medios de comunicación social”</i> Artículo 29 inciso q y r. Dirección de Auditoría para la Atención de Denuncias. - Inciso q. <i>“... fomentar la participación ciudadana...”</i> Inciso r.” <i>...privilegiando la promoción y divulgación de la política</i>

	<p><i>de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de los servidores públicos”</i></p> <p>Artículo 38 inciso c. Dirección de Delegaciones Departamentales “...<i>la promoción y divulgación de la política de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de los servidores públicos”</i></p> <p>Artículo 40 inciso q. Escuela de Control Gubernamental para las Buenas Prácticas. - “<i>Especializar y capacitar a personas de la sociedad civil para desarrollar capacidades en auditoría social y controles democráticos”</i></p>
--	--

1.3.3. Instituciones de Control Estatal

Como se mencionó líneas atrás, existen también otras instituciones de Estado que sin tener el carácter de Organismos, posibilitan la distribución y el control del ejercicio del poder; es decir, poseen prerrogativas para examinar, cada una dentro del ámbito de su competencia, los actos de distintas organizaciones públicas, entre éstas se mencionan las siguientes:

- La Corte de Constitucionalidad: Los artículos 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 149 del Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, establecen que la función esencial de la Corte de Constitucionalidad es la defensa del orden constitucional. En tal virtud, ese Tribunal ha declarado que le corresponde velar porque los actos emitidos por quienes detentan el poder público se enmarquen

dentro del límite de las facultades que la ley suprema les atribuye. Dicho de otra forma, es mediante el control de constitucionalidad que conoce de posibles vulneraciones a las disposiciones constitucionales y asegura que todo acto de autoridad se encuentre acorde a las normas de dicho rango legal.

- Procuraduría General de la Nación : El artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en lo conducente, lo siguiente: *“La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales... Ejerce la representación del Estado...”*. El Decreto número 512 del Congreso de la República de Guatemala, en consonancia con el texto constitucional, explica en el 13 que corresponde a la Procuraduría General de la Nación, las funciones siguientes: *“1. Representar y sostener los derechos de la Nación en todos los juicios en que fuere parte...; 2. Intervenir...., en los negocios en que estuviera interesada la Nación...; y 3. Cumplir los deberes que, en relación con esta materia señalen otras leyes ...”*, respecto a esa última función, a modo de ejemplo, se cita el artículo 12 inciso C, del Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, cuyo texto indica: *“ Encontrándose los antecedentes en el órgano que deba conocer de los recursos de revocatoria y reposición, se correrán las siguientes audiencias: ... C. A la Procuraduría General de la Nación...”*. En suma, cada una de las funciones enlistadas, convierten a la Procuraduría General de la Nación, en una institución pública de control gubernamental.
- Fiscalía General / Ministerio Público: Según el Decreto 40-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Ministerio Público, artículo 1º: *“El Ministerio Público... promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública...”*. Se colige así, que, en el Estado de Guatemala, corresponde con exclusividad al Ministerio Público, el control de la investigación y persecución penal de los delitos de acción pública.
- Superintendencias de Administración Tributaria: La Superintendencia de Administración Tributaria, se creó en 1997, como una institución autónoma y

descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, responsable de la administración tributaria y aduanera.⁶¹ En esa virtud, su función se fundamenta en el Decreto 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, y del artículo 3 a) y b) se desprende que le corresponde ejercer el control y fiscalización del régimen tributario y aduanero, procurando la administración honesta y transparente de los ingresos que se generen.

- Superintendencias de Telecomunicaciones: El Decreto 94-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley General de Telecomunicaciones, crea la Superintendencia de Telecomunicaciones como un organismo técnico adscrito Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Establece, además, que le corresponde, entre otras funciones, supervisar la explotación del espectro radioeléctrico y el Registro de Telecomunicaciones. – artículos 1, 7 b) y 23-.
- Superintendencias de Bancos: Como lo establece el artículo 133 de la Constitución Política de Guatemala, la Superintendencia de Bancos es el órgano que ejerce las funciones de vigilancia e inspección de los bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, entidades de seguros y otras que disponga la ley.⁶²

En obediencia a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 67-2001 del Congreso de la República, Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, se creó la **Intendencia de Verificación Especial (IVE)** dentro de la estructura de la Superintendencia de Bancos. Su función es prevenir y controlar el delito de lavado de dinero u otros activos.⁶³

- Congreso de la República de Guatemala: La Corte de Constitucionalidad en sentencia del tres de noviembre del año mil novecientos noventa y dos, proferida dentro de los expedientes acumulados 290 y 292-91, argumentó que “ *El Congreso*

⁶¹ Portal de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala. Que es la SAT. Guatemala Disponible en Red. <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/7-que-es-la-sat.html>

⁶² Ley de Supervisión Financiera, Decreto 18-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

⁶³ Portal de la Superintendencia de Bancos. Lavado de Activos. Guatemala, disponible en red: http://www.sib.gob.gt/web/sib/lavado_activos

de la República ejerce, además de la función legislativa que le es inherente, una función contralora, en especial en aspectos referentes a actuaciones del Organismo Ejecutivo, con lo que se procura que determinadas actividades del mismo se ciñan a los parámetros fijados por el orden jurídico y las exigencias políticas”. Así, el Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en consonancia con lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, le confiere, entre otras, las siguientes potestades:

- a. Artículo 4: citas. -“Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativos”.
 - b. Artículo 139. Interpelaciones. -“Los Diputados tienen el derecho de interpelar a los Ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de Ministro y éstos tienen la obligación ineludible de presentarse al Congreso a fin de responder las interpelaciones que se les formulen...”⁶⁴
- Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico –COPRET-: A través del Acuerdo Gubernativo 360-2012 del Presidente de la República, se crea la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico para que vele y establezca mecanismos institucionales que contribuyan en la implementación de políticas, planes y estrategias de gobierno electrónico, transparencia y combate a la corrupción, que permitan optimizar el uso de los recursos públicos con eficiencia y eficacia y dar así cumplimiento a las convenciones internacionales en esas materias, ratificadas por el Estado de Guatemala.

⁶⁴ Artículo 165 j de la Constitución Política de la República de Guatemala “Corresponde al Congreso de la República: ... j) Interpelar a los Ministros de Estado...”

- Contraloría General de Cuentas: El artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, concibe a la Contraloría General de Cuentas como *“...una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos y egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos de Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas...”*. Sumado a lo expuestos, el artículo 1 del Decreto 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, refiere que dicho ente técnico es el *“ rector de la fiscalización y el control gubernamental, y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estafo o que manejen fondos públicos... el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública”*; asimismo, se desprende del artículo 53 del Acuerdo Gubernativo 09-2017 de la Presidencia de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas que, la función fiscalizadora y de control externo gubernamental se realizará sectorialmente mediante la práctica de auditorías financieras, de desempeño y cumplimiento entre otras.

El artículo 4 del Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, establece que corresponde a ese ente técnico, entre otras, la siguiente atribución: *“ f) promover de oficio y ser parte actora de los juicios de cuentas...”*; según el artículo 66 del Acuerdo Gubernativo 09-2017 de la Presidencia de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se iniciará el juicio de cuentas, cuando los hallazgos no fueran desvanecidos por los responsables durante la fase administrativa, correspondiendo en atención a lo prescrito en el artículo 220 de la Constitución Política de la República de Guatemala que *“la función judicial en materia de cuentas será ejercida por los jueces de primera instancia y el Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas...”* .

- Tribunal de Cuentas. En suma, tal y como lo establece el artículo 42 del Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, corresponde a ese Tribunal ejercer la jurisdicción sobre la Contraloría General de Cuentas.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Según el artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la función del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es de *“contralor de la juridicidad de la administración pública...”*. La Corte de Constitucionalidad manifiesta en sentencia del quince de junio del año dos mil, proferida dentro del expediente 219-00, Gaceta 56 lo siguiente: *“La Constitución establece (artículo 221), el principio de control jurídico de los actos de la administración, de manera que sus resoluciones directas o de sus entidades, pueden ser revisadas a fin de evitar a los gobernados la lesión de sus derechos fundamentales y legales ...”*
- La Comisión y el Procurador de los Derechos Humanos: Según el artículo 273 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde al Congreso de la República designar la Comisión de Derechos Humanos; y de acuerdo con el artículo 26 del Decreto 63-94 del Congreso de la República, Ley del Organismo Legislativo, le corresponde, entre otras funciones *i) ... la fiscalización del cumplimiento administrativo de las normas jurídicas atinentes a los derechos humanos.”*

Con relación, a la figura del Procurador de Derechos Humanos, el artículo 274 del Texto Constitucional, indica que *“es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza. Tendrá la facultades de supervisar la administración”*, entendiendo que dicha comprobación versa en materia de Derechos Humanos.

- Tribunal Supremo Electoral: El artículo Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece la Libertad de formación y funcionamiento

de las organizaciones políticas, instituyendo que *“el Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia, la cual se encuentra e regulada en el decreto 1-85 del Congreso de la República de Guatemala”*.

El artículo 121 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, refiere que dicho Tribunal es la máxima autoridad en materia electoral y como tal le corresponde el control y fiscalización del proceso electoral y de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña.

La distribución del poder también se realiza en Guatemala, para beneficio de la democratización, a través del proceso de desconcentración y descentralización administrativa, figuras que doctrinariamente se han entendido de la forma en que se explica a continuación:

1.3.4. Descentralización

Constituye una forma de administración, mediante la cual se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo⁶⁵.

De la definición que antecede, se colige que son características propias de este sistema o forma de organización administrativa, las siguientes:

- a.** Transferencia de funciones, competencias y poderes de decisión;

⁶⁵ Álvarez Rico, M. Principios Constitucionales de Organización de la Administraciones Públicas. Madrid. Editorial S.L.- Dykinson. 2002. Pág. 75

- b. Creación de una persona jurídica distinta del Estado, encuadrada en la organización general del Estado;
- c. Tutela o control sobre los entes descentralizados.

Con relación al tema y en consonancia con lo referido en la Doctrina, la Corte de Constitucionalidad consideró en sentencias del veintiocho de junio del año dos mil proferidas dentro del expediente número 320-2000, que “ *la descentralización es la atribución de funciones administrativas o competencias a una organización prevista en la ley en forma exclusiva y permanente, para tomar decisiones en forma definitiva, sin que exista subordinación. De ahí que, en la descentralización, se trasladan competencias, jerarquía, decisión y mando...*” Además de lo anterior, ese Tribunal apunta en sentencia del ocho de junio del año mil novecientos noventa y ocho, dictada dentro de la carpeta administrativa número 285-97, que los elementos esenciales de dicho sistema son: “ *a) El ente descentralizado debe ser creado por el legislador constitucional o por el legislador común, siendo necesario en este último caso la concurrencia de la mayoría calificada de las dos terceras partes de diputados. B) Una transferencia de funciones y competencias de la administración directa al nuevo ente público, que abarca competencia, jerarquía, decisión definitiva y mando. C) La creación de una nueva persona jurídica distinta de la del Estado...*”

1.3.5. Desconcentración

Constituye uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse y lograr así distribuir mejor el trabajo y descongestionar las tareas del órgano superior, al distribuir muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior⁶⁶. En ese sentido, la desconcentración implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano superior en otro de inferior jerarquía, pero quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez no constituye una persona jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo jerárquico superior.

⁶⁶ *Ibid.* Pág. 77

Es propio de esta forma de distribución administrativa, las particularidades que se anotan a continuación⁶⁷:

- a. Otorgamiento al órgano desconcentrado de determinadas facultades;
- b. Manejo autónomo de su presupuesto o patrimonio;
- c. Subsiste el nexo de jerarquía; y,
- d. El órgano desconcentrado depende del órgano central superior jerárquico.

Respecto al asunto en discusión, la Corte de Constitucionalidad razonó en sentencia del ocho de junio del año mil novecientos noventa y ocho, dictada en el expediente 285-97 que: “ *La desconcentración es la técnica administrativa consistente en atribuir competencias o funciones administrativas a una organización subordinada, prevista en la ley en forma exclusiva y permanente, a efecto de que organización desconcentrada tome decisiones en forma definitiva en todos los problemas o negocios a su cargo. El criterio de asignación es eminentemente técnico y de especialización en la prestación de determinados servicios*”. Además de lo anterior, ese alto Tribunal, describe que constituyen elementos básicos, los siguientes: “a) *Creación de una organización subordinada, que tiene lugar dentro de la jerarquía normativa. La organización subordinada no recibe ni el mando ni la jerarquía, que retiene la organización superior.* b) *Estar prevista en la ley.* c) *Atribución de competencias o funciones administrativas en forma exclusiva y permanente.* d) *Facultad de tomar decisiones definitivas sin previa consulta con la organización superior*”.

⁶⁷ Bañón Ernesto, R. La nueva Administración Pública. Madrid. Editorial Alianza. 1999. Pág. 51.

CAPITULO 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS

2.1. La Administración Pública

2.1.1. Conceptualización de administración y administración pública

Previamente a establecer qué es la «*administración pública*» como concepto especial, se explica el significado del vocablo «*administración*» como concepto general.

El autor Alvarez - Gendín expresa que la palabra administración etimológicamente “*viene del latín «Ad» y del verbo «Ministro-as-are», administrar, servir, ejecutar, etc., y más concretamente del sustantivo «ministratio - ministraciones», servicio, acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno. Tomando frases de autores latinos significa dirigir, gobernar, gestionar, etc. Cicerón habla de administrare provinciam, administrare bellum, “gobernar la provincia”, “dirigir la guerra”, etc. Varron, decía Administrare republicam, esto es, gobernar la república. Para Covarrubias, administrar significa “beneficiar o tratar hacienda, persona o república”⁶⁸. Como se puede advertir, etimológicamente la palabra administración, da la idea subordinación, es decir refiere una función que se desarrolla bajo la orden o indicación de otro.*

Agustín Reyes Ponce explica en su obra que autores como E.F.L Brech, Peterson Plowman, Henry Fayol, Koontz y O'Domiell y F. Tennenbaum, entre otros, han escrito con relación al significado de la palabra «*administración*», quienes coinciden en indicar que comprende la facultad de planificar, organizar, mandar coordinar y dirigir la actividad humana para alcanzar determinados fines humanos, lo cual, implica necesariamente la existencia de un sujeto investido de autoridad⁶⁹.

⁶⁸Sabino Álvarez-Gendón y Blanco. Tratado General de Derecho Administrativo. Volumen 2. Madrid. Editorial Bosch, S.A. 1963. Pág. 54.

⁶⁹Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas: teoría y práctica. México. Editorial Limusa. 1978. Pág.15.

La Administración es aplicable a entidades tanto públicas como privadas, dividiéndose así⁷⁰:

- a) Administración Privada;
- b) Administración Pública.

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, específicamente en el Decreto Ley 106, Código Civil, el artículo 15 al referirse al tema de personas jurídicas, hace cierto acercamiento a la noción de administración pública y privada. Por ejemplo, en el inciso 1º y 2º prevé que son personas jurídicas las instituciones de Derecho Público creadas o reconocidas por la ley; mientras que la administración privada se visualiza en los incisos subsiguientes, a través de, las asociaciones, las sociedades, los patronatos y comités para obras de recreo, utilidad o beneficio social, consorcios, entre otros.

Vista la administración como concepto general y sabiendo que la misma se divide en pública y privada, se da paso a desarrollar únicamente la primera de ellas como concepto especial, por ser esta la que interesa para fines del presente trabajo de investigación.

Definitivamente llegar a una definición exacta de lo qué es administración pública es algo muy difícil, pues el tema ha sido tratado por un sin número de autores cuyos criterios difieren por lo general. No obstante, es necesario establecer la definición del concepto de una forma que se entienda y que se pueda explicar.

En consonancia con lo referido, algunos autores entienden a la administración pública desde el punto de vista material, esto es como la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines; en tanto que otros la ven desde el punto de vista formal, como el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad⁷¹. Empero, actualmente el modelo de administración pública comprende tanto la actividad que lleva a cabo el Estado, así como el conjunto de órganos a partir de los cuales la desarrolla.⁷²

⁷⁰Calderón M., Hugo. Derecho Administrativo: parte general. Guatemala. Editorial Orión. 2000. Pág. 4.

⁷¹*Loc. cit.*

⁷²Garrido Falla, Fernando, citado por Moreno Rodríguez Rodrigo en: La Administración Pública Federal en México. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1980. Págs. 87-103.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española explica la administración pública, así: “1. f. *Administración (El conjunto de organismos de gobierno de una nación)*”, en donde el verbo «*administrar*» emerge como la función o actividad que ejerce ese conjunto de organismos y que según el citado Diccionario supone: “1. tr. *Dirigir una institución*; 3. tr. *Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes*”. Las definiciones anteriores, explican la administración pública desde el punto formal y material, esto es según su estructura y modo de funcionamiento, respectivamente.

Con base en los razonamientos expuestos, se propone la siguiente definición de administración pública, que a criterio del autor describe adecuadamente el tema visto, al vincular el objeto y sujeto de la misma: “ *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*”⁷³. Agregado a lo anterior, conviene destacar ciertos pasos que le permitirán a la administración pública, a través de sus respectivos órganos, alcanzar los fines propuestos, siendo estos⁷⁴:

- Planificación: comprende la investigación de las necesidades, a través de la aplicación de los principios de precisión, flexibilidad, y unidad;
- Coordinación: es la estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social;
- Organización: es la armonización de toda la administración y sus componentes;

⁷³Calderón M., Hugo. *Op.cit.* p. 6

⁷⁴Samayoa Palacios, José Luis citado por Manuel Ballbé y Marta Franch, directores; Judith Gifreu, Roser Martínez, Hugo Calderón y Rolando Escobar, coordinadores en: Manual de Derecho Administrativo: una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona/Universidad San Carlos/Universidad Francisco Marroquín/Universidad Mariano Gálvez/Universidad Rafael Landívar. 2002. Pág. 109

- Dirección: mecanismo que Implica conducir la realización de todo lo planeado en la forma determinada;
- Control: es la medición de resultados actuales y pasados con los esperados, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

2.1.2. Elementos de la administración pública

Los elementos más importantes de la administración pública derivan de la definición relacionada en el párrafo último del apartado que antecede, obteniendo así los siguientes:

a) el órgano administrativo; b) la actividad que la administración realiza, c) la finalidad que pretende el Estado; y d) el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos⁷⁵.

a. El órgano administrativo

Son entes (personas jurídicas) que pertenecen a la administración pública y son el medio o el conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado⁷⁶.

Los elementos que lo conforman son los siguientes⁷⁷:

- a. Funcionarios: se encuentran a cargo del órgano administrativo y son designados por elección popular o por nombramiento.
- b. Competencia: referente a las facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que la ley otorga a cada órgano administrativo, para que pueda actuar.
- c. Actividad material: conjuntos de operaciones o tareas que se ejecutan con base en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones, actos

⁷⁵ Calderón M., Hugo. *Op.cit.* Pág. 8

⁷⁶*Loc. cit.*

⁷⁷Sánchez Morón, Miguel. *Derecho Administrativo: parte general.* España. Editorial Grupo Anaya Comercial. 2010. Pág. 21.

b. Actividad

Los órganos de la administración pública desarrollan su actividad a través de la prestación de los servicios públicos, constituye así pues el instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración para el logro de su propósito⁷⁸.

c. Finalidad

Es el elemento teleológico de la administración pública⁷⁹. En atención a la definición de administración pública analizada, se afirma que su finalidad es el bien común o bienestar general, expresado en el artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala, que copiado literalmente se lee: *“El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”*

d. El medio

El medio que la administración pública utiliza para la realización del bien común es el servicio público⁸⁰.

2.1.3. Clases de la administración pública.

Dentro de la administración pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar: administración de planificación; administración ejecutiva; administración de control; y, administración de asesoría⁸¹.

a. Administración de planificación: esta clase de administración implica ver hacia el futuro y consiste en emplear métodos y técnicas que permitan el desarrollo de estudios que determinen las necesidades del órgano de administración y las soluciones para cubrirlas⁸².

⁷⁸Calderón M., Hugo. *Op.cit* .Pág. 9

⁷⁹*Ibid*. Pág. 10.

⁸⁰Parada Vásquez, José Ramón. Derecho Administrativo I: Introducción, organización administrativa, empleo público. Valladolid. Editorial Universitaria S.L. 2015. Pág. 25.

⁸¹Calderón M., Hugo. *Op.cit*.p. 26.

⁸²*Ibid.*, p. 27.

b. Administración ejecutiva y de decisión: comprende la actividad del órgano administrativo, esto es, la facultad legal del mismo de manifestar su voluntad a través de actos administrativos (resoluciones, por ejemplo) y la ejecución de los mismos⁸³.

c. Administración de control: es aquella que se encuentra a cargo de un órgano con independencia de funciones y al cual le compete cuidar o custodiar que las tareas administrativas se realicen conforme a las normas establecidas. Dentro de dichos órganos se encuentran: Contraloría General de Cuentas; Procuraduría de los Derechos humanos, Corte de Constitucionalidad; Ministerio Público; Congreso de la República de Guatemala; Superintendencia de Telecomunicaciones; Superintendencia de Administración Tributaria; Superintendencia de Bancos; Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas, entre otros.

d. Administración consultiva (asesoría): Órganos cuya función consiste en asesorar al órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica y se realiza por dictámenes⁸⁴.

2.2. El control público.

En el sistema jurídico guatemalteco figuran distintas Entidades con funciones de control, cada cual proyecta su actividad hacia ámbitos específicos⁸⁵.

En ese sentido, según el Diccionario de la Lengua Española el término «control», significa: *“1.m. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención”*. Con relación, a la locución *«control público»*, la Doctora Emilia Lerner menciona que *“constituye una institución fundamental del Estado que adquiere su total dimensión, y sentido dentro de un régimen de libertades y democracia, donde el ejercicio del poder público está a cargo de diferentes órganos que constituyen la estructura fundamental del Estado y que se controlan entre sí, de acuerdo a las competencias que les asigna respectivamente la institución”*; para la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores(

⁸³Loc. cit.

⁸⁴Loc. cit.

⁸⁵Lozano Miralles, Jorge. Control, auditoría y fiscalización, en: Revista Auditoría Pública. Número 3. España. Cámara de Comptos de Navarra y de Cuentas de Andalucía. 1995. Pág. 80. Disponible en Red. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1279280>.

en adelante INTOSAI), representa” *un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o por lo menos dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro”.*

2.2.1. Medios o clases de control de la administración pública:

Al examinar la doctrina relacionada al tema de «control público», se advierte que cada autor propone su propia clasificación; en tal virtud, y de manera enunciativa más no limitativa, se presenta la siguiente:

a. Control administrativo o gubernamental: control que se desarrolla a lo interno de cada órgano administrativo. Se dan dos supuestos de este control:⁸⁶

- **De oficio o jerárquico:** este tipo de control es propio de los órganos administrativos jerárquicamente organizados, en donde el superior jerárquico examina los actos de los subordinados⁸⁷. Ejemplo de lo anterior, lo constituye el poder disciplinario, el poder de revisión y revocatoria.
- **Directo o a petición de parte:** control que lo ejerce el particular para impugnar las resoluciones administrativas a través de los recursos administrativos correspondientes.

⁸⁶Calderón M., Hugo. *Op.cit.* Pág. 14.

⁸⁷Reyes Ponce, Agustín. *Op.cit.* Pág.20.

b. Control Judicial: es el realizado ante los órganos jurisdiccionales, y puede ser⁸⁸:

- **Control privativo:** control que promueve el particular frente a los Tribunales de Justicia competentes en temas de los Contencioso Administrativo, una vez agotada la vía administrativa.
- **Control Constitucional:** control que provoca el particular para que la Corte de Constitucionalidad o un órgano jurisdiccional constituido en Tribunal de Amparo, según corresponda por razón de la competencia conozca y determine si cierto acto, precepto o resolución de la administración pública ha vulnerado los derechos que la constitución Política de la República garantiza.

c. Control Parlamentario: control que instruye el Pleno del Congreso de la República a los Ministros de Estado mediante la interpelación o juicio político⁸⁹. Para los demás funcionarios se puede llevar a cabo una citación.⁹⁰

d. Control al respeto de los Derechos Humanos: recae en dos órganos: a) La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República; y b) el Procurador de los Derechos Humanos⁹¹.

- **La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República:** promueve el estudio y actualización de la legislación en materia de Derechos Humanos en el país. Se forma por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos⁹².

⁸⁸*Ibid.* Pág. 15.

⁸⁹Artículos 165 “j”, 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 139 - 145 Ley del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

⁹⁰Artículos 4 y 37 de la Ley del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

⁹¹Calderón M., Hugo. *Op.cit.* Pág. 15.

⁹² Artículo 25 de la Ley del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

- **Procurador de los Derechos Humanos:** es el comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos. Es elegido por el Congreso de la República por un periodo de 5 años, dentro de una terna de candidatos propuestos por la Comisión de Derechos Humanos.⁹³

e. Control del Gasto Público: compete a la Contraloría General de Cuentas a través de la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa y posterior de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario⁹⁴. Dicho control se desarrolla a detalle en el siguiente inciso

f. Control Social: control que lleva a cabo la población a la administración pública, a través de la práctica de la auditoría social⁹⁵.

2.3. La Contraloría General de Cuentas

Según el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas tiene la potestad de evaluar y pronunciarse sobre el manejo de fondos y bienes públicos; por su parte, el artículo 4, literal a), de la Ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 31-2002 del Congreso de la República, le asigna la atribución de ser el órgano rector del control gubernamental. ⁹⁶

El control del Gasto Público compete a la Contraloría General de Cuentas a través de la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa y posterior de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario⁹⁷. La Contraloría General de Cuentas fiscaliza, evalúa y procura la gestión transparente de los

⁹³ Arteaga Izaguirre, Jesus M. El Arateko, Ombudsman del País Vasco, universidad de Deusto, 1994, página 41.

⁹⁴ Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

⁹⁵ Calderón M., Hugo. *Op.cit.* Pág. 17.

⁹⁶ Portal de la Contraloría General de Cuentas. Misión y visión institucional. Guatemala. 2016, Disponible en Red. http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_nag.pdf

⁹⁷ Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

recursos públicos. Su misión es la lucha contra la corrupción y la vigilancia del buen manejo de los fondos públicos⁹⁸.

2.3.1. Antecedentes Históricos

La historia de la Contraloría General de Cuentas comienza con el segundo viaje de Cristóbal Colón, cuando los Reyes Católicos nombraron a un funcionario para supervisar el manejo del presupuesto destinado para tal expedición. Con la independencia de Guatemala, la institución fiscaliza los fondos propios del Estado y ha ido en desarrollo hasta el día de hoy, cambiando sus formas de fiscalización, modificando su estructura, y nombrando nuevas autoridades.⁹⁹

a. Orígenes de la fiscalización

La auditoría es el examen crítico y sistemático que realiza una persona o grupo de personas independientes del sistema auditado, con el objeto de emitir una opinión independiente y competente.¹⁰⁰ El vocablo auditor deviene del latín *audire*, que significa oír o “el que escucha”.

La auditoría como ejercicio es una actividad que viene de hace muchos años, por ejemplo, en los grabados egipcios 4000 años antes de Cristo se observa a una persona que está contando objetos y otro que los está revisando.¹⁰¹

En 1285, el continente Europeo actuaba con tres funcionarios: los recaudadores, tesoreros y auditores, quienes podían llevar a juicio a los defraudadores.

⁹⁸Portal de la Contraloría General de Cuentas. Misión y visión institucional. Guatemala. 2016, Disponible en Red. http://www.contraloria.gob.gt/INICIO_CGC.html. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016.

⁹⁹Portal de la Contraloría General de Cuentas.Historia. Guatemala. 2016, Disponible en Red. <http://www.contraloria.gob.gt/sitewp2017/index.php/historia/>

¹⁰⁰Márquez Gómez, Daniel. La función de fiscalización [PDF]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2013. Disponible en Red. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/13.pdf>. Fecha de Consulta. 16 de mayo de 2016.

¹⁰¹ Del Valle Pérez, Hernán. Historia de la Contraloría General de Guatemala. Guatemala. Contraloría General de Cuentas.1994. Pág.3.

b. Control Fiscal en Hispanoamérica

El control fiscal en Hispanoamérica inicia en 1492, cuando los Reyes Católicos nombraron a un funcionario para supervisar el buen manejo del presupuesto destinado a la expedición iniciada por Cristóbal Colón en su segundo viaje a América.¹⁰²

La Auditoria y Contaduría Pública como una profesión inicio en América casi al término del siglo pasado cuando llegaron a Estados Unidos de América contadores públicos de origen escocés e inglés, quienes representaban a inversionistas británicos. Los estadounidenses aprendieron de ellos las técnicas y procedimientos de auditoría.¹⁰³

*“El Nacimiento de la Hacienda Real en el silo XV en España, constituye una de las piedras angulares en la construcción del Estado. Las contadurías desde tiempos de Pedro I alcanzaron pronto, por razones técnicas, una notable autonomía de gestión que se puso de manifiesto en España, continuó en el ejercicio de sus funciones sin cambios de mayor trascendencia hasta el siglo XIX. La Constitución de 1812 estableció una Contaduría Mayor de Cuentas, que sometía al control último de las Cortes la Actividad de la Contaduría”.*¹⁰⁴

El Tribunal de Cuentas de Hispanoamérica disfrutaba de total autonomía respecto a las autoridades administrativas del Virreinato, todas las personas debían rendir cuentas si manejaban recursos reales. Respecto a las Leyes españolas los Contadores de Cuentas tenían la jurisdicción para castigar a los sindicados de falsedad de cuentas debidamente comprobadas, así como para sustanciar junto a los órganos judiciales.

c. Control fiscal en Guatemala

Los antecedentes históricos de la Contraloría General de Cuentas, como órgano encargado de la fiscalización y control de la hacienda pública se remontan al segundo

¹⁰² *Ibid.* Pág. 7.

¹⁰³ *Ibid.* Pág. 3.

¹⁰⁴ *Ibid.* Pág.11.

viaje de Cristóbal Colón, cuando los Reyes Católicos nombraron a un funcionario para supervisar el manejo del presupuesto destinado a la expedición. ¹⁰⁵

La Real Audiencia de los Confines en Guatemala como institución ejercía el control Real sobre las rentas. *“En 1542 por medio de las Leyes Nuevas emitidas por la corona, se crea la Audiencia de los Confines entre Nicaragua y Guatemala, la cual en 1548 se traslada a Guatemala y permanece hasta 1563 cuando se traslada a Panamá”*¹⁰⁶

El primer Tesorero Real en Guatemala fue Don Francisco de Castellanos en 1529,¹⁰⁷ quien también fue conocido como la primera persona que llevó a Guatemala la semilla de trigo y el ganado lanar.

*“Por Ordenanza No. 27 de 1609, Ley No. 82, las cuentas del antiguo reino de Guatemala debían rendirse a la Contaduría Mayor de México, creada el 14 de agosto de 1605. El 14 de junio de 1769, por decreto del Rey Carlos III, se creó para Guatemala el empleo del Contador Provisional y suprimió el cargo de Contador de Cuentas Reales”*¹⁰⁸. Sin embargo, fue hasta en el año de 1,810 como consecuencia de la Constitución de Bayona, decretada el 6 de julio de 1808 que España instituyó el «Tribunal de Contaduría General» en Guatemala, para que examinara las cuentas de los obligados a rendir tributos e informes a la Corona. La Constitución de 1812 estableció la contaduría mayor de cuentas, que sometía el control último de las Cortes la actividad de la Contaduría.

Por medio del Tribunal de Contaduría General en Guatemala, se estableció quienes manejaban fondos públicos al momento de que tomaran posesión, debían presentar un inventario de los bienes de su pertenencia, algo que en la actualidad sigue establecido, igual procedimiento se utilizaba al momento de entregar el cargo.

Con el advenimiento de la época independiente, Guatemala se separó del Imperio independizándose el 15 de septiembre de 1821; siendo hasta en julio de 1823, que la

¹⁰⁵ Portal de la Universidad San Carlos de Guatemala, Estudio jurídico doctrinario de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Elaborado por: Luis Fernando Reynoso Martínez Guatemala. 2008, Disponible en Red <http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/rapidosp2008/INF-2008-020.pdf>

¹⁰⁶ *Op cit.* Pág. 7.

¹⁰⁷ *Loc.cit.*

¹⁰⁸ *Ibíd.* Pág. 17.

Asamblea Nacional Constituyente determinó aprobarla. El 24 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente a través de la Ley No. 1 instaura la Contaduría Mayor de Cuentas, que fue la primera ley que emitió el Congreso en su vida independiente. Dicha Contaduría estaba integrada por cuatro empleados: un tesorero, un interventor, un oficial mayor y un escribiente, correspondiéndole exigir, calificar y custodiar las escrituras de los negocios de la entonces Hacienda Federal y las finanzas de los empleados, así como vigilar el correcto manejo de los caudales públicos. El primer jefe de la Contaduría Mayor de Cuentas fue Tomas Wading quien acompañó como segundo jefe Antonio María Rivas. Estos llevaban tres libros: **a)** manual, en el que se asentaron las partidas por orden de fechas, de acuerdo a los ramos; **b)** principal ahí pasaron todas las separaciones por ramos y fechas; y, **c)** liquidaciones.¹⁰⁹

El Dr. Mariano Gálvez gobernó de 1831 a 1838, fue uno de los pensadores más brillantes de su tiempo; destacó por dictar leyes en beneficio a la sociedad tales como la ley de Habeas Corpus, Juicios por jurados, la Ley Agraria entre otras. Cuando fungió como Diputado de la Asamblea Legislativa, exigió la transparencia en el manejo de los fondos públicos logrando que se aprobara la ley número dos “Reglamento de los estados de la Tesorería” la cual indicaba en sus considerandos que “*es necesario que los documentos se presenten de una manera clara y satisfactoria*”. Cuando el Dr. Gálvez llevaba un año en el poder se emitió la ley No. 3 con fecha uno de agosto de 1832, Decreto para a administración de la Hacienda de Estado, la cual establecía específicamente en su artículo 32, que si al realizar corte de caja se advertía fraude o error, debía realizar el reintegro e iniciar un expediente en contra del empleado.¹¹⁰

El 3 de abril de 1837, se aprueba a Ley número 6, formando el Consejo de la Hacienda, cuatro días más tarde se emite la Ley número 7 por la que se crea el Juzgado de Hacienda Pública.

El 23 de diciembre de 1871, Miguel García Granados en su condición de Presidente interino de Guatemala, emitió el Decreto 44 creando la Dirección General de Contabilidad

¹⁰⁹Portal de la Contraloría General de Cuentas. Historia institucional. 2016. Disponible en Red. http://www.contraloria.gob.gt/INICIO_CGC.html. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2016.

¹¹⁰Op Cit.

Central de la Hacienda, la cual quedó de encargada de glosar, aprobar o improbar e manejo de los fondos de la totalidad de oficinas del Estado, incluyendo las de la Contabilidad Central.¹¹¹

El 4 de septiembre de 1878, Justo Rufino Barrios, quien es su momento fungía en el cargo de Presidente de la República, emitió el decreto 220 en el cual organizó el Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas en dos secciones: Contabilidad General y la Sección de Rezagos. La primera examinaba todas las cuentas que registraban movimientos de fondos públicos, así como las órdenes de pago, mensualmente debía publicar la situación de las rentas de la República y practicar glosa de ellas.¹¹²

El 24 de junio de 1881, por medio del Decreto Gubernativo 261, se instituyó la Dirección General de Cuentas, a la cual le correspondía las funciones subsiguientes:

- Ejercer la inspección inmediata en todas las oficinas fiscales de la República en todo lo que se refiriera a la contabilidad;
- Centralizar las cuentas de todos los ramos de la hacienda pública, resumiéndolas en una cuenta general; y,
- Registrar las órdenes de pago libradas contra el tesoro por el Secretario de Hacienda, los nombramientos de empleados en todos los ramos del servicio público, los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo que fueran motivo de ingresos o egresos, y los bonos de crédito público que emitiera la Tesorería Nacional.¹¹³

A través de la Constitución Política Federal de Centroamérica, decretada el 9 de septiembre de 1921, se creó la tesorería General de la Federación y el Tribunal Mayor de Cuentas, a efecto llevará la contabilidad y fiscalizará los ingresos y erogaciones nacionales¹¹⁴.

¹¹¹Del Valle Pérez, Hernán. Op.cit. Pág.29.

¹¹²Ibid. Pag.30.

¹¹³ Portal de la Contraloría General de Cuentas. Historia. Guatemala. 2016, Disponible en Red.

<http://www.contraloria.gob.gt/sitewp2017/index.php/historia/>

¹¹⁴Artículo 142 de la Constitución Política Federal de Centroamérica, del 9 de septiembre de 1,921, establecía: “Se creará una Tesorería General de la Federación; un Tribunal Mayor de Cuentas llevará la contabilidad y fiscalizará los ingresos y erogaciones nacionales”.

d. Autonomía de la Contraloría de Cuentas

La Asamblea Nacional Constituyente de 1945, garantizó la autonomía para el Tribunal de Cuentas y a Contraloría de Cuentas y previó en el artículo 188 que: *“El Tribunal y la Contraloría de Cuentas es una institución autónoma que controla y fiscaliza los ingresos, egresos, y demás intereses hacendarios del Estado, del Municipio, de la Universidad, de las instituciones que reciban fondos directa o indirectamente del Estado y de las demás organizaciones que determine la ley”*. Se puede notar que se denominó al antiguo Tribunal y Dirección General de Cuentas: “Tribunal y Contraloría de Cuentas”, que le garantizó la autonomía y dejó al ejecutivo menor injerencia, pues de cinco magistrados del Tribunal el Presidente solo podía elegir a uno, el Congreso de la República designaba a dos, y la Corte Suprema de Justicia designaba al presidente y uno más.

Es importante mencionar que la Constitución de 1945, denominó por primera vez a la Contraloría con ese nombre, además declaró su autonomía. Así mismo el artículo 193 del referido texto constitucional, establecía que los miembros del Tribunal y Contraloría de Cuentas durarían en el cargo durante cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Tres años después, el 7 de julio de 1948, el Presidente, Doctor Juan José Arévalo Bermejo, firmó el Decreto del Congreso 515 que contenía la «Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría General de Cuentas», constaba de 192 artículos y en el texto de ese cuerpo normativo cuando por primera vez se utilizó el título de Contralor¹¹⁵.

El presidente del Tribunal y Contraloría de Cuentas en el capítulo XI establecía que tenía que visar, que significa revisar y/o aprobar los acuerdos de erogación previo a que el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda los firmaran, lo que le daba la categoría de Contralor General.

¹¹⁵Del Valle Pérez, Hernán. Op.cit. Pág.29.

En el año de 1954, después de la contra revolución y del derrocamiento del Gobierno relacionado, dicho Decreto se reformó; y, en 1955, mediante el Decreto 220, el presidente de esa época, Carlos Castillo Armas anuló el 1 de febrero de ese año la autonomía de la Contraloría de Cuentas, convirtiéndola en dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Decreto 220 establecía la independencia del Presidente del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como de los Contralores, pero este podía recibir órdenes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la independencia era para actuar en contra de los demás entes, excepto el ejecutivo.¹¹⁶

La Constitución de la República de 1956, establecía en su artículo 208 que el Tribunal de Cuentas se integraría por 3 jueces electos por el Congreso de la República quienes durarían cuatro años en el ejercicio, por lo cual en la constitución de 1945, eran 5 miembros y en la de 1956, se reduce a 3 miembros. El Jefe de la Contraloría era nombrado por el Presidente de la República y duraba en el ejercicio de sus funciones cuatro años, teniendo las facultades para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría según la Constitución de 1956. Lo que se puede resaltar de la Constitución de 1956, es que el Tribunal y la Contraloría fueron separados para impedir el papel de juez y parte¹¹⁷.

El 21 de noviembre de 1956, el Congreso de la República promulgó el Decreto 1,126 “Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas”, a partir del cual el Contralor General volvió a ser electo por el Congreso de la República a la vez que garantizó la autonomía de la Institución. Aunado a lo anterior, por primera vez se previó en el artículo 3, último párrafo, la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas.

El 14 de julio de 1964, el Jefe de Gobierno de la República, emitió el Decreto Ley 247, el cual reformó el artículo 3 del Decreto 1,126 del Congreso de la República, quedando así, *“La Contraloría General de Cuentas se integrará por un jefe y un subjefe nombrados por*

¹¹⁶Constitución Política Federal de Centroamérica. Disponible en Red. Buscador Google.com. <http://www.minex.gob.gt/ADMINPORTAL/Data/DOC/20100930181725300Consti1921.pdf>.

¹¹⁷Del Valle Pérez, Hernán. Op. Cit. Pág. 30.

el jefe del Organismo Ejecutivo, y por los funcionarios y empleados necesarios a los fines de la Institución”¹¹⁸.

El 15 de septiembre de 1965, se publicó la Constitución de 1965, en la cual se estableció, en el Capítulo VIII entre los artículos 226 al 229, todo lo relacionado a la Contraloría. Resalta que esta Constitución suprimió la prohibición que el Contralor no fuera reelecto, por lo cual podría reelegirse de forma indefinida, así mismo que el Contralor lo elegía el Presidente de la República de Guatemala.

El 28 de abril de 1892, debido al golpe de Estado surgido en marzo de 1982, los jóvenes que realizaron el golpe de estado emitieron su Estatuto Fundamental de Gobierno cambiando que el Congreso no elegiría al Jefe de la Contraloría, sino que este sería nombrado por la Junta Militar de Gobierno. ¹¹⁹

e. Era Democrática

Ya en la era democrática, la Asamblea Nacional Constituyente integrada en 1985, promulgó la Constitución Política de la República, vigente a la fecha, que en su artículo 232 establece que: *“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”.*

En la Constitución de 1985, elevó nuevamente a la Contraloría a general, dejando su nombre actual como “Contraloría General de Cuentas”. El artículo 233 tuvo una excelente disposición al nombramiento del Contralor, el cual ocuparía el cargo por un periodo de

¹¹⁸ Loc. cit.

¹¹⁹Del Valle Pérez, Hernán. Op.cit. Pág.31.

cuatro años, siendo nombrado un año antes de la elección del Presidente de la República, para evitar que el nuevo Gobierno interfiriera en el nombramiento de dicho funcionario. La Constitución vigente volvió a disponer que el Contralor fuera nombrado por el Congreso de la República por su mayoría absoluta de diputados.

Agregado a lo anterior, restableció la prohibición que el Jefe de la Contraloría General de Cuentas fuera reelecto, la cual fue permitida por la Constitución de 1965. Hernán del Valle en su libro “Historia de la Contraloría General de Cuentas” realizó una aclaración sobre esto, indicando: *“en países de mayor grado de desarrollo el Contralor General puede ser reelecto y en otros Estados el cargo es perpetuo; es, dicho en otras palabras, el Magistrado Fiscalizador con potestad para intervenir, inclusive, en auditorías a la iniciativa privada del país; en Japón por ejemplo, goza de gran prestigio, solvencia y respaldo; en China, el Contralor es una de las Figuras más respetadas entre los jefes de los poderes de Estado. En estados Unidos de América, los jueces son nombrados vitaliciamente.”*¹²⁰ Es importante mencionar que el autor de la obra en mención interpretaba que en Guatemala no se puede reelegir al Contralor por ninguna manera, así era entendida la Constitución de 1985.

Con la suscripción de los Acuerdos de Paz, en 1996, el Estado de Guatemala asume el compromiso de reformar, fortalecer y modernizar la Contraloría General de Cuentas; de igual manera, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz establece como prioridad la sanción de una nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su Reglamento. ¹²¹En ese sentido, el 5 de junio del año 2002, se emitió el Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala que contiene la “Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas” y que fue reformado mediante el Decreto 13-2013 del Congreso de la República. El Acuerdo Gubernativo 09-2017, contiene el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

¹²⁰ Loc. cit.

¹²¹ Portal de la Contraloría General de Cuentas. Historia. Guatemala. 2016, Disponible en Red. <http://www.contraloria.gob.gt/sitewp2017/index.php/historia/>

2.3.2. Naturaleza jurídica.

El artículo 1º del Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en correspondencia con el texto referido en el artículo 235 de la Constitución Política de la República de Guatemala, concibe a esa Entidad Superior de Fiscalización como *“una institución pública, técnica y descentralizada...”*. La Corte de Constitucionalidad manifestó en la opinión consultiva del seis de septiembre del año mil novecientos noventa y nueve correspondiente a los expedientes 4362-2009 – 4657-2009 que *“ (...) la propia Constitución define la naturaleza- esencia ... que corresponde a la Contraloría General de Cuentas; le atribuye carácter de institución técnica descentralizada, significando que el Estado la aparta del régimen centralizado, para confiarle una administración específica que guarda relación con los fines de la administración central- el régimen de control y fiscalización de los ingresos y de todo interés hacendario estatal-, esto es, una descentralización por servicio”*.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, define el término institución pública así: *“Organismo que desempeña una función de interés público dentro del territorio nacional y que por, Orden Constitucional o Ley Ordinaria, es una organización fundamental del poder soberano de un Estado o Nación”*. En este sentido, nótese que el carácter público de una institución, depende de que ésta lleve a cabo tareas de interés general o nacional; en el caso específico de la Contraloría General de Cuentas, ese interés público resulta de la función fiscalizadora y de control gubernamental conferida a través del artículo 235 de la CPRG y posteriormente desarrollada en el plano de las leyes ordinarias, mediante el Decreto 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, artículos 2,3,4 y 6.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define el término técnica así: *“5.f. Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte”*. Las pautas técnicas y metodológicas de auditoría, que deben aplicar los auditores gubernamentales al fiscalizar las operaciones y transacciones financieras y

administrativas de los organismos, instituciones y entidades que a que se refiere el artículo 2 de su Ley Orgánica, se encuentran desarrolladas en las Normas de Auditoría Gubernamental y las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, por sus siglas en inglés ISSAI.

La Corte de Constitucionalidad destaca que la Contraloría General de Cuentas encuadra en el Sistema de Organización Administrativa Pública denominado descentralización, en virtud de poseer las subsiguientes prerrogativas, enunciadas en su Ley Orgánica¹²²:

- a. Goza de independencia funcional para gobernar en cuanto al cumplimiento de sus fines (artículos 3 y 4);
- b. Cuenta con patrimonio propio y la facultad de manejar su presupuesto (artículos 32, 33, 34 y 35);
- c. Tiene independencia reglamentaria interna [artículo 13 literales j)) y l)]
- d. El Contralor General de Cuentas es el jefe de la institución y, por ende, la representa y dirige [artículos 12 y 13 literal a)]

2.3.3. Ámbito de competencia de la Contraloría General de Cuentas.

De los artículos 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y 2 del Decreto 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se extrae que el ámbito de competencia de esa institución, comprende la fiscalización y control gubernamental de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario. Seguidamente, el citado artículo 232 constitucional, menciona que están sujetos a fiscalización por parte de la CGC: *“...los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas... los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos...”*. El artículo 2 del antes referido Decreto 31-2 002, agrega que también son entidades sujetas a su fiscalización, las siguientes: *“ ... las Municipalidades y sus Empresas, Fideicomisos constituidos con Fondos Públicos,*

¹²² Gaceta 98 Expediente 250-2010. Fecha de sentencia: 07/12/2010

Consejos de Desarrollo, Instituciones o Entidades Públicas que por delegación del Estado presten servicios, Instituciones que integran el sector público no financiero, toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y de empresas no financieras cuyo capital participe el Estado ..., Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones, Fundaciones, Patronatos, Comités, Organismos Regionales e Internacionales, Fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera que por delegación del Estado reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado ...”

Resumiendo lo tratado, el artículo 232 de la Constitución, desarrollado por el 2º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, otorgan a esta última competencia para fiscalizar ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos, entidades y personas que allí se detallan.

2.3.4. Atribuciones

El artículo 4º del Decreto. 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, asigna a esa Entidad Superior de Fiscalización las funciones que se enlistan a continuación, quedando a salvo cualquier otra que se le delegue en otras leyes.

“Artículo 4. Atribuciones.

La Contraloría General de Cuentas tiene las atribuciones siguientes:

- a. Ser el órgano rector de control gubernamental. Las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio para los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley;*
- b. Efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, emitiendo el informe obre lo examinado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y de auditoría gubernamental vigentes;*

- c. Normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna, proponiendo las medidas que contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, incluyendo las características que deben reunir los integrantes de dichas unidades;*
- d. Evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades y personas a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad;*
- e. Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República, dentro del plazo constitucional;*
- f. Promover de oficio y ser parte actora de los juicios de cuentas en contra de los funcionarios y empleados públicos, representantes legales de Organizaciones No Gubernamentales, representantes legales de fideicomisos constituidos con fondos públicos, contratistas y cualquier persona que maneje fondos públicos;*
- g. Requerir a la autoridad nominadora, la suspensión en forma Inmediata del funcionario o empleado público encargado de la custodia, manejo y administración de los valores públicos, cuando se hubieren detectado hechos presuntamente constitutivos de delito, vinculados con sus atribuciones y, además, denunciarlos ante las autoridades competentes;*
- h. Nombrar interventores en los asuntos de su competencia, de carácter temporal, en los organismos, instituciones o entidades sujetas a control, cuando se compruebe que se está comprometiendo su estabilidad económica-financiera;*
- i. Autorizar los formularios, sean estos impresos o en medios informáticos, destinados a la recepción de fondos y egresos de bienes muebles y suministros, a excepción de aquellos referentes a los aspectos administrativos de las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley, así como controlar y fiscalizar su manejo;*
- j. Examinar la contabilidad de los contratistas de obras públicas y de cualquier persona individual o jurídica que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, así como en aquellas en que el Estado delegue la*

administración, ejecución o supervisión de obras o servicios públicos, en lo relacionado con fondos del Estado;

- k.** *Autorizar y verificar la correcta utilización de las hojas movibles, libros principales y auxiliares que se operen en forma manual, electrónica o por otros medios legalmente autorizados de las entidades sujetas a fiscalización;*
- l.** *Cuando las circunstancias lo demanden y, de manera exclusiva, calificar y contratar Contadores Públicos y Auditores Independientes, que sean Colegiados Activos en forma individual o como Firmas de Auditoría, para realizar auditorías en los organismo, entidades y personas a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, quedando sujetas éstas a la supervisión de la Contraloría General de cuentas;*
- m.** *Promover la eficiencia profesional de los auditores gubernamentales, a través de un plan de capacitación y actualización continua;*
- n.** *Promover mecanismos de lucha contra la corrupción;*
- o.** *Verificar la veracidad de la información contenida en las declaraciones de probidad presentadas por los funcionarios y empleados públicos, de conformidad con la ley de la materia y la presente Ley;*
- p.** *De acuerdo con las características de las entidades sujetas a examen, la Contraloría General de Cuentas podrá contratar especialistas de otras disciplinas profesionales para que participen en las auditorías, debiendo estos emitir un Dictamen Técnico de acuerdo con su especialidad;*
- q.** *Ejercer control de las emisiones de las especies postales, fiscales, de bonos, cupones y otros documentos o títulos de la deuda pública emitidos por el Estado o del municipio, billetes de lotería nacional o cualesquiera otros documentos o valores que determine la ley,*
- r.** *Controlar la incineración o destrucción de cédulas, bonos, cupones y cualesquiera otros documentos o títulos de crédito del Estado o del municipio y demás instituciones sujetas a su fiscalización;*
- s.** *Emitir opinión o dictámenes sobre asuntos de su competencia que le sean requeridos por los Organismos del Estado o entidades sujetas a fiscalización,*
- t.** *coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos en contra de la hacienda pública;*

- u. Promover un programa de digitalización de documentos y expedientes de las entidades sujetas a fiscalización;*
- v. Informar, publicitar, divulgar y educar sobre el contenido de la presente Ley; y,*
- w. Fiscalizar físicamente las obras públicas y de infraestructura en cualquier etapa del proceso, verificando, auditando y evaluando la calidad de las mismas y el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en los términos de referencia;*
- x. Fiscalizar si los sujetos a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley llevan a cabo los registros financieros, legales, contables, de inversión pública y otros que por ley les corresponde, así como verificar, auditar y evaluar si realizan los reportes e informes que les corresponda en cumplimiento con lo que establece la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente;*
- y. Requerir la digitalización de documentos y expedientes a los organismos, entidades y personas sujetas a fiscalización a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley; asimismo requerirles la implementación y uso obligatorio de todos los sistemas informáticos de rendición de cuentas, ejecución presupuestaria, contabilidad y cualesquiera otros implementados por el ente rector en materia presupuestaria, que fueren necesarios para garantizar la transparencia y calidad del gasto público;*
- z. Establecer su régimen de administración de recursos humanos; plan de clasificación de puestos y salarios, selección y contratación de personal, y demás aspectos relacionados con la administración del recurso humano;*
- aa. Requerir solvencia a cualquier persona natural o jurídica que por contrato o convenio que administre, ejecute o reciba por cualquier medio fondos públicos extendida por la Contraloría General de Cuentas; y*
- bb. Cualquier otra atribución que se le delegue en ésta y otras leyes.”¹²³*

¹²³ Artículo 4 del Decreto 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. *Reformado por el Artículo 50, del Decreto Número 13-2013 el 20-11-2013

2.3.5. Estructura Orgánica

Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, la Contraloría General de Cuentas, se organiza en los niveles siguientes¹²⁴:

“Artículo 4. Organización funcional y administrativa. Para el cumplimiento de sus objetivos la Contraloría, se organizará de la manera siguiente:

1. Nivel Superior

- 1.1. Contralor General de Cuentas;*
- 1.2. Subcontralor de Probidad;*
- 1.3. Subcontralor de Calidad del Gasto Público;*
- 1.4. Subcontralor Administrativo*
- 1.5. Inspector General.*

2. Nivel de Apoyo

- 2.1. Secretaría General;*
- 2.2. Dirección de Auditoría Interna;*
- 2.3. Dirección de Asuntos Jurídicos;*
- 2.4. Dirección de Seguridad Integral;*
- 2.5. Departamento de Asesoría Específica;*
- 2.6. Departamento de Comunicación y Prensa;*
- 2.7. Departamento de Acceso a la Información Pública.*

¹²⁴ Artículo 11 del Decreto 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y 4 del Acuerdo Gubernativo 09-2017 de la Presidencia de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

3. Nivel Ejecutivo de Fiscalización y de Control Gubernamental.

3.1. *Dirección de Probidad;*

3.2. *Dirección de Auditoría al Sector Salud y Seguridad Social;*

3.3. *Dirección de Auditoría al Sector Educación, Ciencia, Cultura y Deporte;*

3.4. *Dirección de Auditoría al Sector Defensa, Seguridad y Justicia;*

3.5. *Dirección de Auditoría al Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales;*

3.6. *Dirección de Auditoría al Sector Economía, Finanzas, Trabajo y Previsión Social;*

3.7. *Dirección de Auditoría al Sector Comunicaciones, Infraestructura Pública y Vivienda;*

3.8. *Dirección de Auditoría al Sector Gobiernos Locales y Consejos de Desarrollo;*

3.9. *Dirección de Auditoría al Sector Organismos e Instituciones de Apoyo;*

3.10. *Dirección de Auditoría a Fideicomisos;*

3.11. *Dirección de Auditoría a Obra Pública e Impacto Ambiental;*

3.12. *Dirección de Auditoría a Sistemas Informáticos y Nóminas de Gobierno;*

3.13. *Dirección de Auditoría para Atención a Denuncias;*

3.14. *Dirección de Aseguramiento a la Calidad de Auditoría;*

3.15. *Dirección Técnica Sectorial de Auditoría;*

3.16. *Dirección de Análisis de la Gestión Pública, Monitoreo y Alerta Temprana;*

3.17. *Dirección de Control y Verificación Interinstitucional.*

4. Nivel Administrativo, Financiero y Soporte Técnico.

4.1. *Dirección Administrativa;*

4.2. *Dirección Financiera;*

4.3. *Dirección de Recursos Humanos;*

4.4. *Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación;*

4.5. *Dirección de Delegaciones Departamentales.*

5. Nivel de Cooperación, Planificación y Capacitación.

5.1. *Dirección de Planificación Estratégica y Estadística;*

5.2. *Escuela de Control Gubernamental para las Buenas Prácticas;*

5.3. *Dirección de Cooperación y Relaciones Interinstitucionales.*¹²⁵

¹²⁵ Artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 09-2017 de la Presidencia de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

CAPITULO 3

CONTRALOR GENERAL DE CUENTAS

Las Instituciones y organizaciones para una mejor organización dentro de su estructura contemplan una figura máxima como lo es un tribunal, una directiva, una administración única, entre otros, con el objetivo de poder dirigir y cumplir con las metas propuestas. Según la Constitución Política de la República de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas es representada por su máxima autoridad quien es el Contralor General de cuentas, siendo la persona encargada de tomar el mando de dicha institución para cumplir con las obligaciones de la misma.

3.1. Generalidades

3.1.1. Definición de Contralor

El Contralor es aquella persona que tiene la facultad de vigilar, fiscalizar y llevar el control sobre la correcta administración sobre las finanzas¹²⁶.

El Diccionario de la Real Academia Española define el Contralor:

“(...) 2. Oficio honorífico de la casa real según la etiqueta de la de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban veedor, que intervenía las cuentas de los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes.

3. m. y f. Am. Funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales.”

Cuando se refiere al Estado, el Contralor es aquella persona encargada de fiscalizar, examinar, contabilizar o auditar, todas aquellas erogaciones y adquisiciones sobre la

¹²⁶García Martínez, Alfonso. El Contralor, responsabilidades y funciones [PDF]. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Regiomontana. Monterrey, México. 2007. Disponible en Red. <http://www.ur.mx/LinkClick.aspx?fileticket=3Lq1LZf%2BAhk%3D&tabid=2792&mid=7931>. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016.

Hacienda Pública que realicen todos aquellos funcionarios que tienen las facultades para hacerlo y toda aquella entidad pública o privada que maneje fondos del Estado. Hubieras

3.1.2. Antecedentes

La Contraloría de Cuentas ha sido liderada por jefes que a lo largo de la historia la han formado y estructurado de una manera más efectiva. Hernán del Valle en su libro “Historia de la Contraloría General de Cuentas” realizó una investigación sobre la Historia de la Contraloría General de Cuentas, entre la cual se encuentra cada una de las autoridades que han dirigido tal institución, entre las cuales menciono las siguientes: ¹²⁷

- El periodo comprendido del 1 de julio de 1930 al 31 de julio de 1948 fungieron cuatro Contralores Generales, pero de su administración no se cuenta con documentos o testimonios escritos, excepto del Perito Contador Carlos Gutiérrez Custodio quien fungió del 1 de noviembre de 1944 al 5 de febrero de 1946 y del 1 de julio de 1954 al 11 de diciembre de 1955 y que estuvo implicado en una estafa de lotería cuando fungía como Gerente de la Lotería Nacional en 1965.¹²⁸
- Coronel Alfonso Padilla Iriarte, en el tiempo donde la Contraloría era aún llamada Tribunal General de Cuentas, en el periodo del seis de febrero de 1946 al 31 de julio de 1948. Debido a la falta de información, no se encontraron otros antecedentes del Coronel, ya que fungió durante un periodo muy corto.
- Licenciado Gregorio Prem Beteta, quien fungió como Contralor General en el periodo del 1 de agosto de 1948 al 30 de junio de 1952; apoyó a que los empleados de la Contraloría obtuvieran terrenos en lo que actualmente se conoce como la colonia Oakland. El Licenciado Prem fungió años después como presidente del Congreso de la Republica en el año 1968.

¹²⁷Del Valle Pérez, Hernán. Op. Cit. Págs. 33-50.

¹²⁸Hemeroteca PL. Estafa a la lotería en 1965. Prensa Libre. Guatemala. 12 de marzo de 195. Número 4186. Disponible en Red. <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/estafa-a-la-loteria-en-mi-1965>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016.

- Lic. Héctor Mansilla Pinto, quien fungió como Contralor General en el periodo del uno de julio de 1952 al 30 de junio de 1954. Quien también en 1968 fungió como Ministro de Gobernación.¹²⁹
- Perito Contador Albino Gracias Paniagua, quien fungió como Contralor General en el periodo del 12 de diciembre de 1955 al 1 de julio de 1963. Estuvo al mando de la institución por ocho años.¹³⁰
- Coronel Luis Lazo Sánchez fungió como Contralor General en el periodo del 2 de julio de 1963 al 15 de junio de 1966; en su mando actuó como un militar, su refrán era “las ordenes se cumplen no se discuten”
- Contador Gildardo A. Ramos Domínguez, quien fungió como Contralor General en el periodo del 16 de junio de 1966 al 8 de julio de 1968,¹³¹ la salida del Contralor fue provocada por un incidente con altos funcionarios de Estado.
- Licenciado Federico Bonilla Padilla, quien fungió como Contralor General en el periodo de 9 de julio de 1968 al 15 de junio de 1970, fue el contralor que más destituciones realizó en esa época desde que ocupó el cargo.
- Contralor Leopoldo Rosalio Sajché Sosa; quien fungió como Contralor General en el periodo del 15 de junio de 1970 al 15 de junio de 1978, fue el creador de la revista de la Contraloría Cuentas dónde se informaba sobre temas varios de fiscalización a entidades.

¹²⁹ Como reseña de su función como Ministro de Gobernación se puede mencionar su firma en el Decreto 1794, donde declaran el 10 de mayo como el día de la Madre. Disponible en:

<http://cultura.muniguate.com/index.php/component/content/article/105-diamadre/641-decreto1794>

¹³⁰ Hemeroteca PL Contraloría General de Cuentas . Prensa Libre. Guatemala. 10 de junio de 2015. Disponible en Red <http://www.prensalibre.com/contraloria-general-de-cuentas>

¹³¹ Tribunal de Cuentas, Banco de Guatemala, Firma de moneda. Disponible en Red :

<http://www.moneypedia.de/index.php/Signatur: Guatemala>

- Licenciado Jorge Alberto Lobos Leiva, quien fungió como Contralor General en el periodo del 16 de junio de 1978 hasta que fue interrumpido en marzo de 1982; por el golpe de Estado entregó su cargo el 11 de mayo de 1982, se caracterizaba por destacar la cultura y el deporte en la Institución. Dentro de su periodo cabe destacar que con fecha 5 de septiembre de 1979 fue creado el día de la Contraloría de Cuentas.¹³²
- Coronel y Licenciado Rubén Enrique Álvarez Artiga, quien fungió como Contralor General en el periodo del 12 de mayo de 1982 hasta el 22 de agosto de 1983, el Contralor fue nombrado por el General Ríos Montt, debido al golpe de Estado.
- Licenciado José Daniel de la Peña, quien fungió como Contralor General en el periodo del 23 de agosto de 1983 al 26 de junio de 1985, debido a que se encontraban en un régimen militar. Fue nombrado por disposición del Jefe de Estado el General Oscar Humberto Mejía Victores mediante el Decreto Ley 100-83. El Contralor realizó una reestructuración de toda la entidad, ya que se encontraba abandonada debido al periodo anterior.
- Licenciado Carlos Enrique Girón y Girón quien fungió como Contralor General en el periodo breve del 27 de junio de 1985 al 4 de febrero de 1986. Creó tres unidades de sección de auditoría Gubernamental en su cargo.
- Doctor Hugo Enrique Argueta Figueroa, quien fungió como Contralor General en el periodo del 5 de febrero de 1986 al 20 de diciembre de 1987 y renunció debido a presiones políticas. Fue electo por el Congreso de la República quien en su tiempo lo dominaba el número de diputados por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca, mismo que ganó las elecciones para Presidente de la República en época del Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo.

¹³² El día de la Contraloría General de Cuentas fue suscrito por el acuerdo de fecha 5 de septiembre de 1979, el cual fue reformado por el acuerdo Gubernativo número 364-2013

- Licenciado Mario Roberto Illescas Aguirre, quien fungió como Contralor General en el periodo del 23 de marzo de 1988 al 15 de marzo de 1990. El Lic. Illescas sustituyó al Subcontralor General debido a la renuncia del Doctor Argueta. El Lic. Illescas fue denunciado junto con otros altos funcionarios de la entidad en 1990 por los mismos trabajadores de la entidad debido a una supuesta corrupción fundada a que obligaban a los trabajadores a no hacer los reparos fundamentados en ley. El licenciado se profesionalizo en el área laboral, fungiendo poco después como como Ministro de Trabajo, así mismo escribió en el Manual de derecho del trabajo la parte correspondiente a los conflictos colectivos de trabajo.¹³³
- Manuel Hiram Maza Castellanos, quien fungió como Contralor General en el periodo del 15 de marzo de 1990 al 1 de marzo de 1994. Poco después fungió como Ministro de Finanzas.
- Licenciado Francisco José Velásquez Velásquez, quien fungió como Contralor General del 1 de marzo de 1994 al 13 de octubre de 1994.
- Luis Arturo Aguilar Solares; quien fungió como Contralor General el 13 de octubre de 1994 hasta el 12 de octubre de 1998, fue nombrado mediante el Acuerdo 18-94 que se declaró electo como contralor por medio del Congreso de la república
- Marco Tulio Abadio Molina, quien fungió como Contralor General en el periodo del 13 de octubre de 1998 al 13 de octubre de 2002. Quien poco después fungio como superintendente de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, donde fue condenado por un robo de mas de cuarenta millones de quetzales.¹³⁴
- Licenciado Oscar Eugenio Dubón Palma, quien fungió como Contralor General en el periodo del 13 de octubre de 2002 al 5 de marzo 2004. Un Tribunal lo sentenció

¹³³ Miguel F. Canessa Montejo, Manual de derecho de trabajo, 2a ed. act., Guatemala : Serviprensa, 2011.

¹³⁴ Hemeroteca PL Marco Tulio Abadio . Prensa Libre. Guatemala. 19 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/saqueo-en-la-sat-en-2004>

a 25 años de cárcel por lavado de dinero, fraude y concusión, además se le ordenó pagar una multa de Q25 millones.¹³⁵

- Licenciado Joaquín Flores España, tomó posesión como Contralor ya que el Contralor anterior huyó de su cargo debido a investigaciones por una posible corrupción y entregó el cargo el 13 de octubre de 2006.
- Licenciado Carlos Enrique Mencos Morales, quien fungió como Contralor General en el periodo del 13 de octubre de 2006 al 13 de octubre de 2010.
- Licenciada Nora Liliana Segura de Delcompare, quien fungió como Contralora General de Cuentas en el periodo comprendido del 7 de diciembre del 2010 al 16 de octubre del 2014. Fue la primera mujer electa como Contralora General de la Entidad. Promovió durante su gestión la eliminación de los fideicomisos ya que para la entidad se le dificultaba fiscalizar el destino de los fondos. En su periodo se reformó el Decreto 31-2002.¹³⁶
- Licenciado Carlos Enrique Mencos Morales, asumió como Contralor el 20 de enero de 2015 hasta el presente. Es el primer Contralor reelecto en la historia por el Congreso de la República, esta vez fue mediante una coalición de las bancadas Patriota y Líder, que poco después el partido Patriota cedió al partido Líder algunas de las comisiones de trabajo. En su ejercicio pasado fue denunciado por la falta de acción en la desaparición de Q. 82.8 millones en el Congreso. En la actualidad ha sido mencionado por algunos jueces en las escuchas telefónicas del caso la línea por su amistad con Juan Carlos Monzón previo a ser electo como Contralor General de Cuentas.¹³⁷

¹³⁵ Hemeroteca PL. Prensa Libre. Guatemala. 12 de marzo de 195. Número 4186. Disponible en Red <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/saqueo-en-la-sat-en-2004>

¹³⁶ Fue reformado por el Decreto 13-2013, Congreso de la Republica de Guatemala.

¹³⁷ Evelyn de León. Investigación de la Línea vincula a Contralor Carlos Mencos con la red. Soy 502. Guatemala. 22 de julio de 2016. Disponible en Red. <http://www.soy502.com/articulo/revelan-vinculo-carlos-mencos-red-corrupcion-linea-5313>. Fecha de consulta: 5 de abril de 2017.

Otras fuentes que corroboran los líderes de la Contraloría General de Cuentas, tal como lo es el sitio web orodicarta, donde realizan un listado de las personas que firmaban la autorización sobre la emisión de la moneda, en dicha lista se menciona los nombres que Hernan del Valle describió en su libro sobre los antecedentes de la Contraloría de Cuentas.¹³⁸

3.1.3. Requisitos para ocupar el cargo de Contralor General de Cuentas.

Para optar a ocupar el cargo de Contralor General de Cuentas de la República de Guatemala, la persona que se postule como tal debe cumplir con lo establecido en la Constitución de la República de Guatemala, en la que instituye los siguientes requisitos en su artículo 234:

- Ser mayor de cuarenta años;
- Ser guatemalteco;
- Haber obtenido el título Contador Público y Auditor;
- Ser 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.

La persona que ocupe el cargo de Contralor General de Cuentas, debido a que la Institución es puramente fiscalizadora de los fondos de la nación, la persona que lidere esta institución por ende debe tener un título académico de Contador Público y Auditor, para tener los conocimientos suficientes para examinar y entender las auditorías realizadas por personal de la institución a otras instituciones del Estado de Guatemala.

El profesional que sea electo debe cierta madurez mental, humana, e incluso espiritual, esta persona debe tener una buena preparación académica así mismo como tener experiencia profesional, todo esto, con el propósito que sea acertado en sus decisiones. Ese conjunto de requisitos es la razón por la cual la Constitución como necesidad a optar

¹³⁸ Orodicarta, firmas de la emisión de moneda en Guatemala. Italia, disponible en: http://www.ordicarta.it/strum/guatemala/firme_guatemala.html Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016.

a este cargo requiere que la persona debe tener por lo menos 40 años de edad y haber ejercido la profesión por lo menos diez años.

Resulta de importancia mencionar lo complejo que resulta establecer la honorabilidad de una persona, en virtud que se trata de una característica de difícil apreciación, lo cierto es que sus actos pueden ayudar a determinar qué tan integro ha sido en su actuar profesional. El prestigio profesional alude a la trayectoria académica.

Aunado a lo anterior debe considerarse que de conformidad con el artículo 233 del Texto Constitucional establece que *“En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*, de manera que quien aspire a ocupar dicho cargo deberá de tener en cuenta dicha instauración.

3.1.4. Funciones y/o atribuciones del Contralor de Cuentas

La Constitución de la República de Guatemala establece en su artículo 235 que *“el Contralor General de Cuentas tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría y para nombrar interventores en los asuntos de competencia, todo ellos conforme a la Ley de Servicio Civil.”*

Así mismo el decreto 31-2002 del Congreso de la República establece entre las atribuciones del Contralor de Cuentas las siguientes:

“a) Representar y dirigir la institución;

b) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de la institución;

c) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la institución conforme a la Ley de Servicio Civil, así como realizar las rotaciones de personal que se consideren convenientes;

d) Conceder licencias al personal de la institución para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo;

e) *Imponer sanciones administrativas a los funcionarios y empleados de la institución, así como a las autoridades, a los funcionarios y empleados públicos en ejercicio de su función fiscalizadora, en los términos estipulados en el artículo *40 de la presente Ley;*

f) *Aprobar el presupuesto anual de la institución, el cual trasladará al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República para su inclusión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, dentro de los plazos establecidos;*

g) *Aprobar políticas, normas y manuales de control gubernamental de observancia obligatoria para los organismos, entidades y personas a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley;*

h) *Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los asuntos relacionados con la institución;*

i) *Desarrollar y poner en ejecución la estructura orgánica necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la institución;*

j) *Aprobar los reglamentos administrativos internos de la Institución;*

k) *Oficializar los informes y dictámenes de auditoría que le presenten los auditores gubernamentales y los auditores independientes o firmas de auditoría privada contratados de acuerdo con la literal l) del artículo 4 de la presente ley, mediante el aval correspondiente cuando proceda;*

l) *Emitir los acuerdos internos necesarios;*

m) *Delegar atribuciones de las que le confiere la ley, cuando fuere necesario o conveniente, para hacer más dinámica y eficiente la función institucional;*

n) *Otorgar, en un plazo máximo de 120 días, los finiquitos que establezcan otras leyes, de conformidad con el reglamento de la presente Ley; y,*

o) *Imponer las sanciones administrativas o pecuniarias que establecen las leyes dentro del área de su competencia, así como condonar o disminuir los montos que se hubieren*

impuesto, según la gravedad o no de las faltas en que se incurriere por parte de funcionarios y empleados públicos.”

De lo antes descrito se puede analizar que las funciones del Contralor General de Cuentas son de carácter puramente administrativo. Como Jefe de la Institución es el Representante de la entidad frente al gobierno de Guatemala. La Contraloría General de Cuentas como institución es el instrumento más importante dentro de la estructura de un Estado para supervisar el manejo de los fondos públicos proporcionados mediante las contribuciones de los gobernados, por esa razón debe contar con un Representante que la Constitución lo denomina como el Jefe de la Contraloría General de Cuentas.

3.2. La Alternabilidad y la reelección en el poder.

Guatemala es un Estado democrático y representativo, por lo cual los gobernados pueden elegir a los gobernantes para que los representen. El sufragio se ejerce sobre la elección del presidente, alcaldes y diputados del Congreso de la Republica. El presidente es el encargado de elegir a los ministros de estado, directores de instituciones, gobernadores, entre otros. Los Diputados eligen al Procurador de los Derechos Humanos, al director de la Defensa Publica Penal, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Contralor General de Cuentas, entre otros. Si bien se puede observar, el presidente y los diputados electos son los encargados de elegir a los demás representantes de los distintos organismos e instituciones del estado.

Aunado a lo expuesto, es de máxima importancia el saber elegir a nuestras autoridades para que velen por correcta aplicación del principio de reelección sobre las autoridades que hayan ejercido una buena función en el poder, y la aplicación del principio de alternabilidad para aplicarlo sobre aquellos que no supieron administrar el poder.

3.2.1. Alternabilidad

La alternabilidad aparece como un principio hermano del principio de la no reelección. De allí que se afirme que la no reelección impide el continuismo en el poder y favorece así la alternancia de su ejercicio.

La palabra utilizada al expresar el principio del gobierno “*alternativo*” o de la “*alternabilidad*”, implica la idea de que las personas deben turnarse sucesivamente en los cargos o que los cargos deben desempeñarse por turnos¹³⁹. Para el Diccionario de la Real Academia de la lengua española según su acepción en el área política, alternar significa el cambio de gobierno. Derivado de lo anterior, se colige que la alternancia en el ejercicio del poder constituye un elemento esencial de la democracia, en tanto que el continuismo indefinido de cierto cargo puede traducirse en una distorsión de la misma, esto se debe a que la permanencia indefinida en el ejercicio del poder genera intereses personales que en sistemas institucionales frágiles niegan cualquier posibilidad a la existencia de una democracia real, ya que puede poner en peligro la realización de comicios libres, exentos de fraude y pone obstáculos al funcionamiento saludable de los contralores políticos y jurisdiccionales, así como al mismo sistema constitucional.

Simón Bolívar, expresa en su Discurso de Angostura acerca de la alternabilidad en el poder indicando que: “...*La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente (...) nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía* ¹⁴⁰.... *nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.*”¹⁴¹.

“Una de sus virtudes es impedir el continuismo y favorecer así la alternancia en el poder. La no reelección beneficia la renovación de hombres e ideas impidiendo la apropiación del poder y el predominio de los mismos intereses a través del tiempo. La rotación de dirigentes, además de favorecer la movilidad y la circulación, favorece la inclusión y la participación en la actividad política. La no reelección impide la ventaja inherente de quien

¹³⁹Diccionario de la Real Academia Española. Madrid. Editorial Espasa Libros, S.L.U.2014. Disponible en Red. <http://dle.rae.es/>.

¹⁴⁰Simón Bolívar. Discurso de Angostura [PDF]. Disponible en Red. <http://juventud.psu.org.ve/wp-content/uploads/2009/05/discursoangostura.pdf>. Fecha de consulta: 15 de enero de 2016.

¹⁴¹Brewer, carías, Allan R, El Juez Constitucional vs. La Alternabilidad Republicana (la reelección continua e indefinida). Venezuela. 2009. Disponible en Red. <http://www.allanbrewercarias.com>. Fecha de consulta: 15 de julio de 2015.

*ocupa el puesto en disputa sobre los que aspiran a obtenerlo, y de esta forma la competencia se torna más abierta.”*¹⁴²

Por ello, la alternabilidad en el poder influye mucho en la administración de un Estado o incluso una institución. El caso más claro de la alternabilidad en el poder en Guatemala es la no reelección al Presidente, siendo un cargo vulnerable a cometer abusos de autoridad, pudiendo en algún momento influenciar, perjudicar, alterar, o de alguna forma dar instrucciones o pedir favores sobre temas de elección. En el caso del Contralor General de Cuentas, es indispensable la alternabilidad en el poder del funcionario, ya que, si bien los diputados del Congreso son los que lo eligen, no tienen esa prohibición de reelección, por lo tanto muchos de ellos continúan en el poder y pudieron formar en algún momento lazos de amistad o confianza con la persona que ocupó el puesto, quienes podrían en una próxima elección nombrarlo nuevamente en dicho cargo

3.2.2. Reelección

La figura de reelección de funcionarios públicos es propia de las repúblicas presidencialistas. En Latinoamérica debido a los altos índices de corrupción, los países se acoplan al principio de la alternabilidad en el poder de sus funcionarios públicos, por la simple razón de proteger al país de algún posible escándalo. La no reelección protege principalmente una posible elección comprometida debido algún compadrazgo que exista entre los votantes y la persona a elegir cuando se refiere al Congreso de la República.

En la actualidad la Constitución Política de la República de Guatemala permite la reelección de algunos funcionarios públicos, como lo son los alcaldes, diputados, ministros y viceministros, y la mayoría de instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno y en alguna forma es positivo ya que permite que las instituciones continúen con su plan de trabajo y desarrollo, pero debido a la masiva corrupción que a lo largo de los años se ha podido evidenciar en los representantes de la patria, la reelección en los cargos públicos ha llegado a desestabilizar el Estado, pudiéndose evidenciar en cada

¹⁴² Caedarello, Antonio, El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007), en: Revista SAAP, volumen 6º, número 1, Ciudad de Buenos Aires, Sociedad Argentina del Análisis Político, 2012, pág. 11-16.

una de las instituciones públicas, siendo la reelección uno de los temas más debatidos en la actualidad.

De manera que previo a discutir la forma en que el término reelección opera en la figura del Contralor General de Cuentas, conviene analizar el significado general de dicho vocablo. En tal virtud, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española «reelección» es “*volver a elegir*” y para el doctrinario Dieter Nohlen, implica: “*renovación periódica de postularse y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo o mandato*” el subrayado y la negrilla es propia.

Definir la reelección conlleva explicar también sus términos opuestos, éstos son: la «no reelección» y la «alternabilidad», que aún y cuando la doctrina encausa la explicación al ejercicio de la presidencia de un Estado, no significa que tales ideas dejen de ser aplicables respecto a otros funcionarios públicos. En la doctrina existe consenso en cuanto a que la no reelección beneficia la renovación de hombres e ideas impidiendo la apropiación del poder y el predominio de los mismos intereses a través del tiempo, la rotación de dirigentes, además de favorecer inclusión y la participación en la actividad política. La no reelección impide la ventaja inherente de quien ocupa el puesto en disputa sobre los que aspiran a obtenerlo, y de esta forma la competencia se torna más abierta.¹⁴³

Guillermo Cabanellas define a la reelección como una “Nueva elección de una persona. Más particularmente, prórroga del ejercicio de funciones, por ser elegido nuevamente para ellas antes de cesar”.¹⁴⁴

Giovanni Sartori en su libro Ingeniería Constitucional, analiza la reelección indicando que este tema es aplicable a distintos países, debido a la problemática que tiene cada uno de ellos las soluciones de por sí son distintas. Así mismo Sartori indica que la reelección es

¹⁴³Caedarello, Antonio. El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007), en: Revista SAAP. Volumen 6º. Número 1. Ciudad de Buenos Aires. Sociedad Argentina del Análisis Político. 2012. Págs. 11-16.

¹⁴⁴ Cabanellas Guillermo, Diccionario jurídico Elemental, undécima edición Buenos Aires Argentina, editorial Heliasta S.R.L. 1993 Pag. 275

una garantía sobre la formación en la eternidad de los gobiernos dictadores. Así mismo concluye que la reelección debe estar limitada o inclusive prohibida.¹⁴⁵

El Dr. Mario Daniel Serrafiero¹⁴⁶ en su obra “Reelección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual”, explica las siguientes formas o tipos de reelección

- a.** Reección sin límites o indefinida;
- b.** Reección inmediata por una sola vez y abierta (es decir, con posibilidad de volver a postularse después de cierto tiempo);
- c.** Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato);
- d.** Prohibición de la reelección inmediata y autorización de la reelección alterna bajo las modalidades abierta o cerrada, y
- e.** Prohibición absoluta de la reelección (nunca más la misma persona puede ser candidato).

Por su parte la Doctora Ilka Treminio Sánchez, en su tesis doctoral titulada: “llegaron para quedarse... Los Procesos de Reforma de la Reección Presidencial en América Latina 1999 – 2011”,¹⁴⁷ propone la siguiente pirámide que desglosa los distintos tipos de la reelección:

¹⁴⁵ Sartori, Giovanni; Ingeniería constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados; México, FCE, 2001, pág 191-192.

¹⁴⁶ Treminio Sánchez, Ilka. Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central: Tres intentos de reforma y un golpe de Estado [PDF]. Costa Rica. 2014. Págs. 50-65. Disponible en Red. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/116/33>. Fecha de consulta: 15 de julio de 2015.

¹⁴⁷ Op cit. Pag 55.



La reelección intervalo o alternativa, se encuentra dentro de las legislaciones que sostienen la balanza entre la reelección prohibida e inmediata, dejando genes del principio de alternabilidad. Dentro de la reelección alternativa los gobernantes tienen el derecho de poder optar a estos cargos nuevamente, pero con la única condición de que exista otra u otras personas que hayan ejercido periodos de por medio. Este sistema de reelección pretende que exista el principio de alternabilidad para que no exista ninguna influencia ni favoritismos en beneficio de algún candidato que se encuentre ocupando el cargo para su reelección. Los privilegios podrían existir de distintas formas, en el caso de la Contraloría General de Cuentas el candidato podría comprometerse a continuar con el trabajo realizado en obviar en la fiscalización de algún proyecto garantizando la elección, aunque si en el gobierno todavía existen personas que formaron en algún momento algún tipo de vínculo, amistad, confianza o de cualquier otra índole, con los electores en este caso el Congreso de la República, el periodo de intervalo no sería suficiente¹⁴⁸.

La reelección inmediata pero limitada por número de periodos, se desarrolla en los Estados donde los gobernantes pueden reelegirse de forma inmediata, pero se encuentra limitada a un número de periodos, así como lo es Estados Unidos de América en la

¹⁴⁸ Loc. cit.

reelección de su presidente, este solo se puede reelegir una vez pudiendo completar un periodo de 8 años. Este sistema es utilizado en Estados desarrollados, donde tienen controles ciudadanos estrictos, y dónde se ejerce una democracia auténtica¹⁴⁹.

La reelección inmediata ilimitada, es aquella libertad de elección de forma ilimitada para perpetuar en el poder los años que la persona sea electa. En Guatemala la elección de forma ilimitada la tienen los que conforman el poder legislativo y toda la estructura del poder ejecutivo menos el presidente, así como también el poder judicial. El poder ejecutivo depende únicamente del voto popular y de esta forma se parte de la idea que podría una persona durar en el cargo en forma vitalicia. En los países con el sistema parlamentario como lo es Alemania, Austria, Croacia, Italia, Suiza, Polonia, entre otros, la democracia se representa de forma directa, esto significa que el Jefe de gobierno es electo por los miembros del parlamento. En los países Parlamentarios mencionados la reelección es ilimitada y no perjudica al país en cuanto a su desarrollo, pero son caracterizados en su gran mayoría como países con poco índice de corrupción¹⁵⁰.

Para establecer la reelección prohibida, el termino prohibición según el diccionario de la real academia española es la Acción y efecto de prohibir mientras que prohibir lo define como Vedar o impedir el uso o la ejecución de algo, así que la reelección prohibida, impide que el postulante o aspirante que ya ejerció el cargo una vez no sea electo nuevamente en periodos a futuro. La reelección prohibida se da en los casos donde la misma Constitución o una ley anexa lo estipulan de esa manera.

En el caso de la Constitución Política de la República de Guatemala la prohibición de reelección se establece en los siguientes artículos¹⁵¹:

- a. Para el caso del Presidente de la República la Constitución establece lo siguiente en su *“Artículo 184.- (Reformado) Elección del Presidente y Vicepresidente de la República. El Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal*

¹⁴⁹ Loc. cit.

¹⁵⁰ Loc. cit.

¹⁵¹Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en Red. https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf.

y secreto.” y el artículo “Artículo 186.- Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República. No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República: (...) b. La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones;”

- b. Para el caso del Contralor General de Cuentas la Constitución establece lo siguiente en su “Artículo 233.- (Reformado) Elección del Contralor General de Cuentas. El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho Organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto.” -El subrayado es propio-.

Agregado a lo anterior, la doctora Ilka Treminio Sánchez, expresa en su misma tesis doctoral, que “en cuanto a los tipos de reelección, tanto la ilimitada, como la prohibición absoluta, constituyen los casos extremos de reelección; dado que por un lado, se está ante una situación donde se ha eliminado toda restricción temporal para postularse a dicho cargo y, en el otro, se está frente a la restricción absoluta, que la misma equivale a no poder volver a aspirar al mandato una vez finalizado su primer período de gobierno. Los otros tipos: la reelección de intervalo y la inmediata son variantes intermedias y son las predominantes en los casos empíricos hasta el momento.”¹⁵²

¹⁵² Treminio Sánchez, Ilka. Op.cit. Pág. 67.

3.3.3 Ventajas de la reelección

La reelección no del todo es negativa, esta tiene motivos para ser positiva, pero como bien indico Sartori al momento de analizar la reelección indicando que este tema es aplicable a distintos países, debido a la problemática que tiene cada uno de ellos, las soluciones de por si son distintas. La educación que las personas reciben en todos los países distinta, en algunos tienen una educación superior, y en otros, como Guatemala, existen muchas escuelas para educación primaria, pero menos de la mitad para educación secundaria, por ese sentido las personas que redondean entre doce a dieciocho años, menos del 15 por ciento recibieron una buena educación en la secundaria. Lo anterior hace analizar que los votantes no entienden lo malo o lo bueno que es votar por la misma persona, debido a que se van por sus instintos y nunca se ocupan de investigar a los candidatos a cargos públicos. Desde ese punto se puede analizar que la reelección es distinta en cada país

La reelección tiene ciertas ventajas en la administración de las instituciones, entre las cuales podríamos mencionar las siguientes:

- Experiencia de la persona quien ejerce el cargo.
- Proyectos a largo plazo.
- Un personal de confianza que puede estar bien capacitado.
- Mejor administración en relación con el control financiero.
- Mayor facilidad sobre la rendición de cuentas.

Se deduce que la reelección puede tener puntos positivos, pero todo depende de la persona su formación profesional, sus valores morales y religiosos y su experiencia. Tal es el caso del Presidente de los Estados Unidos de América, a quien la ley le otorga el derecho de reelegirse nuevamente siempre dependiendo del voto de los ciudadanos por la buena labor que realizo en su gestión.

3.3.4 Desventajas de la reelección

Giovanni Sartori en su libro Ingeniería Constitucional, indica que la reelección es una garantía sobre la formación en la eternidad de los gobiernos dictadores. Así mismo concluye que la reelección debe estar limitada o inclusive prohibida.

En Guatemala, la reelección se observa en el caso de los alcaldes, ya que según la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala -ANAM-, de 338 alcaldes, 119 fueron reelectos, pero alrededor de 290 se postularon nuevamente para el cargo. 7 alcaldes han permanecido dentro de sus cargos por cinco periodos, algunos consecutivos y en otros casos no, entre estos casos se menciona al actual alcalde de la capital de Guatemala Álvaro Arzú Irigoyen, el exalcalde del municipio de Chinautla, Arnoldo Medrano, entre otros.¹⁵³

Es importante señalar que la reelección puede ser positiva o negativa, todo depende del valor moral de la persona. Guatemala debido al abuso en la reelección, como en los alcaldes, diputados, y en otros casos en las personas que han ocupado a su vez distintos cargos en el estado, se puede reflejar un extremo deterioro en el desarrollo del país, debido a esto, se visualiza la falta de medicamentos, falta de hospitales, falta de educación, falta de carreteras y las que existen se encuentran en mal estado, falta de prevención, exceso de delincuencia, transporte público ineficiente e insuficiente, lentitud en los órganos jurisdiccionales, falta de control en las instituciones públicas, exceso de instituciones públicas ineficaces, narcotráfico, entre otros. Todo esto debido a la falta de transparencia y corrupción por los funcionarios públicos que llevan años en el poder, y cada vez la situación empeora.

Para ejemplificar la reelección negativa puede señalarse el caso del exalcalde Arnoldo Medrano, quien llegó a formar una red de corrupción, llegando a beneficiarse en cada

¹⁵³ Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, "Guatemala Reelection de Alcaldes", Guatemala, 2014, Disponible en www.anam.org.gt, fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.

proyecto que la comuna realizaba, llegando a acumular más de 80 millones de quetzales por motivos de corrupción a lo largo de todos sus periodos, ¹⁵⁴

En el libro de Javier Corrales, llamado President´s Names Candidates, menciona otro tipo de la reelección negativa, ya que indica que los políticos debido a la prohibición de la reelección postulan a sus familiares, amigos o alguna persona afín o en otros casos, las personas que surgieron a través de los líderes políticos, pero nunca obtuvieron un cargo, pero a la vez tuvieron mucha influencia sobre el cargo del líder, quiere de alguna forma reelegirse. Todo esto con el propósito de mantenerse en el poder y de alguna forma burlar la ley. ¹⁵⁵

La desventaja de la reelección en la administración pública llega a perjudicar en esta forma:

- Nepotismo, por medio de nombramiento de familiares en la institución.
- Malversación de fondos
- Medios para bloquear o dificultar la fiscalización, como manejar sus fondos por medio de fideicomisos.
- Corrupción y abuso de poder
- Detrimento a la Institución, la cual la hace una institución inservible.
- Cierra el camino a otros que quieren un mejor futuro

La reelección en cualquiera de sus facetas, cuando la persona a reelegirse en su periodo anterior no fue del todo bien calificada, no es apto para el desarrollo de un país, y cierra la oportunidad para aquellas personas que, si buscan ese cambio, los electores deberán de tener más precaución al momento de tomar la decisión sobre el reelegir a una persona que no tiene buenos antecedentes. Renovar a la clase política hace a un país más eficiente, pero lo más importante es respetar el ordenamiento jurídico que es un elemento para la funcionabilidad del Estado.

¹⁵⁴ Hemeroteca PL Chinautla, red de Arnoldo Medrano. Prensa Libre. Guatemala. 6 de julio de 2015. Disponible en <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/arnoldo-medrano-y-su-estructura-desde-chinautla>, fecha de consulta 15 de febrero de 2017.

¹⁵⁵ Corrales, Javier, Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President... and Winning. Latin American Politics and Society, 2008

3.3. Elección del Contralor General de Cuentas.

Los habitantes de la república de Guatemala tienen ciertos deberes y derechos, tal y como lo es el derecho de elegir y ser electo. Dentro del derecho de ser electo en algunos casos conllevan ciertos requisitos para ejercer ese derecho. Para ser electo como Contralor General de Cuentas, se debe de llenar los requisitos que establece el artículo 234 de la Constitución Guatemalteca.

Respecto al tema de la elección, el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estatuye: *“El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años... El Congreso de la República hará la elección ... de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.*

Para la elección de candidatos se requerirá el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha Comisión...”.

De lo anterior se colige dos momentos administrativos de interés:

- El primero, se encuentra a cargo de la Comisión de Postulación y comprende el proceso de selección de aspirantes a Contralor General de Cuentas, de acuerdo con lo previsto en el Decreto No. 19-2009 del Congreso de la República, Ley de Comisiones de Postulación; y,
- El segundo, corresponde al Congreso de la República designar, de la nómina final de candidatos que remite la Comisión de Postulación, a la máxima autoridad de la Contraloría General de Cuentas, para un período de 4 años.

Agregado a lo anterior, el artículo 233 de la Constitución Política de la República, también refiere sobre la reelección exteriorizando que “En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”. -el resaltado es propio-.

Las personas que quieren postularse y llenen los requisitos para el cargo, presentan su información personal ante la Comisión de Postulación, que, según la Constitución de la República en su artículo 233 es *“integrada por un representante de los Rectores de las Universidades de país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.*

Para la elección de candidatos se requerirá el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha Comisión. En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.”

Todos los que quieran postularse para el cargo de Contralor General, deberán de aplicar con la presentación de su Curriculum ante la Comisión de Postulación formada para tal elección. La Comisión de postulación conocerá de todos los currículums presentados, rechazara los que no cumplan los requisitos y a los cumplan con los requisitos, tendrán que evaluarse por medio de exámenes grupales e individuales realizados por la comisión, de estos exámenes, los candidatos obtendrán el punteo correspondiente sobre los exámenes realizados. Los candidatos que obtengan los mejores resultados, la comisión de postulación seleccionará a seis profesionales idóneos para el cargo, esta nómina de candidatos será presentada al Congreso de la República.

El Congreso de la República recibirá la nómina de los candidatos presentados por la Comisión de postulación. En sesión plenaria los Diputados votaran por uno de los candidatos que forma dicha nómina. La forma para elección será por mayoría absoluta de diputados que conforman dicho Organismo, la persona electa será nombrada como jefe de la Contraloría General de Cuentas por un periodo de 4 años.

A finales del año dos mil catorce, y entre enero del año dos mil quince, la comisión de postulación formada para la elección del nuevo Contralor de Cuentas para el año 2014-2018, aceptó el expediente de un profesional que con anterioridad había ejercido el cargo de Contralor General de Cuentas, cuando el artículo 233 del Texto Constitucional que al tenor literal de su texto establece: *“En ningún caso el Contralor de Cuentas podrá ser reelecto”*. Este acto motivo a que muchos grupos de profesionales se disgustaran con el trabajo ejercido por la Comisión y debido a esa acción interpusieron acciones legales en su contra.

El contexto legal esbozado favorece realizar las primeras aproximaciones a la discusión legal a que dio lugar la prohibición referida en el artículo 233 del Texto Constitucional que al tenor literal de su texto establece: *“ En ningún caso el Contralor de Cuentas podrá ser reelecto”*, específicamente en cuanto a uno de los argumentos que la Comisión de Postulación sostuvo frente a la Corte de Constitucionalidad para no rechazar el expediente de un postulante que con anterioridad había ocupado el cargo de Contralor General de Cuentas, y que textualmente se lee: *“ ii) al revisarse los documentos y formularios correspondientes, determinó que el candidato cumplió con los requisitos de rigor y los previstos en el artículo 234 de la Constitución Política de la República de Guatemala; en tal virtud, su expediente fue aceptado para análisis de fondo, en el que la Comisión discutió ampliamente la situación particular del profesional relacionado, concerniente a determinar si su caso concreto encuadraba en la prohibición regulada en la parte final del primer párrafo del artículo 233 del Texto Supremo; lo anterior, por razón de que esa persona ya había fungido en el cargo al que aspira en un período anterior. Derivado de ese análisis, la Comisión decidió que no podía vedársele al referido ciudadano su derecho de elegir y ser electo, por lo que se acordó continuar con el procedimiento correspondiente, así como solicitar, por medio de los conductos adecuados, opinión de esta Corte en lo concerniente al tema en cuestión.”*¹⁵⁶ – el subrayado y la cursiva no aparecen en el texto original”.

¹⁵⁶ Acciones de amparo 5851-2014 y 5767-2014

Entonces, la Comisión de Postulación funda en el derecho de elegir y ser electo, el haber admitido el expediente de un postulante que no satisfacía en su totalidad los requisitos de elegibilidad, específicamente el contenido en el artículo 233 de la Constitución, pues la misma Comisión indica que el profesional relacionado “... *ya había fungido en el cargo al que aspira en un período anterior*”. Tales argumentos merecen los siguientes comentarios:

- a) La Corte de Constitucionalidad menciona en la sentencia del 14 de julio de 2003, que el derecho de elegir y ser electo “...*no puede ser limitado por nada ni nadie, salvo por la ausencia de los requisitos que la ley prevé para el acceso a cada uno de los cargos públicos a optar ...*”¹⁵⁷ Dicha enunciación le complementa lo consideró en sentencia del 19 de octubre de 1990, según la cual “... *cuando existe una prohibición absoluta o categórica para asumir la titularidad, lo que hay es una causa de inelegibilidad... si se prohíbe lo más (acceder al cargo) se prohíbe lo menos (inscribirse como candidato al mismo) ... únicamente tienen derecho a optar quienes no estén comprendidos en las expresas prohibiciones de la ley...*”¹⁵⁸
- b) Con base en los criterios *supra* citados, se colige que no admitir la participación de un postulante a cierto cargo público por inobservancia de requisitos de elegibilidad, no veda el derecho de elegir y ser electo u optar a cargos públicos.
- c) En el caso concreto, desde el principio surge en la Comisión de Postulación la duda si el postulante se encontraba dentro de la prohibición a que hace referencia el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Sin embargo, la complejidad del asunto hizo que la Comisión omitiera considerar dicha prohibición como requisito de elegibilidad y se ocupara exclusivamente de verificar los contenidos en el artículo 234 constitucional; siendo bajo ese supuesto de análisis que afirma que rechazar el expediente de un postulante que reúne tales requisitos implicara vulnerar su derecho de elegir y ser electo.

¹⁵⁷ Expediente No. 1089-2003 de la Corte de Constitucionalidad, Gaceta 69.

¹⁵⁸ Expediente 280-920 de la Corte de Constitucionalidad, Gaceta 18.

Aunado a lo anterior expuesto, la comisión de igual forma argumento que debido a que aún no se había electo al contralor, no estaban violentando lo establecido en la Constitución, debido a que el único que podría elegir al Contralor era el Congreso de la República, ellos actúan como un filtro que califica a los mejores candidatos que quieren ser electos para tal cargo. La comisión es acertada con los argumentos expuestos, pero así mismo, no cumple con el único trabajo que tiene delegado, el cual es velar que los postulantes cumplan con los requisitos para optar el cargo de Contralor General de Cuentas.

En el momento que algún postulante no cumpliera con la edad, la carrera afín, los años de experiencia, u otra condición que el candidato no cumpliera como requisito para optar al cargo, el expediente o Curriculum debe ser rechazado por la Comisión de Postulación *in limine*.

3.4. Reelección del Contralor General de Cuentas

Realizadas las acotaciones anteriores, se entra a analizar el tema de la reelección en el caso específico del Contralor General de Cuentas, contenida en la parte final del artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala y que al tenor literal de su texto reza: **“En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”** el subrayado y resaltado es propio.

Cabe destacar que el alcance de dicha norma prohibitiva comenzó a discutirse cuando un ex Contralor General de Cuentas se postula nuevamente a dicho cargo y posteriormente es electo por el Congreso de la República. Derivado de lo anterior, analistas, juristas e inclusive los Magistrados de la Corte de Constitucionalidad se han pronunciado en torno a la forma en que debe interpretarse.

La reelección como versa anteriormente, dentro de las clases se encuentra la reelección prohibida, esta destaca que, al momento de la creación de alguna norma jurídica, existe la intención sobre la norma que pretende determinar la prohibición sobre alguna materia, en este caso la pretensión de la no reelección de ninguna persona que haya ocupado el cargo de Contralor General de Cuentas.

En este último caso, el Contralor electo para el periodo 2014 a 2018, que ya había fungido como titular de la Institución, presento sus motivos por los cuales él podía ser reelecto, indicando que en este artículo se refiere al Contralor General de Cuentas y no a un Ex Contralor General de Cuentas, refiere que la prohibición de la reelección únicamente contempla a la reelección inmediata pero no alternativa que significa que si una persona funge un periodo como Contralor General de Cuentas, tendría que esperar un periodo de por medio para volver a ser electo.

Sobre la afirmación anterior, el Contralor General de Cuentas actual, en la exposición de sus motivos al ser reelecto, fue correcto en su acepción o interpretación del artículo, pero se debe recordar que la interpretación de la Constitución como cualquier ley dentro del ordenamiento jurídico se debe de interpretar al sentido literal de la palabra así como también hay que contemplar el espíritu de la ley, que envuelve lo que pretendieron dar a interpretar los legisladores en la Asamblea Constituyente.

Si bien la ley del Organismo Judicial contempla las formas de interpretación en su artículo 10, estableciendo que *“Las normas se interpretarán conforme a su texto, según el sentido propio de sus palabras; a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales.*

El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes oscuros de la misma se podrán aclarar, atendiendo el orden siguiente:

a) A la finalidad y al espíritu de la misma;

b) A la historia fidedigna de su institución;

c) A las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas;

d) Al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho.”

Según el artículo anterior es notorio que las leyes se deben de interpretar a la finalidad que tienen, y el espíritu de la misma, pero habría que resaltar el ultimo inciso el cual indica que se debe de interpretar conforme a la equidad y los principios generales del derecho, en este caso el artículo es mal interpretado ya que el Contralor actual al momento de

postularse interpreto la ley en su forma más favorable pero no de la forma que los legisladores en su intención de reelección querían de ella.

Si bien como al principio del capítulo se pudo evidenciar la historia de los Contralores de Guatemala, el artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial en su inciso b) claramente indica que si existen pasajes oscuros se puede aclarar a la historia fidedigna de su institución, y es que en la Contraloría General de Cuentas nunca una persona que había ejercido el cargo de Contralor general a partir de la vigencia de la presente constitución se había reelecto, por el simple motivo a la interpretación del artículo 233 que indica que en ningún caso el Contralor se podrá reelegir.

En ese sentido, hay quienes refieren que un ex titular puede postularse y ocupar nuevamente el cargo de Contralor General de Cuentas; en virtud que, la prohibición de la «reelección» alcanza únicamente a quien posea dicha calidad en ese momento, más no a quien hubiere ocupado ese cargo con anterioridad. Por otra parte, otros opinan que queda totalmente prohibida la participación de una persona que ya haya ejercido como Contralor, y por ende no puede considerarse candidato elegible por el Congreso de la República. Lo anterior motivó las acciones de amparo *infra* descritas, conocidas y resueltas por la Corte de Constitucionalidad en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, en el sentido que se indica; y de cuya interpretación conjunta se extrae la postura de ese alto Tribunal en cuanto al alcance del cuestionado fragmento del artículo 233 de la Constitución Política de la República, referente a la prohibición de la reelección del Contralor General de Cuentas.

3.5 Elección y reelección de los Contralores de América Latina.

Se estima de utilidad evaluar la forma en que algunos países miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS-, regulan en su Texto Constitucional el tema de la elección y reelección del Contralor de Cuentas, con el objetivo de interpretar lo que establecen sus constituciones y comparar sobre la interpretación de la nuestra.

3.5.1 Contralor General de la República de Costa Rica.

La actual Constitución de la República de Costa Rica data de 1871, consta de 197 artículos y 16 disposiciones transitorios. Lo referente al régimen de fiscalización de la Hacienda Pública, se encuentra desarrollado en el Título XIII, “hacienda Pública”, Capítulo II, “la Contraloría General de la República”, artículos 183 al 184.¹⁵⁹

La Ley orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica fue creada en 1951, por medio de la constitución de 1949 de Costa Rica, otorgándole independencia funcional y administrativa ante cualquier otro órgano administrativo. Su competencia se extiende a cualquier órgano que maneje fondos públicos, así como ejerce control sobre las entidades extranjeras integrados por entes y órganos públicos de Costa Rica.

El artículo 184 de la Constitución de la República de Costa Rica, contiene las funciones de la Contraloría General, dentro de las cuales se encuentran: a. fiscalizar la ejecución y liquidación del presupuesto, b. Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades y entidades autónomas, c. Reporta ante la Asamblea Legislativa una vez cada año el detalle de las actividades del Contralor, tal y como se realiza en Guatemala.

La dirección de la Contraloría General de Costa Rica está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, nombrados por el Poder Legislativo para un periodo de ocho años, realizando dicho nombramiento luego de transcurridos dos años de iniciado el periodo presidencial. Para poder optar al cargo existen ciertas prohibiciones en referencia al parentesco entre el Contralor y el Presidente de la República así como con el Subcontralor, extendiéndose a cualquier persona que labore dentro de la institución.

En Costa Rica existe la reelección del Contralor General de Cuentas, según la Constitución de la República de Costa Rica en su artículo 183, establece que “*La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa*”

¹⁵⁹ Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Disponible en Red. Buscador de Google. <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>.

en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional Y administrativa en el desempeño de sus labores. La Contraloría está a cargo de un contralor y un Sub contralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años, pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El contralor y sub contralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.”

Algo muy interesante de Costa Rica es que el Contralor y el Subcontralor pueden ser reelectos indefinidamente, lo cual establece claramente sobre la reelección y no establece ninguna prohibición para tal.

Se puede analizar por la historia de los contralores de Costa Rica,¹⁶⁰ que actualmente ningún Contralor en la historia de la Contraria General de la República de Costa Rica ha sido reelecto, aun cuando la Constitución lo permite, solo ha existido un caso que es muy similar sobre la licenciada Marta Acosta Zuñiga quien es la actual Contralor General electa por la Asamblea Legislativa para el periodo (2012 – 2020), quien fungió como Subcontralora en un periodo anterior (2004 - 2012). Según el medio Crhoy, diario en Costa Rica, describe que la Profesional electa era una de las más calificadas para el puesto según la Asamblea Legislativa, aunque no fuera la más recomendada por la comisión de postulación.

3.5.2 Contralor General de Cuentas de la República de Panamá.

La actual Constitución de la República de Panamá se promulgó en 1972, regula lo referente a la entidad fiscalizadora de la Hacienda Pública de Panamá en el Título IX, “la

¹⁶⁰ Portal de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Antecedentes históricos [PDF]. Costa Rica. Disponible en Red. <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/antecedentes-historicos.html>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

hacienda Pública”, Capítulo III, “la Contraloría General de la República”, artículos 279 al 280. La Ley número 32, amplía las funciones de la Entidad Superior de Fiscalización de Panamá¹⁶¹.

La Contraloría está a cargo del Contralor General y del Subcontralor, quienes son nombrados por la Asamblea Legislativa de ese país por un periodo de 5 años al igual que el Presidente de la República, para la remoción del Contralor únicamente tienen a facultad de removerlos la Corte Suprema de Justicia por haber incurrido en delito contra la Administración Pública contra el patrimonio o la fe pública cuya pena principal sea prisión. A este respecto, se nota que, en tanto la Constitución de Panamá, establece que será la Corte Suprema de Justicia la que tiene facultades para remover al Contralor, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que es el Congreso, mismo que lo nombra¹⁶².

Las funciones de la Contraloría General de la República de Panamá se encuentran en el artículo 280 de su Constitución las cuales son ampliadas en la ley número 32 del mismo país, además de las que señale su Ley Orgánica, siendo éstas, por citar algunas:

“1). Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa, fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. 2). La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último. 3) Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. 4) Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios. 5) Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su

¹⁶¹ Portal de la Contraloría General de la República de Panamá. Reseña histórica [PDF]. Panamá. Disponible en Red. <https://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>. Fecha de consulta. 25 de mayo de 2016.

¹⁶² Constitución Política de la República de Panamá. Disponible en Red. http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/panama/pan_constpol_04_spaorof.

caso, presentar las denuncias respectivas. 6) Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales. 7) Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos. 8) Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas. 9) Informar a la Asamblea Nacional y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios. 10) Dirigir y formar la estadística nacional. 11) Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley. 12) Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades. 13) Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.”

La Constitución de la República de Panamá establece en el artículo 279, lo siguiente: “Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Sub contralor, quienes serán nombrados para un periodo igual al del Presidente de la República (5 años), dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada periodo presidencial ordinario. Para ser Contralor y Sub contralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; tener título universitario Constitución Política de la República de Panamá y Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional 92, y treinta y cinco años o más de edad, y no haber sido condenado por delito doloso con

*pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.”*¹⁶³

En el caso de la Constitución de la República de Panamá, no hace referencia al tema de la reelección del Contralor, lo cual, a criterio del autor del presente trabajo de investigación, deja abierto la posibilidad a que el Contralor pueda ser reelecto.

3.5.3 Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras.

En Honduras se promulga en 1982, la Constitución que actualmente se encuentra vigente y se ubica dentro de las constituciones de Centroamérica que más reformas ha sufrido. El tema de la entidad fiscalizadora de la Hacienda Pública hondureña se encuentra regulada en el Título V, “de los poderes del Estado”, Capítulo III, artículos 222 al 227 de su Constitución¹⁶⁴.

La Constitución anterior de Honduras regulaba la Contraloría General de la República; sin embargo, con las reformas del año 2002 se introdujo un cambio al órgano de fiscalización, fusionando la Contraloría con la Dirección de Probidad Administrativa, para que la función del gobierno central fuera más transparente por medio de un solo órgano fiscalizador, por lo cual al momento de integrarse se llega a llamar “El Tribunal Superior de Cuentas”¹⁶⁵.

El Tribunal Superior de Cuentas según el artículo 222 de la Constitución Hondureña es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos”. El tribunal realiza un control general administrativo con el control del manejo de los fondos públicos y bienes que administran los órganos del Estado. El presupuesto general de ingresos y egresos de Honduras debe ser revisado y aprobado por el Tribunal Superior.

¹⁶³Constitución de la República de Panamá (1941). Disponible en Red. http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/panama/pan_constpol_04_spaorof. Fecha de consulta: 10 de abril de 2016.

¹⁶⁴Portal del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras. Historia [PDF]. Panamá. Disponible en Red. <http://www.tsc.gob.hn/historia.html>. Fecha de consulta: 10 de abril de 2016.

¹⁶⁵ Loc. cit.

El Tribunal Superior de Cuentas, es integrado por tres miembros, electos para un periodo de siete años por el Congreso Nacional, los cuales no podrán ser reelectos según la Constitución de la República de Honduras en su artículo 223 establece que *“El Tribunal Superior de Cuentas estará integrado por tres (3) miembros elegidos por el Congreso Nacional, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los diputados. Los miembros del Tribunal Superior serán electos por un período de siete (7) años y no podrán ser reelectos. Corresponderá al Congreso Nacional la elección del Presidente del Tribunal Superior de Cuentas.”*¹⁶⁶

Los miembros del Tribunal Superior de Cuentas son electos por una mayoría calificada con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso, distinto a lo que sucede en Guatemala, ya que la el texto Constitucional prevé que el Congreso de la República de Guatemala para elegir al Contralor requiere de la mayoría absoluta de los votos. El tribunal es precedido por un Presidente, que al igual que los demás miembros es electo por el Congreso.

En el caso de la República de Honduras, los representantes del Tribunal de Cuentas, al igual que Guatemala no podrán ser reelectos. Sin embargo, la Constitución de la República de Honduras no hace mención a los motivos por los cuales se puede remover del cargo a los miembros del tribunal como lo hace la Constitución guatemalteca.

3.5.4 La Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

La Corte de Cuentas de El Salvador es un órgano con funciones fiscalizadoras tanto como jurisdiccionales, las ejerce de manera conjunta. El Tribunal de Cuentas de la República de El Salvador se encuentra en su Constitución vigente decretada en el año 1983, en medio de la guerra civil y de los grupos insurgentes. Los artículos conducentes relativos al órgano fiscalizador de la Hacienda Pública se encuentran ubicado en el Título VI, “Órganos de Gobierno”, Capítulo V, “Corte de Cuentas de la República”¹⁶⁷.

¹⁶⁶Constitución Política de la República de Honduras, Decreto número 131. (1982). Disponible en Red. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf.

¹⁶⁷ Portal de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador. Reseña histórica [PDF]. El Salvador. Disponible en Red. <http://www.cortedecuentas.gob.sv/historia/>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2016.

La Corte de Cuentas es un órgano independiente a cargo de la fiscalización de la Hacienda Pública y de la ejecución del presupuesto, sus funciones constitucionales que se encuentran desarrolladas en la ley orgánica No. 4, artículo 1º que define a la Corte como *“El organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución de presupuesto en particular”*¹⁶⁸.

Así mismo, la propia ley en resumen establece que la Corte de Cuentas tienen las siguientes funciones: **a.** vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos, así como la liquidación de todo tipo de impuestos; **b.** autorizar la salida de fondos del Tesoro Público; **c.** refrendar actos y contratos relativos a la deuda pública; **d.** inspeccionar las cuentas de los funcionarios y servidores que manejen fondos públicos; **e.** informar al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a quien sea procedente en los casos que se comprueben anomalías a estos funcionarios; y, **f.** conocer de los juicios que se comprueben anomalías a estos funcionarios.

En la República de El Salvador las funciones las desarrolla la denominada Corte de Cuentas de la República y al respecto el artículo 192 refiere que: *“La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se dividirá en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia que establezca la ley.*

La Cámara de Segunda Instancia estará formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados, cuyo número podrá ser aumentado por la ley. Estos funcionarios serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa. La Cámara de Segunda Instancia nombrará, removerá, concederá licencias y aceptará renuncias a los Jueces de las Cámaras de Primera Instancia.

¹⁶⁸ Loc.cit.

Una ley especial regulará el funcionamiento, jurisdicción, competencia y régimen administrativo de la Corte de Cuentas y Cámaras de la misma”.¹⁶⁹

El representante de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador es el Presidente de la Corte de Cuentas, éste ejerce una labor administrativa. Los miembros de la Cámara de primera Instancia son elegidos y removidos por los magistrados de la Cámara de Segunda Instancia. Los Magistrados y el Presidente de la Corte son elegidos por votación nominal y pública de la Asamblea Legislativa por un periodo de tres años y es el caso de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, que establece la reelección del Presidente al igual que sus dos Magistrados, además gozan del derecho de antejucio.

3.5.5 Contralor General de la República de Nicaragua.

La actual Constitución de la República de Nicaragua se encuentra en vigencia desde el año 1987, esta entró en vigencia cuando Nicaragua se encontraba en medio de una lucha política y social, debido a los distintos conflictos surgidos en Centroamérica. La Constitución se funda en principios de derechos humanos y respeto a la democracia¹⁷⁰.

La Contraloría General de la República, se encuentra desarrollada en el Capítulo V “de la Contraloría General de la República”, Título XVIII, artículos 154 al 157, dentro de los cuales se puede encontrar los preceptos básicos del ente fiscalizador de la Hacienda Pública nicaragüense.

La Contraloría está a cargo de un Consejo superior integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional, propuestos por el Presidente de la República para un periodo de cinco años.

En la Constitución de Nicaragua en su artículo 154 establece *“La Contraloría General de la República es el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública*

¹⁶⁹Constitución de El Salvador, decreto número 38. (1983). Disponible en Red. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf.

¹⁷⁰ Contraloría General de la República de Nicaragua. Reseña histórica [PDF]. Nicaragua. Disponible en Red. <https://www.cgr.gob.ni/index.php/la-institucion>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2016.

y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. Para dirigirla créase el Consejo Superior de la Contraloría General de la República, que estará integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un período de cinco años, dentro del cual gozarán de inmunidad. Las funciones de los miembros suplentes son para suplir única y exclusivamente las ausencias temporales de los miembros propietarios, quienes la ejercerán por previa escogencia del miembro propietario a quien sustituyan.”¹⁷¹

En el caso de la Contraloría General de la República de Nicaragua claramente en su Constitución deja abierta la posibilidad de la reelección de sus miembros, no tiene ninguna prohibición

La Contraloría General de Nicaragua goza de total independencia y autonomía administrativa con el propósito de ejercer su papel de órgano de control del manejo de fondos públicos y fiscalizar los ingresos y egresos del Estado. Todos los funcionarios están obligados a presentar al inicio y al finalizar el cargo que ejerzan una rendición de cuentas realizando una declaración patrimonial, que este procedimiento es el mismo que tiene Guatemala.

La Contraloría General está a cargo de un Contralor y un Subcontralor pero debido a las reformas que sufrió el Decreto 625 por la Ley 361 se crea un Consejo, el cual en la actualidad es el que tiene la dirección de la entidad siendo la máxima autoridad

La única deficiencia que tiene por su independencia es que la entidad a supervisar el manejo de los fondos públicos es dirigida por una persona que fue propuesta por el Presidente que dirige la nación.

¹⁷¹Constitución Política de la República de Nicaragua, 1986. Disponible en Red. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf.

3.5.6 Contralor General de la República de Chile¹⁷².

La Constitución de la República de Chile, específicamente en su artículo 98, con relación al Contralor General de Cuentas, establece: *“Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica Constitucional respectiva.*

El Contralor General de la República deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, por un período de ocho años y no podrá ser designado para el período siguiente. Con todo, al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo”¹⁷³. el subrayado es propio.

En el caso del Contralor General de la República de Chile claramente en su Constitución establece que no se podrá reelegir al Contralor para el periodo siguiente, pero no hace ninguna prohibición para el periodo subsiguiente.

3.5.7 Contralor General de la República de Colombia.

La Constitución de la República de Colombia, específicamente en su artículo 267, establece respecto al Contralor General de Cuentas, lo siguiente: *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la*

¹⁷² Portal de la Contraloría General de la República de Chile. Historia [PDF]. Chile. Disponible en Red. <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/que-hacemos>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2016.

¹⁷³ Constitución Política de la República de Chile, (2005). Disponible en Red. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf.

gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. (...).

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.”¹⁷⁴

En el caso del Contralor General de la República de Colombia claramente en su Constitución establece que no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo, es clara su prohibición de ser reelecto.

3.5.8 Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay

El primer antecedente de control externo del uso de los recursos públicos coincide en Uruguay con los albores de su vida independiente. La Asamblea General Constituyente y Legislativa, previo al dictado de la primera Constitución, creó una “Comisión de Cuentas”, con el cometido de “realizar el examen, liquidación y comprobación de las cuentas generales que cada año debe presentar el Gobierno”, a cuyos efectos todas las oficinas del Estado debían pasarle “los documentos, libros y noticias que pida”.

Vigente ya la Constitución de 1830, se aprobó la Ley N° 65 de 28 de abril de 1834, que dispuso que “Cada Cámara de las que componen el Cuerpo Legislativo nombrará todos los años, al empezar el período de sus sesiones, una Comisión de Cuentas para fiscalizar las que presente el Poder Ejecutivo”¹⁷⁵.

La evolución legislativa posterior sistematizó y organizó las facultades y cometidos de las Comisiones de Cuentas, manteniendo el control externo de la gestión financiera estatal

¹⁷⁴Constitución Política de Colombia, 1992. Disponible en Red. http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/colombia/colombia_constitucion_politica_1991_spa_orof.pdf.

¹⁷⁵ Portal del Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay. Reseña histórica [PDF]. Uruguay. Disponible en Red. http://www.tcr.gub.uy/institucional_antecedentes.php. Fecha de consulta: 10 de enero de 2016.

en el ámbito parlamentario (Leyes N° 339 del 21 de julio de 1853 y N° 1466 del 17 de mayo de 1880).

En la actualidad, la Constitución Política de la República de Uruguay, específicamente en su artículo 208, establece lo siguiente: *“El Tribunal de Cuentas estará compuesto por siete miembros que deberán reunir las mismas calidades exigidas para ser Senador.*

Serán designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Regirán a su respecto las incompatibilidades establecidas en los artículos 122, 123, 124 y 125. Sus miembros cesarán en sus funciones cuando la Asamblea General, que sustituya a la que los designó, efectúe los nombramientos para el nuevo período.

Podrán ser reelectos y tendrán, cada uno de ellos, tres suplentes para los casos de vacancia, impedimento temporal o licencia de los titulares.”¹⁷⁶

En el caso del Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay, en su Constitución establece que se podrá reelegirse el Tribunal de Cuentas sobre ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

3.5.9 Contralor de la República del Perú.

En la República del Perú, en su constitución, específicamente en su artículo 82, establece que la Contraloría General de la República *“es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder*

¹⁷⁶Constitución de la República Oriental del Uruguay. Disponible en Red. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>.

*Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.*¹⁷⁷ En el caso del Contralor General de la República del Perú, claramente en su Constitución queda abierta su posible reelección, no tiene ninguna prohibición.

Dentro de la historia de Perú, ya que la Constitución no tiene ninguna prohibición para la reelección del Contralor, el único que ha ostentado dicha calidad durante dos periodos es el Contralor General de Cuentas el General Oscar Vargas Prieto que ocupó el cargo en 1971 a 1972 y de 1976 a 1977, el cual no llegó a ocupar más de 2 años en el poder¹⁷⁸.

3.5.10 Cámara de Cuentas de República Dominicana.

La Cámara de Cuentas de la República, guardiana de los recursos públicos mediante la realización de una efectiva fiscalización, de conformidad con la Constitución y la ley, datan sus orígenes desde la primera Constitución en 1844, pues, aunque no se consignaba una Cámara de Cuentas como la que se conoce hoy, si se establecía un Consejo Administrativo compuesto de funcionarios públicos, encargado de verificar anualmente las cuentas generales e informar de ello al Congreso Nacional¹⁷⁹.

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 246 de la Constitución de la República Dominicana: *“El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes”*.

Así mismo prevé en su artículo 248: *“Artículo 248.- Control externo. La Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Tiene personalidad jurídica,*

¹⁷⁷Constitución Política del Perú. Disponible en Red. <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>.

¹⁷⁸ Portal de la Contraloría General de la República de Chile. Historia [PDF]. Chile. Disponible en Red. <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgnew/siteweb/inicio/>. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016.

¹⁷⁹ Portal de la Contraloría General de la República Dominicana. Historia [PDF]. República Dominicana. Disponible en Red. <http://www.contraloria.gob.do/Sitecontraloria/>. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016.

*carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Estará compuesta de cinco miembros, elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, por un período de cuatro años y permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos”.*¹⁸⁰

En el caso de la Cámara de República Dominicana claramente en su Constitución deja abierto sobre la reelección de sus miembros, no tiene ninguna prohibición.

Es criterio del autor del presente trabajo de investigación que la reelección significa el ser elegido por una segunda oportunidad, que también para el doctrinario Dieter Nohlen, implica lo mismo: “*renovación periódica de postularse y de ser elegido una segunda vez*”¹⁸¹ el subrayado y negrilla es propio. Como por siguiente las reelecciones de tipo intervalo o inmediata, han perjudicado a nuestro control gubernamental, haciendo a las instituciones públicas inútiles, por tener al cargo a personas con falta de transparencia, que únicamente se han ocupado de sus beneficios personales, así causando incapacidad y perjuicio a las entidades de la administración pública. La historia de Guatemala contempla a diversos políticos reelectos en los cargos públicos, y ninguno de ellos, a pesar de la permanencia en los puestos, han realizado un cambio para bien. Por ello no se debe tolerar la reelección de funcionarios públicos en Guatemala.

¹⁸⁰Constitución Política de la República Dominicana, 2010. Disponible en Red. <http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>

¹⁸¹ Nohlen, Dieter "Sistemas electorales y partidos políticos", Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Mexico D. F., primera edición, 1994

CAPITULO 4

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En este capítulo se presenta, analiza y discute la información contenida en los cuadros de cotejo, anexos al presente estudio de investigación. El primero de éstos explica qué dice el Texto Constitucional de Guatemala, Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Chile, Colombia Uruguay, Perú y República Dominicana respecto al tema de la reelección del Contralor General o del funcionario/s que haga sus veces. El segundo, condensa los pronunciamientos emitidos por la Corte de Constitucionalidad en las acciones de amparo promovidas a efecto de conocer el alcance de la prohibición a que hace referencia el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica: *“en ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*.

En los capítulos anteriores se plasmó, con base en diversas fuentes consultadas, el bagaje jurídico-doctrinario y jurisprudencial que permitiera discutir en el presente Título. De esa manera, ya que la Contraloría General de Cuentas es una Institución a la que corresponde la función fiscalizadora y de control gubernamental de la hacienda pública, se estimó prudente abordar en el capítulo primero lo atinente al Estado y sus elementos, haciendo especial énfasis en el referente al «poder público o autoridad»; en virtud que, si bien es cierto en el Estado de Guatemala existen mecanismos de control del poder público inter -orgánicos, entre otros, también lo es que resulta muy frecuente observar cómo a pesar de ello los actos emanados de funcionarios responden a intereses político partidistas, lo cual es una muestra más del exacerbante uso del poder, esto puede ilustrarse por ejemplo a través de actos o resoluciones emanadas de funcionario que por ser de interés nacional no responden a la lógica jurídica sino a beneficios de carácter político.

El papel de la Contraloría General de Cuentas dentro de la administración pública es fundamental, puesto que por mandato constitucional y legal le corresponde la función fiscalizadora de todo interés hacendario y al ser una Institución de tal envergadura, la elección de su máxima autoridad resulta también de gran importancia. Es por ello que

en el capítulo segundo se expuso junto a la administración pública lo referente a la Contraloría General de Cuentas, de cuyos antecedentes se desprende que en períodos históricos concretos se permitió la reelección del Contralor General de Cuentas; en el capítulo tercero se desarrolló la figura del Contralor General de Cuentas, su historia, así mismo se introdujo el tema de la elección del Contralor, la cual se explica de forma detallada, siguiendo por la reelección y en forma específica la reelección del Contralor General de Cuentas, y por último se detalló el principio de alternabilidad en el poder y el derecho comparado constitucional de los países siguientes: Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Chile, Colombia Uruguay, Perú y República Dominicana.

En ese orden, como objetivo de la presente tesis, resulta pertinente indicar que no se pretende cuestionar la interpretación que la Corte de Constitucionalidad realiza respecto al alcance de la prohibición de la reelección del Contralor General de Cuentas, contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República; sino por el contrario exponer cómo ha interpretado dicha norma prohibitiva en las sentencias proferidas dentro de los expedientes de amparo 5767-2014, 5809-2014, 5851-2014 y 686-2015. Así mismo para responder la pregunta que inicio la presente investigación, se aportara la opinión del autor de la presente investigación en alusión de qué forma se debe interpretar el artículo 233 Constitucional para determinar si es permisivo la reelección del Contralor General de Cuentas.

De acuerdo a lo antes citado, se elaboraron «cuadros de cotejo», en el primero de ellos se describe la regulación constitucional de la figura del Contralor General de Cuentas en los países miembros de OLACEFES antes indicados, con énfasis en la reelección de esa máxima autoridad; y el segundo refiere el criterio de la Corte de Constitucionalidad respecto a la forma en que interpreta la prohibición contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República, citando para el efecto los fallos proferidos dentro de los expediente de amparo ibídem.

4.1. Reelección Contralores de Latinoamérica

El análisis de la reelección de los contralores de Latinoamérica se realizó por el simple motivo de que el lector pueda examinar la intención que tiene la Constitución de la República de Guatemala en comparación a las constituciones de otros países latinoamericanos en cuanto a la reelección de las máximas autoridades de las entidades que fiscalizan los fondos públicos. Del cuadro de cotejo anexado a la presente investigación, se expone un resumen de la reelección contenida en los siguientes países:

- I. Países donde es prohibida la reelección:
 - a. Guatemala: en el caso de Guatemala indica el artículo 233 constitucional que en ningún caso el contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”
 - b. Honduras: la Constitución Hondureña claramente indica que los miembros del tribunal no podrán ser reelectos, en su artículo 233.
 - c. Colombia: la Constitución Colombiana indica en su artículo 267 que el Contralor no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.
 - d. Nicaragua: la Constitución Nicaragüense indica en su artículo 156 que el presidente y vicepresidente del Consejo Superior de la Contraloría de Cuentas podrán ser reelectos.

- II. Países donde es permitida la reelección de tipo intervalo:
 - a. Chile: el Contralor General, según la constitución chilena en su artículo 98 establece que no podrá ser designado para el periodo siguiente, lo que se puede interpretar que pasado este periodo el ex Contralor podrá reelegirse.

- III. Países donde es permitida la reelección:
 - a. Costa Rica: en este caso la Constitución de Costa Rica indica en su artículo 183 que el Contralor puede ser reelecto indefinidamente.

- b. Panamá: La constitución panameña no hace referencia al tema de reelección, por lo cual el contralor puede reelegirse ya que no hay ninguna prohibición.
- c. El Salvador: el artículo 196 de la Constitución Salvadoreña indica claramente que los funcionarios de la Corte de Cuentas podrán ser reelegidos.
- d. Uruguay: los miembros del Tribunal de Cuentas podrán ser reelectos según el artículo 208 de su constitución.
- e. Perú: la constitución peruana no hace referencia al tema de reelección, por lo cual el contralor puede reelegirse ya que no hay ninguna prohibición.
- f. República Dominicana: la constitución dominicana no hace referencia al tema de reelección, por lo cual el contralor puede reelegirse ya que no hay ninguna prohibición.

De conformidad de lo establecido en las Constituciones de los países mencionados acerca de la reelección del Contralor o en su caso de las máximas autoridades de la Institución que haga las veces de la Contraloría General de Cuentas. De los diez países comparados con Guatemala siete hacen referencia con la reelección, y tres de dentro de sus constituciones es permitida la reelección simplemente por no prohibirla. De las siete constituciones mencionadas, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Uruguay, dentro de sus constituciones permite la reelección de la máxima autoridad en la institución que hace las veces de la Contraloría General de Cuentas.

De las siete constituciones que mencionan el tema de la reelección, dos países, los cuales comprenden Colombia y Honduras prohíben la reelección. En el caso de Colombia se establece que *“el Contralor no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo”*. En el caso de Honduras indica su constitución que *“los miembros del tribunal no podrán ser reelectos”*.

En el caso de Chile, su constitución establece que *“El Contralor General de la República no podrá ser designado para el periodo siguiente”*, y se parte desde este artículo que los constituyentes en esa época establecieron claramente su intención sobre la reelección, pudiéndose interpretar que el contralor únicamente podrá ser reelecto con la condición

de que exista un periodo de intervalo, pero no tiene prohibida la reelección. En el caso de Guatemala su constitución establece que *“en ningún caso el contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*, si bien se puede evidenciar claramente la intención de prohibición del Constituyente, su redacción puede ser propensa a ser interpretada en otra manera en beneficio particular, en el sentido que indica el “Contralor General” y no el ex Contralor o las personas que han ocupado el cargo de Contralor, principalmente se debe tomar en cuenta el espíritu de la norma, que en este caso en particular busca la prohibición absoluta de reelección.

4.2. Sentencias sobre la interpretación de la reelección del Contralor General de Cuentas.

El factor conductor de debate jurídico, lo constituye la prohibición contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que al tenor literal de su texto reza: *“en ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*. Tal prohibición fue objeto de sendas acciones de amparo, muchas de las cuales fueron denegadas por el Tribunal Constitucional sin entrar a conocer el fondo del asunto, entre estas:

1. Expediente de apelación No. 5767-2014: Corte de Constitucionalidad, sentencia del veintisiete de febrero de dos mil quince.
2. Expediente No. 5809-2014: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del cuatro de marzo de dos mil quince.
3. Expediente No. 5851-2014: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del veinticuatro de junio de dos mil quince.
4. Expediente No. 686-2015: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del treinta de septiembre de dos mil quince.

Durante el proceso de calificación, previo a elegir la nómina de seis candidatos la comisión de postulación, se interpusieron los amparos referidos en contra de la Comisión de Postulación ante la Corte de Constitucionalidad, de igual forma contra el Congreso de la República de Guatemala, por declarar electo mediante el acuerdo 2-2015 al nuevo

Contralor General de Cuentas, omitiendo que esta persona era ex titular de dicha institución.

Los expedientes mencionados, presentados ante la Corte de Constitucionalidad, se exponen a continuación:

I. Expediente de apelación No. 5767-2014: Corte de Constitucionalidad, sentencia del veintisiete de febrero de dos mil quince.

En la sentencia de primera instancia del trece de noviembre de dos mil catorce, el Juez Segundo de Primera Instancia Civil del departamento de Guatemala, constituido en Tribunal de Amparo argumentó que ni la Comisión de Postulación ni el Congreso de la República de Guatemala vulneraban la prohibición contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala; primeramente, porque el propio texto constitucional faculta al Congreso de la República a realizar la elección del Contralor General de Cuentas y en segundo lugar, porque el hecho de que la Comisión de Postulación haya recibido el expediente de un ex titular, para ser tomado en cuenta en el evento de selectividad de las seis personas que serían propuestas al Congreso de la República, es una situación ajena al tema de la reelección, aunado a lo cual al momento de presentarse la relacionada acción constitucional de amparo, la Comisión de Postulación aún no determinada quiénes conformarían la nómina de candidatos a Contralor General de Cuentas, tratándose de una situación hipotética.

Derivado de lo anterior, a solicitud de parte, en apelación la Corte de Constitucionalidad examinó el hecho *supra* relacionado y al resolver denegó el recurso de apelación argumentando la falta de definitividad, toda vez el postulante no había agotado el procedimiento enmarcado en los artículos 20 y 28 de la Ley de Comisiones de Postulaciones que en lo conducente indican respectivamente, lo siguiente : “ *Artículo 20.- Las Comisiones de Postulación darán a conocer los nombres de los participantes que reúnan los requisitos de Ley, por medio de una publicación que efectúen en el diario oficial y en dos de mayor circulación del país, para que cualquier persona que conozca sobre algún impedimento, lo haga saber por escrito a dicha comisión*” y “ *Artículo 28.- Impugnaciones. Las impugnaciones serán planteadas en un plazo de setenta y dos (72)*

horas después de la publicación de la nómina y resultas por la Comisión de Postulación, ...”

En resumen, en primera instancia el Tribunal de Amparo declaró sin lugar el amparo promovido, argumentando que no se configuraban los supuestos de procedencia del amparo, enmarcados en el artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala y artículo 8 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto No. 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente; primeramente porque la Comisión de Postulación únicamente había recibido el expediente de un ex titular de la Contraloría General de Cuentas, sin embargo aún no se verificaba la elección de los seis candidatos que se propondrían al Congreso de la República de Guatemala, para su elección; y seguidamente porque la elección del Contralor General de Cuentas constituye una facultad reglada en el propio texto de la Constitución, concluyendo así que la acción constitucional de amparo se fundaba en meros supuestos de hecho.

Acto seguido, se apeló el fallo relacionado y en sentencia del veintisiete de febrero de dos mil quince la Corte de Constitucionalidad, confirma el fallo de primera instancia, argumentando la falta de definitividad, es decir no haber agotado el procedimiento establecido en la Ley de Comisiones de Postulación.

La Corte resolvió en sentencia del veintisiete de febrero de dos mil quince declarar sin lugar la acción constitucional de amparo sub iudice, por falta de definitividad, ya que a juicio de ese alto Tribunal el hecho que se reprochó a la Comisión de Postulación para la elección de Contralor General de Cuentas debió objetarse a través del procedimiento que establece el artículo 20 y 28 de la Ley de Comisiones de Postulaciones y no por la vía del Amparo.

Se hace mención que la acción constitucional de amparo se presentó el veintinueve de septiembre de dos mil catorce y no fue resuelta sino hasta el veintisiete de febrero de dos mil quince, fecha en la cual el cuestionado funcionario había sido electo Contralor General de Cuentas, motivo por el cual jurídicamente carecía de sentido hacer un razonamiento de tal naturaleza, toda vez el amparo había quedado sin materia.

II. Expediente No. 5809-2014: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del cuatro de marzo de dos mil quince.

El acto reclamado lo constituye la decisión del Congreso de la República de aceptar la nómina final de candidatos a Contralor General de Cuentas que incluye un ex titular de dicha Entidad. La Corte de Constitucionalidad funda su decisión en los argumentos esgrimidos en sentencia del diecinueve de noviembre de dos mil catorce, dentro de los expedientes acumulados 4639-2014, 4645-2014, 4646-2014 y 4647-2014, así:

“...quienes integran el Organismo Legislativo deben proceder a realizar la elección [...] expresando su voluntad de acuerdo con la modalidad establecida en los artículos 94 y 102, ambos de la ley orgánica del citado organismo de Estado. No se encuentra establecida facultad, en la Constitución, ley orgánica o Ley de Comisiones de Postulación que autorice al Congreso de la República a abstenerse de realizar aquella elección o a revisar instancialmente lo actuado por las Comisiones de Postulación, erigiéndose como órgano jerárquicamente superior, de estas; menos aún existe potestad conferida al Organismo Legislativo, que le autorice a poder reenviar una nómina de candidatos elegibles propuesta por una comisión de postulación que corresponda, para que mediante la anulación de lo actuado por esta, se subsanen supuestos errores de procedimiento en los que incurrió en el decurso de su actuar el que concluye con la remisión de la nómina de candidatos elegibles. El que no existan estas potestades tiene el propósito finalista de que el órgano político del Estado no pueda interferir o supeditar la actuación de una comisión de postulación, con el objeto de que la nómina de candidatos a proponer atiende o privilegie un interés concreto particularizado o colectivo, bien de un diputado o bien de un bloque legislativo del Congreso de la República. La elaboración de aquella nómina, cuya integración debe ser precedida de una adecuada selección de candidatos elegibles, con plena observancia de los mandatos constitucionales, ha sido conferida, como potestad constitucional y legal, a un órgano distinto e independiente del Congreso de la República...”

El amparista reclama que el Congreso de la República admite la nómina de candidatos a Contralor General de Cuentas a sabiendas del impedimento legal de uno de ellos, la Corte

trae a cuenta lo considerado en las sentencias dictadas el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en los expedientes acumulados 4639-2014, 4645-2014, 4646-2014 y 4647-2014, en la que resolvía acciones de amparo promovidas contra elecciones legislativas de magistrados, en el que señala entre otras cosas, lo siguiente: “ ... *el Organismo Legislativo debe proceder a realizar la elección [...] No se encuentra establecida facultad, en la Constitución, ley orgánica o Ley de Comisiones de Postulación que autorice al Congreso de la República a abstenerse de realizar aquella elección o a revisar instancialmente lo actuado por la Comisión de Postulación; menos aún existe potestad conferida al Organismo Legislativo que le autorice a poder reenviar una nómina de candidatos elegibles propuesta por una comisión de postulación que corresponda, para que mediante la anulación de lo actuado por esta, se subsanen supuestos errores de procedimiento en los que incurrió en el decurso de su actuar el que concluye con la remisión de nómina de candidatos elegibles ...*”.

Aunado a lo anterior, advirtió que para la fecha en que se promovió la acción de amparo, esto es el cinco de diciembre del año dos mil catorce, no existía un acto formal producido por la autoridad denunciada de “*decisión de aceptar*” la referida nómina, y para el efecto hace la siguiente reseña: “ *el dos y cuatro de diciembre se remitió la nómina de los seis candidatos y las respectivas hojas de vidas y, para el ocho de diciembre, la Directora Legislativa del Congreso de la República procedió a entregar las respectivas hojas de vida de cada uno de los seis candidatos a los Jefes de los Bloques Legislativos. De conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de la Ley del Organismo Legislativo, la Comisión Permanente debe levantar acta cuando delibere y resuelva y no consta en las actuaciones acta alguna que contenga un acto de decisión*”¹⁸²

Al final, la corte declara improcedente el amparo promovido, dada la inexistencia del acto reclamado y la inviabilidad de que el Congreso de la República acepte o impruebe la nómina final de candidatos a Contralor General de Cuentas.

¹⁸² En este punto la Corte hace notar que para esas fechas el Congreso de la República no se encontraba en período de sesiones ordinarias, por lo que correspondía a la Comisión Permanente convocar a sesión extraordinaria al Pleno de Diputados, para que se llevara a cabo el procedimiento correspondiente de recepción de la nómina de candidatos.

Ahora bien, respecto a lo resuelto por la Corte de Constitucionalidad dentro de las acciones de amparo previamente advertidas, se admite que la relacionada al expediente No. 5767-2014 resultaba evidentemente prematura, puesto que debió acudirse previamente al procedimiento administrativo que establece la Ley de Comisiones de Postulaciones para impugnar los actos que se estimaren arbitrarios; *contrario sensu*, la segunda acción de amparo, ésta es la identificada con número de expediente **5809-2014**, planteaba un supuesto de procedencia del amparo, ya que el artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala, señala que el mismo será procedente, entre otros casos, *“siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan”*; y pues al analizar el acto reclamado se evidencian actos que ponen en riesgo derechos que la Constitución y leyes garantizan, a los cuales se hace mención más adelante.

No obstante, al continuar con la exposición de los pronunciamientos de la Corte de Constitucionalidad respecto de las acciones de amparo promovidas con ocasión de la prohibición a que hace referencia el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde exponer aquellas en las que ese alto Tribunal Constitucional analiza el fondo del asunto, siendo las siguientes:

III. Expediente No. 5851-2014: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Contiene acción constitucional de amparo promovida contra el Congreso de la República de Guatemala y la Comisión de Postulación para la elección del Contralor General de Cuentas. El acto que se reclama a la Comisión de Postulación es la omisión del precepto contenido en la parte final del artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al incluir en la nómina de seis candidatos elegibles para Contralor General de Cuentas enviada al Congreso de la República, a quien ocupara dicho cargo en el período constitucional comprendido del mes de octubre de dos mil seis a octubre de dos mil diez; en tanto que al Congreso de la República, se le endilga, la amenaza de que

incurra en un acto de reelección, al nombrar como titular de la Contraloría General de Cuentas a un ex titular de dicha Entidad.

Se reprocha a la Comisión de Postulación inobservar la prohibición contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al incluir en la nómina de seis candidatos elegibles enviada al Congreso de la República a Carlos Enrique Mencos Morales quien ocupó el cargo referido en el período constitucional comprendido del mes de octubre de dos mil seis a octubre de dos mil diez; mientras que al Congreso de la República de Guatemala se le reclama la amenaza de que reelija a Carlos Enrique Mencos Morales como Contralor General de Cuentas, no obstante que dicha persona encuadra en la prohibición contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República.

En el caso sometido a conocimiento y decisión de aquel Tribunal, el postulante afirma que el artículo 233 de la Constitución Política de la República establece claramente que el Contralor General de Cuentas en ningún caso puede ser reelecto, de manera que quien hubiere desempeñado el cargo en mención no puede volver a ejercerlo jamás. Por ello, alega que tal condición se equipara con la regla de proscripción de reelección de Presidente de la República.

Para explicar el sentido y alcance de la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas, la Corte de Constitucionalidad hace acopio de las técnicas hermenéuticas, específicamente del método sistemático y causal teleológico. Para el efecto, procedió a analizar los preceptos prohibitivos de los artículos 187 y 233 del Texto Supremo, que el postulante pretende equiparar.

La Corte inicia citando el párrafo primero del mencionado artículo 187, que preceptúa: *“La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso”*; y al respecto explica que en pronunciamiento del dieciséis de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, emitido en el expediente de Opinión Consultiva, identificado con el número 212-89, ese Tribunal determinó que la prohibición de reelección de la persona que haya

desempeñado el cargo de Presidente de la República de Guatemala, alude a quienes en cualquier tiempo hubiere ejercido el cargo, en virtud que:

- a. La norma regula situaciones pro futuro pero que tiene su antecedente en hechos ocurridos con anterioridad, pues define categóricamente que en ningún caso podrán reelegirse quienes hubiesen desempeñado durante cualquier tiempo el cargo relacionado.
- b. El texto del artículo en mención se encuentra complementado con la locución “*en cualquier tiempo*”, por ende, es dable entender que la restricción de reelección prevista en esa norma se encuentra dirigida a limitar el derecho de ser electo para las personas que hubieren desempeñado, en cualquier tiempo, el referido cargo.

En seguida establece, que el artículo 233 de la Carga magna, dispone en lo conducente: “ *El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo, para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conforman dicho Organismo (...)* En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”, y resalta que si bien dicha norma regula hechos futuros, también lo es que tienen sus antecedentes en situaciones concretas, esto es que, se verifican en el período inmediato de la elección. Derivado de lo anterior, alcance para tal restricción de reelección, se concreta a limitarla a quienes hubieren fungido como Contralor General de Cuentas sin extenderse más allá, como lo hace el artículo 187, respecto a la reelección del Presidente de la República.

Lo expuesto lo resume la Corte, así:

- El legislador constituyente decidió que la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas se extienda, únicamente a quien hubiere desempeñado el cargo aludido en el período anterior inmediato (entiéndase a quien en el momento de la elección elaborada por el Congreso de la República de Guatemala se encuentre en el ejercicio del cargo) y no a quien hubiere desempeñado esa función en cualquier tiempo.

- Resulta impropio pretender equiparar el alcance de la restricción contenida en el artículo 233 del Texto Supremo con la proscripción de reelección del Presidente a que alude el accionante (artículo 187), pues la última prohibición enunciada contiene la materialización del principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo de Gobernante de la Nación, que se encuentra plasmado como un principio rector de la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos 136, inciso f), 186, inciso b) y 281 de aquel cuerpo normativo.

En consecuencia, al resolver deniega el amparo promovido por Ricardo Sagastume Morales contra el Congreso de la República de Guatemala y la Comisión de Postulación para la elección del Contralor General de Cuentas.

IV. Expediente No. 686-2015: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del treinta de septiembre de dos mil quince.

La acción constitucional de amparo *sub judice* en única instancia, se promueve contra el Congreso de la República de Guatemala, en virtud de declarar electo, por medio del Acuerdo 2-2015 del veinte de enero de dos mil quince, como Jefe de la Contraloría General de Cuentas a un ex titular de dicha Entidad; no obstante, la prohibición legal que establece el artículo 233 del Texto Constitucional, que regula en la parte final de su primer párrafo que *“En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*.

La postulante expone que, el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula, en la parte final de su primer párrafo, una condición de prohibición en el sentido siguiente: *“En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*. En ese sentido, explica que el Texto Constitucional prohíbe de forma expresa y absoluta que el profesional que ejerció por un período constitucional el citado cargo, vuelva a ocuparlo; aún y cuando medie un mandato intermedio, pues si el constituyente hubiera querido permitir la reelección abierta-alterna o la reelección no inmediata-mandato intermedio, así lo hubiera regulado de manera expresa. A lo anterior agrega que, la prohibición expresa e imperativa de reelección para el caso del Contralor General de Cuentas, solamente se equipara a la prohibición expresa e imperativa para el caso del

pág. 113

Presidente de la República de Guatemala, siendo los únicos dos casos que la Constitución prohíbe la reelección.

Respecto al primero de los argumentos de la Postulante, la Corte de Constitucionalidad indicó que *“la prohibición contenida en el artículo 233 constitucional, se refiere al Contralor General de Cuentas, es decir la persona que esté ejerciendo el cargo en el momento de la elección del nuevo Contralor, es sobre quien recae esa prohibición”*; en consecuencia, el ex titular de la Contraloría General de Cuentas, electo por el Congreso de la República para ocupar nuevamente dicho cargo para el período constitucional dos mil catorce al dos mil dieciocho, no le aplica aquella prohibición constitucional, porque si bien estuvo al frente de dicha Entidad, también lo es que fue por el período constitucional de octubre de dos mil seis a octubre de dos mil diez y por lo tanto al momento de la convocatoria no se encontraba ejerciendo el cargo.

En lo concerniente a equiparar la proscripción de reelección del Contralor General de Cuentas a la establecida en el artículo 187 de Constitución Política de la República de Guatemala, prevista para el caso de reelección del Presidente de la República de Guatemala, la Corte argumenta, lo siguiente: *“... Del estudio de ambos preceptos se extrae que los dos encierran en sí mismos cierta similitud normativa, puesto que consagran una restricción a la reelección de un alto funcionario público. Con respecto a las divergencias encontradas conviene resaltar que el artículo 187 constitucional pretende regular situaciones pro futuro que tiene su antecedente en hechos ocurridos con anterioridad, en tanto que el artículo 233 no lo hace, ya que, si bien regula hechos futuros, también lo es que tienen su antecedente en situaciones concretas que, puede decirse, se verifican en el período inmediato de elección. Ello se concluye así, pues la primera disposición normativa (artículo 187) se ve complementada con una locución (en cualquier tiempo) que reafirma su correcta interpretación, en sentido de que debe entenderse que sus efectos positivos recaen, necesariamente, sobre hechos acontecidos en el pasado, en tanto que la segunda (artículo 233) no prevé ese alcance para tal restricción de reelección, pues la misma se concreta a limitarla a quienes hubieren fungido como Contralor General de Cuentas sin extenderse más allá, como lo hace la primera. Por ende, cabe concluir que proscribire la elección para aquél que funge en el*

momento en que se verifica la elección del nuevo jefe de la Contraloría General de Cuentas”.

Luego de los razonamientos *supra* relacionados, el Tribunal examina la teleología¹⁸³ del precepto constitucional contenido en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Al realizar dicho examen exegético menciona que el texto constitucional original que contenía lo relativo a la elección del Contralor General de Cuentas rezaba de la siguiente manera: *“Artículo 227. Elección del Contralor General de Cuentas. El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de los Diputados que conformen dicho Congreso (...) Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año al Congreso de la República. Gozará de iguales inmunidades que los Magistrados de la Corte de Apelaciones”.* Sin embargo, contra el referido precepto se presentaron cuatro enmiendas, entre ellas, evoca la presentada por los diputados constituyentes Roberto Carpio Nicolle, Juan Alberto Salguero Cámbara, Jorge Antonio Reyna Castillo, Octavio Roberto Herrera Sosa, Tomás Ayuso Pantoja y Erick Milton Quim Chen, que proponía adicionar al texto en mención el siguiente enunciado: *“En ningún caso el Contralor General de Cuentas, podrá ser reelecto.”* resaltando la que proponía adicionar al texto en mención el enunciado *“En ningún caso el Contralor General de Cuentas, podrá ser reelecto”.*

Con el objeto de desentrañar el sentido teleológico del precepto constitucional que ocupa el presente estudio, la Corte de Constitucionalidad recurre a los anales de la elaboración del Texto Supremo, que para el caso de la Carga Magna es el Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, con base a los cuales presenta la siguiente exposición de hechos externadas en la sesión, por los legisladores Jorge Antonio Reyna Castillo y Gabriel Larios Ochaita: **“a) “... A. REYNA CASTILLO.** – – *Muchas gracias señor Presidente. (...) En relación con el artículo 227, queremos dar nuestro apoyo a la enmienda número tres, pero solicitando al Pleno que admita la adición que propusimos,*

¹⁸³ Según define el diccionario de la Real Academia Española (RAE), la teleología es la doctrina centrada en las llamadas causas finales (es decir, los fines).

en el sentido de que el Contralor, no puede ser reelecto en ningún caso. Nos permitimos proponer esta adición, en vista de que, a través del tiempo, nos podemos dar cuenta que hubo contralores que ejercieron el cargo alrededor de ocho años, estuvieron con un gobierno y con otro gobierno. Esto permitía que el mismo Contralor se hiciera, como se dice vulgarmente “el loco” de todas las movidas que hacía el otro gobierno. Entonces, pedimos al Pleno que en este artículo quede claro que **el Contralor no puede ser reelecto** (...) Muchas veces, los Contralores son enviados a determinadas instituciones, en donde ellos tienen ciertas granjerías¹⁸⁴, que las comparten con el Contralor. Si nosotros permitiéramos que un Contralor esté más de un período, en vez de hacer un bien, cometeríamos un daño...”; y **b) “...EL R. LARIOS OCHAITA. — (...)** Quiero manifestar mi apoyo total a la enmienda tres y a la cuatro también, presentada por el Representante Reyna, para que **el Contralor no pueda ser reelecto después de haber cumplido un período...**”

Así, la Corte al realizar el examen exegético de rigor, determinó que “la intención del legislador constituyente fue la de proscribir la reelección inmediata del Jefe de la Contraloría General de Cuentas que se encuentre en el ejercicio del cargo en mención y no la de prohibir su reelección en forma absoluta, tal cual acontece para el caso del Presidente o Vicepresidente de la República. Ello en atención a que, al discutir el tema en mención, el constituyente pretendió evitar la continuidad del funcionario en el cargo y no restringir la reelección de la persona que lo hubiere sido. Lo anterior permite inferir que la norma bajo estudio viabiliza una reelección alternada de quien hubiere fungido en tal puesto, ya que la proscripción aplica para quien esté en el ejercicio del cargo durante la designación que elabora el Congreso de la República”. Por último advirtió: “...resulta impropio pretender equiparar el alcance de la restricción contenida en el artículo 233 del Texto Supremo con la proscripción de reelección del Presidente a que alude el accionante (artículo 187), pues la última prohibición enunciada contiene la materialización del principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo de Gobernante de la Nación, que se encuentra plasmado como un principio rector de la Constitución Política de la República

¹⁸⁴ Según el diccionario de la Real Academia Española la palabra granjería es una ganancia o beneficio económico que se obtienen de una ocupación o de otra cosa, a veces de manera ilícita.

de Guatemala en los artículos 136, inciso f), 186, inciso b) y 281 de aquel cuerpo normativo...”.

La razón por la cual la Corte acude al Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente es para justificar el uso del método causal-teleológico¹⁸⁵ y a su vez que dentro de los puntos programáticos para la naciente Constitución se reguló la temática del régimen y fiscalización del Estado sin que el texto original prohibiera la reelección del Contralor General de Cuentas, no siendo sino hasta con las enmiendas presentadas que se sugiere adicionar, entre otros aspectos, el enunciado siguiente: “ *En ningún caso el Contralor General de Cuentas, podrá ser reelecto*”. Según lo cita la Corte, al ser discutidas la enmienda en la sesión de Asamblea, el diputado constituyente Reyna Castillo se vale de hechos suscitados en la historia para justificar la necesidad de dejar plasmado en el texto constitucional la prohibición *sub judice*, indicando que “... *a través del tiempo... hubo contralores que ejercieron el cargo alrededor de ocho años, estuvieron con un gobierno y con otro gobierno*”. Agregado a lo anterior, también se advierte la intervención del diputado constituyente R. Larios Ochoa, quien respalda la enmienda sugerida en el sentido de que “*el Contralor no pueda ser reelecto después de haber cumplido un período...*”.

De lo anterior resulta visible que el sentido en que enfoca la prohibición de reelección uno y otro diputado constituyente es distinto y en consecuencia incierto determinar el espíritu final con que se incorporó tal prohibición al texto constitucional, puesto que, atendiendo a su contexto, no es lo mismo decir que “*en ningún caso el Contralor General de Cuentas, podrá ser reelecto*” a que “*el Contralor no pueda ser reelecto después de haber cumplido un período...*”; inclusive esta última prohibición da margen a muchas formas de interpretación, por ejemplo que si el Contralor ya estuvo al frente de dicha Entidad por un período constitucional no puede volver a estarlo o puede aludir a una reelección no inmediata.

¹⁸⁵ El método causal-teleológico es un método de investigación, que equivale al método histórico según Savigny, es el apropiado para determinar el alcance en preceptos constitucionales. Se basa sobre el conjunto de causas inspiradoras de la conducta del hombre, en resumen, la Corte de Constitucionalidad investiga por medio del diario de sesiones (historia), para ver lo que inspiró a los legisladores la realización de esta disposición dentro de la Constitución.

La Corte basándose en lo que el autor Ignacio Burgoa afirma respecto a la aplicación del método de interpretación gramatical o literal contenido en el artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial, esto es que: *“sólo debe utilizarse cuando la literalidad de la norma es clara, al punto que no deja lugar a dudas respecto de su alcance y contenido”* y que *“descarta su aplicación práctica para la interpretación de normas constitucionales, en especial, si éstas se manifiesta alguna declaración de contenido político, social, económico y cultural que exprese el espíritu del ordenamiento”*, determina aplicar el método causal- teleológico para desenmarañar el sentido de la prohibición a que hace referencia el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para responder a la pregunta formal de esta investigación, la forma de interpretación que debe dársele al artículo 233 constitucional es usando el método causal-teleológico ya que es aquel que busca la causa final de la norma a través de la determinación de su espíritu, de manera que el intérprete al realizar el ejercicio hermenéutico debe tomar en cuenta los factores sociales, políticos económicos, culturales y jurídicos que hubieren originado la creación de la norma suprema por el legislador constituyente¹⁸⁶. Por tal razón, la Corte hizo acopio tanto a los anales de las sesiones de Asamblea celebradas con ocasión de la elaboración del Texto Constitucional, así como a las disquisiciones externadas en dicha sesión respecto a las enmiendas sugeridas al mismo. Sin embargo se estima que los antecedentes empleados por la Corte no alcanzan para afirmar inequívocamente que la prohibición a que hace referencia el artículo 233 de la Constitución Política de la República solo es aplicable a la persona que ejerce el cargo al momento de la convocatoria realizada por la respectiva Comisión de Postulación refiere exclusivamente no asumen; porque si el diputado constituyente Reyna Castillo argumentó que *“a través del tiempo... hubo contralores que ejercieron el cargo alrededor de ocho años, estuvieron con un gobierno y con otro gobierno”*, nada obsta a que la intención hubiere sido impedir que quien hubiere ostentado el cargo de mérito vuelva a ocuparlo, puesto que si el vocablo reelegir significa *“ volver a elegir”*, quien se ubique en una condición de

¹⁸⁶ Cordón Aguilar, Julio César, *Teoría constitucional*, en: *Opus Magna Constitucional Guatemalteco 2010. Tomo*. Instituto de Justicia Constitucional adscrito a la Corte de Constitucionalidad. Guatemala. 2010. Págs. 96 a 99.

reelección, sea cual sea la forma que ésta adopte (alterna, inmediata o indefinida), inevitablemente estará con otro gobierno.

En resumen, la Corte deniega la acción constitucional instada contra el Congreso de la República de Guatemala por las razones siguientes:

- a.** La prohibición contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, aplica únicamente a la persona que ejerce el cargo al momento de la convocatoria realizada por la respectiva Comisión de Postulación.
- b.** El ex titular de la Contraloría General de Cuentas, electo por el Congreso de la República de Guatemala para el período constitucional dos mil catorce al dos mil dieciocho, ejerció dicho cargo por el período constitucional de octubre de dos mil seis a octubre de dos mil diez y el período constitucional de dos mil diez a dos mil catorce, fue ejercido por otro funcionario, siendo evidente así que, al momento de la convocatoria, el citado profesional no ostentaba tal cargo.
- c.** El legislador constituyente decidió que la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas se extienda, únicamente a quien hubiere desempeñado el cargo aludido en el período anterior inmediato (entiéndase a quien en el momento de la elección elaborada por el Congreso de la República de Guatemala se encuentre en el ejercicio del cargo) y no a quien hubiere desempeñado esa función en cualquier tiempo.
- d.** Resulta impropio pretender equiparar el alcance de la restricción contenida en el artículo 233 del Texto Supremo con la proscripción de reelección del Presidente a que alude el accionante (artículo 187), pues la última prohibición enunciada contiene la materialización del principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo de Gobernante de la Nación, que se encuentra plasmado como un principio rector de la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos 136, inciso f), 186, inciso b) y 281 de aquel cuerpo normativo.

4.3. Interpretación final de la reelección del Contralor General de Cuentas

En contraste con lo que se ha venido refiriendo, en el corolario jurídico existe consenso en cuanto a que los métodos de interpretación de la ley devienen aplicables para aclarar cierta norma jurídica y que deben actuar juntos si se desea una correcta interpretación. Partiendo del supuesto anterior, resultan las siguientes premisas legales:

1. El artículo 11 de la Ley del Organismo Judicial establece en lo conducente que las palabras usadas en la ley que no hayan sido definido expresamente el legislador, serán entendida del modo que establece el Diccionario de la Real Academia de la Legua Española, según el cual reelección significa “volver a elegir”. Desde esta perspectiva la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas es categórica y no admite ninguna de sus variaciones alterna o inmediata, pues cualquiera de los dos casos implica detentar un cargo que ya se ocupó.
2. La interpretación que debe aplicarse es la casual teleológica, ya que la historia de la creación del Texto Constitucional vigente se encuentra contenida en el Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, en el que consta que fue hasta con la discusión de las enmiendas al mismo que se propone agregar al texto original que regulaba lo referente a la elección del Contralor General de Cuentas que éste no se podía reelegir después de haber cumplido un período en virtud que la historia daba muestras de cómo a través del tiempo hubo contralores que ejercieron el cargo alrededor de ocho años, al estar con un gobierno y luego con otro. Desde ese punto de vista, la prohibición de reelección alude tanto a la alterna como a la inmediata pues en cualquiera de los dos casos, se estará con gobiernos distintos
3. Según el artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial “ *El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes...*”. Con base en lo anterior, al sintetizar la esencia de los preceptos constitucionales que prevé la

prohibición de reelección, específicamente en lo que respecta al Presidente de la República, se descubre que todo el Texto Constitucional obedece a un mismo fin político, social, económico y cultural y ello lleva a concluir conforme a esa máxima principalista y valorativa del derecho que el espíritu de esa prohibición es impedir tanto la continuidad en el ejercicio del cargo así como el ejercicio alterno del mismo del funcionario respecto del cual se prevea. En consecuencia, todas las prohibiciones de reelección constitucionalmente previstas deben unificarse, puesto que el sentido del Texto Constitucional es uno solo

Alternando lo expresado, el siguiente punto objeto de polémica jurídica, es equiparar el alcance de la restricción contenida en el artículo 233 del Texto Supremo con la proscripción de reelección del Presidente a que alude el artículo 187. Respecto de lo cual la Corte apunta que la prohibición de reelección de la persona que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República de Guatemala, alude a quienes en cualquier tiempo anterior a la pretendida opción, incluso antes de la entrada en vigencia de la Carta Magna, hubiere ejercido el cargo, es decir que regula situaciones *pro futuro* pero que tienen sus antecedentes en hechos ocurridos con anterioridad ya que en ella se define categóricamente que en ningún caso podrán reelegirse quienes hubiesen desempeñado durante cualquier tiempo el cargo relacionado, resalta también que la restricción contenida en la norma *ibídem* citada materializa el principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo, plasmado como principio rector, exclusivamente para los casos previstos en los artículos 136 inciso f), 186 inciso b) y 281. Por el contrario, apunta que el artículo 233 del Texto Supremo si bien regula hechos futuros, también lo es que tiene su antecedente en situaciones concretas, esto es que la prohibición aplica exclusivamente para el período inmediato de la elección.

En el corolario jurídico se dice que el propósito del principio de no reelección es impedir el continuismo en el poder y favorecer la alternancia de su cargo. Nótese así que la alternancia y el no continuismo aparecen como principios hermanos del de no reelección y por ello aún y cuando se han explicado a la luz del ejercicio de la presidencia de un Estado, nada obsta a que se apliquen sus postulados respecto de otros funcionarios públicos. En ese sentido, los doctrinarios coinciden en indicar de forma concluyente que

dentro de un sistema político- jurídico o se prohíbe o permite la reelección y que en este último caso podrá tratarse de una reelección alterna, inmediata o ilimitada. Para ilustrar esto basta con retrotraerse en la historia constitucional guatemalteca, la cual muestra cómo la regulación del tema de la reelección fue variable; así, según la Constitución de la República de Guatemala decretada el 11 de marzo de 1945, correspondía al “Tribunal y la Contraloría de Cuentas” la función de control y fiscalización de los intereses hacendarios y se encontraba conformado por cinco Magistrados que según el artículo 193 del mismo Texto Constitucional podían ser reelectos. En 1956, mediante el Decreto 1126 “Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas” que luego fue reformado con el Decreto 31-2002 “Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas”, se legisla por primera vez la siguiente prohibición: *“en ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*; no obstante, si bien es cierto con la Constitución de 1965, se suprimió tal prohibición, donde los contralores tenían el derecho de ser reelectos, tal prohibición fue restablecida con la Constitución de 1985.

La reseña antes presentada permite apreciar que inicialmente no se limitó la elección del Contralor de Cuentas o del órgano colegiado que hiciera sus veces; sin embargo, con posterioridad el control constitucional se vuelve más riguroso y prevé la tan discutida prohibición que reza *“en ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*. El punto al que se pretende llegar es que a través de las distintas formas en que el constituyente reguló el tema de si el Contralor de Cuentas o los magistrados del órgano colegiado que hiciera sus veces podían o no reelegirse, se puede determinar que el espíritu de la prohibición que contempla la vigente Constitución Política de la República es impedir que quien hubiere ostentado la titularidad de esta institución de fiscalización y de control gubernamental lo ostente nuevamente, pues si la intención del legislador constituyente hubiere sido permitir la reelección así lo hubiere consignado.

Resulta improcedente la decisión de la Corte de Constitucionalidad al denegar los amparos 5851-2014 y 686-2015 solicitados, cuando en la misma sentencia del expediente 686-2015 cita las disquisiciones por los Legisladores Jorge Antonio Reyna Castillo y Gabriel Larios Ochaita donde ambos se pronunciaron en contra de la reelección

dando a interpretar que no era de su deseo que la persona que ocupe una vez el cargo de Contralor General de Cuentas lo vuelva a ocupar en otro periodo.

Como puede apreciarse varias fueron las acciones de amparo instadas contra la Comisión de Postulación para la elección del Contralor General de Cuentas y el Congreso de la República de Guatemala, cuyo común denominador lo constituye, el caso de prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas, prevista en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Resulta inevitable hacer notar que la Corte resolvió ex post las acciones de amparo Nos. 5767-2014 y 5809-2014, porque no lo hizo sino hasta cuando un ex titular de la Contraloría General de Cuentas había sido electo por el Congreso, según Acuerdo No. 02-2015 del veinte de enero de dos mil quince, no quedando así materia respecto a la cual pronunciarse.

Aunado a lo anterior, no es sino hasta en los fallos emitidos dentro de los expedientes 5851-2014 y 686-2015 que el Tribunal Constitucional analiza y se pronuncia con relación a la figura de la reelección, así: *“la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas se extiende exclusivamente a quién hubiere desempeñado el cargo aludido en el período anterior inmediato y no a quién hubiere desempeñado esa función en cualquier tiempo”*¹⁸⁷. En ese sentido, debe entenderse que el principio de alternabilidad regula la posibilidad real de ciertos funcionarios públicos sean cambiados periódicamente mediante mecanismos establecidos, en este caso a través de un proceso de selección, que estará a cargo de una comisión de postulación, para que finalmente el Congreso de la República de Guatemala haga la elección de la nómina de los seis candidatos propuestos por esa Comisión de Postulación. La infracción a la alternabilidad es esencialmente antidemocrática, ya que la regla básica de un orden constitucional es ejercer el poder garantizando el cambio por ocupación temporal, sucesivo, de quienes lo ejercen¹⁸⁸. Asimismo, según preceptuado por el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional

¹⁸⁷Expediente No. 686-2015: Corte de Constitucionalidad en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del treinta de septiembre de dos mil quince

¹⁸⁸BOSH CASTRO, Homero. Principios generales de derecho. 2ª. ed.; 1995, Cooperativa de Servicios Varios Facultad de Economía, USAC. Guatemala.

Constituyente, dichos pronunciamientos no constituyen aún doctrina legal, pues para el efecto se requiere de *“tres fallos contestes de la misma Corte”*.

Para el autor, el postulante que ya ocupó una vez el cargo de Contralor General de Cuentas, según el artículo 233, no puede volver a reelegirse una vez cumplido el cargo, ni en ningún otro periodo posterior, dado al espíritu de la norma y su forma de interpretarla. Así mismo desde un inicio, la comisión de postulación nunca tuvo que haber permitido la inscripción del candidato debido a no llenar requisitos.

Se respeta la decisión de la Corte de Constitucionalidad, pero se indica que por estas decisiones, llegan a provocar una posible vulnerabilidad al estado de derecho y la posible apertura de una brecha hacia corrupción dentro del Estado de Guatemala, cuando desde un inicio la constitución busca la transparencia a través de este artículo. El único amparo que se tiene a esta decisión tomada por la Corte es que en algún momento realicen una decisión con una postura distinta, interpretando el artículo que el contralor tiene una prohibición de reelección absoluta.

Se estima que la postura de la Corte de Constitucionalidad, en realidad puede llegar a atentar contra la institucionalidad del país, precisamente porque si quien está al frente de la Contraloría General de Cuentas, desea seguir al mando de la institución por cuatro años más, bastará con que renuncie algunos meses antes de que se realice la convocatoria correspondiente, porque de esa manera ya no quedará comprendido en la prohibición del artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dado que para ese entonces ya no ostentará la calidad de Contralor General de Cuentas, sino será un ciudadano más con el título de Contador Público y Auditor, con legitimidad para competir en la elección de ese cargo público.

CONCLUSIONES

1. En 1945, la Junta de Gobierno convocó a la Asamblea Nacional Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución Política de la República de Guatemala en la que se previó, con el objeto de fiscalizar los ingresos y egresos de la hacienda pública, la creación del Tribunal y la Contraloría General de Cuentas y la figura del Contralor General de Cuentas; especificando, respecto a éste último, que sería nombrado por el Presidente de la República por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto. Con el Decreto 1,226, «Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas», dado en el Palacio del Organismo Legislativo el 21 de noviembre de 1956, se establece la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas, misma que suprime la Constitución de 1965, pero que resurge con la de 1985, vigente a la fecha.
2. Corresponde a una Comisión de Postulación la elección de Contralor General de Cuentas integrar y proponer al Congreso de la República la nómina final de candidatos que reúnan los requisitos para ocupar dicho cargo. Los aspirantes además de cumplir con los requisitos del artículo 234 de la Constitución Política de la República de Guatemala, no deben estar comprendidos en la prohibición referida en el artículo 233, siendo ésta que: *“en ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*. Para muchos sectores de la sociedad la Comisión de Postulación y el Congreso de la República incumplen aquella prohibición; la primera al permitir que un ex titular de la Contraloría General de Cuentas fuera considerado en los distintos filtros de selección como candidato idóneo para ocupar el cargo en mención, y la segunda al declararlo electo, según Acuerdo No. 2-2015.
3. La disparidad de criterios en la interpretación de la prohibición del artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala motivó sendas acciones constitucionales de amparo. No obstante, la Corte de Constitucionalidad no conoció del fondo del asunto en las acciones de amparo No. 5767-2014 y 5809-2014, estimando la no concurrencia de elementos formales de validez y la inexistencia de un agravio real, respectivamente; *contrario sensu*, en las sentencias proferidas

en las acciones de amparo No. 5851-2014 y No. 686-2015 la Corte recurre al método causal-teleológico para interpretar la norma prohibitiva comprendida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República, en el sentido siguiente: *“la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas se extienda, únicamente a quien hubiere desempeñado el cargo aludido en el período anterior inmediato (entiéndase a quien en el momento de la elección elaborada por el Congreso de la República de Guatemala se encuentre en el ejercicio del cargo) y no a quien hubiere desempeñado esa función en cualquier tiempo”*.

4. El artículo 10 del Decreto No. 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Judicial, indica que *“La normas se interpretarán conforme a su texto, según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo a las disposiciones constitucionales. Cuando una ley es clara, no se desentenderá su tenor literal con el pretexto de consultar su espíritu. El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes de la misma se podrán aclarar atendiendo al orden siguiente: a) a la finalidad y al espíritu del mismo; b) a la historia fidedigna de su institución...”*. Doctrinariamente se señala que los métodos de interpretación relacionados en la norma legal citada deben actuar de forma conjunta para acertar en la interpretación que se realice;¹⁸⁹ no obstante, la Corte de Constitucionalidad se vale exclusivamente del método de interpretación denominado causal-teleológico.

5. La Corte de Constitucionalidad explica que el método de interpretación causal-teleológico es el idóneo para determinar el espíritu de la norma sujeta a discusión. En ese sentido, citando al Doctor Julio César Córdón Aguilar explica que dicho método supone conocer los factores sociales, políticos económicos, culturales y jurídicos que originaron la creación de la norma por el legislador constituyente; en tal virtud, recurre al Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente para la elaboración de la actual Constitución Política de la República de Guatemala,

¹⁸⁹ Larenz, Karl; Metodología de la ciencia del Derecho; Barcelona, Editorial Ariel, 2001, P. 536.

en el que consta que al discutirse las enmiendas relacionadas a la temática del régimen de control y fiscalización del Estado, el legislador constituyente R. Reyna Castillo manifiesta que *“a través del tiempo, hubo contralores que ejercieron el cargo alrededor de ocho años, estuvieron con un gobierno y luego con otro”*, por lo cual propone adicionar al texto que regula lo relativo a la elección del Jefe de la Contraloría General de Cuentas que en ningún caso podría ser reelecto después de haber cumplido un período. Lo anterior, conduce a la Corte a afirmar que la prohibición a que hace referencia el artículo 233 del Texto Constitucional, alcance únicamente a la reelección inmediata.

6. El Texto Constitucional guatemalteco categóricamente indica *“en ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”*, Se estima que el contenido del texto es claro; empero, cuestiones de interés político llevaron a discutir su alcance a través de sendas acciones de amparo. Al analizar el contenido de éstas, se advierte que algunos de los fallos proferidos la Corte de Constitucionalidad con base en el método de interpretación causal-teleológico argumento que la prohibición aludida refiere exclusivamente a la reelección inmediata más no a la alterna. Habida cuenta de ello, y haciendo acopio a lo expresado por el autor Savigny en cuanto a que los métodos de interpretación deben emplearse de forma conjunta si es que se quiere obtener una interpretación real de la norma, se colige del elemento gramatical, sistemático e histórico del suceso, una prohibición absoluta.
7. Los Países Latinoamericanos en sus Constituciones claramente establecen la prohibición sobre la reelección y en otros casos cuando es aceptada la reelección de forma tácita o expresa. Cuando es aceptada de forma tácita, dentro de las Constituciones de los países mencionados dentro de los cuadros de cotejo, las Constituciones no prohíben la reelección, por lo tanto, deja una puerta abierta a ese derecho. En el caso de Guatemala el espíritu de la Constitución prohíbe la reelección del Contralor General de Cuentas en su artículo 233.

8. Finalmente, se puede concluir que el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, puntualmente en la última línea del primer párrafo, el Contralor General de Cuentas de la República de Guatemala según la Corte de Constitucionalidad en alusión con la interpretación que realizó en las sentencias de amparo mencionadas en la presente investigación, el Contralor General de Cuentas puede ser reelecto mientras que haya un periodo de por medio, es decir tiene el derecho de ser reelecto de forma alternativa. Es de tomar en cuenta que lo establecido en las sentencias por la Corte de Constitucionalidad puede cambiar con otra sentencia en futuro, resolviendo la prohibición de forma absoluta sobre la reelección de miembros que hayan ocupado el cargo en otro periodo. Las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad pueden variar según el criterio que tenga el pleno de Magistrados. Por lo tanto, en el presente, en la próxima convocatoria a ser el nuevo Contralor General de Cuentas, los ex titulares Jefes de la Contraloría General de Cuentas pueden presentar sus expedientes para ser reelectos por el Congreso de la República, salvo en el transcurso del tiempo exista una resolución por la Corte de Constitucionalidad que prohíba la reelección absoluta.

RECOMENDACIONES

Dada la naturaleza jurídica de las acciones constitucionales de amparo, se precisa que el órgano jurisdiccional constituido en Tribunal de Amparo preste especial diligencia a los mismos, más aún cuando se trata de temas de Estado. Lo anterior, en virtud que tal y como se dejó ver en el trabajo de investigación, muchos de los amparos promovidos contra la Comisión de Postulación para la elección del Contralor General de Cuentas y el Congreso de la República de Guatemala al estimar que cada uno dentro del de su respectivo ámbito de competencia incumplieron en observar la prohibición a que hace referencia el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, fueron resueltos *ex post* por la Corte de Constitucionalidad. Tal situación es notoriamente contraria a ese postulado de ley que manda que los tribunales de justicia deben administrar justicia de forma pronta y cumplida y más aún pone en tela de duda que esa labor del control de constitucionalidad encomendada a un organismo jurisdiccional no político; resulte ajeno a criterios de naturaleza político partidistas.

La interpretación pretendida por la Corte de Constitucionalidad demanda una reforma constitucional del precepto normativo sujeto a discusión en el cual se estipule con claridad la intención de prohibir de forma absoluta la reelección del Contralor General de Cuentas o bien habilitar la misma de la forma que se acuerde. Así para el caso de una prohibición absoluta se sugiere modificar el texto constitucional original por la siguiente fórmula: **“La persona que ocupe el Cargo de Contralor general de Cuentas no podrá volver a ocuparlo en ningún otro periodo”**; *contrario sensu* si la intención del legislador es permitir la reelección alterna sustituir la redacción por la siguiente: **“El Titular que haya ocupado el cargo de Contralor General de Cuentas podrá reelegirse siempre y cuando exista un periodo de por medio entre el periodo ocupado y el nuevo”**.

LISTADO DE REFERENCIAS

I. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Parte General segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1998.
- 2.- Álvarez Rico, M. Principios Constitucionales de Organización de la Administraciones Públicas. Madrid. Editorial S.L. Dykinson. 2002.
- 3.- Arnáiz Amigo Aurora. Del Estado y su Derecho. México. Editorial Laguna, S.A. 1998.
- 4.- Aristóteles. La política. Buenos Aires. Editorial Alianza. 1947.
- 5.- Bañon Ernesto, R. La nueva Administración Pública. Madrid. Editorial Alianza. 1999.
- 6.- Bielsa, Rafael. La Función Pública, caracteres políticos y jurídicos, la moralidad administrativa. Buenos Aires, Argentina. Editorial Roque de Palma. 1972.
- 7.- Biscaretti Di Ruffia Paolo. Derecho Constitucional. Madrid. Editorial Tecnos. 1973.
- 8.- Bosh Castro, Homero. Principios Generales de Derecho. 2ª. ed. Guatemala. Editorial Cooperativa de Servicios Varios Facultad de Economía, Universidad de San Carlos. 1995.
- 9.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa. 1996.

10.- Calderón M., Hugo. Derecho Administrativo: parte general. Guatemala. Editorial Orión. 2000.

11.- Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo parte General. Tomo I. Guatemala. Editorial Orión. 2005.

12.- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. México. Editorial Siglo XXI. Decimosexta edición. 2002.

13.- Castillo Gonzáles, Jorge Mario. Derecho Administrativo. Guatemala. Instituto Nacional de Administración Pública. 2005.

14.- Christian Gruenberg y Guillermo Jorge. Seminario en Transparencia y Buen Gobierno: hacia un gobierno abierto y participativo. Monterrey. Instituto Tecnológico de Monterrey. 2012.

15.- Del Valle, Hernán. Historia de la Contraloría General de Cuentas: Pasado, Presente y Futuro. Guatemala. Ediciones Don Quijote. 1994.

16.- De Melberg René Carrera. Teoría General del Estado. México. Editorial Fondo cultural Económica. 1948.

17.- Ferreres Comella, Víctor. Justicia Constitucional y Democracia. Segunda edición. Madrid. Editorial Taravilla. 2007.

18.- García Cotalero, R. Introducción a la teoría del Estado. Barcelona. Editorial Teide. 1986.

19.- García Laguardia, Jorge Mario. La Defensa de la Constitución”. Prólogo de Héctor Fix-Zamudio. Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial de la FCJS de la Universidad de San Carlos. 1983.

20.- Garrido Falla, Fernando, citado por Moreno Rodríguez Rodrigo en: La administración pública federal en México. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1980.

21.- G. Burdeau. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. México. Editorial Librairie Générale de Droit. 1972.

22.- Godínez Bolaños, Rafael. Los Actos Administrativos. Guatemala. Facultad de Derecho Universidad de San Carlos. 1992.

23.- Godínez Bolaños, Rafael. Sistemas de Organización en la Administración Pública. Guatemala. Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 1992.

24.- Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 8. Buenos Aires. Editorial FDA. 2013.

25.- Guzmán Hernández, Martín Ramón. El amparo fallido. Guatemala. Corte de Constitucionalidad. 2004.

26.- Hauriou, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Barcelona. Editorial Ariel. 1971.

27.- Juan D Ramírez Gronda. Diccionario jurídico. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1986.

28.- Juárez Jonapa Francisco Javier. Teoría general del Estado. México. Editorial Tercer Milenio S.C. 2012.

29.- Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México. Editorial Losada. 1950.

30.- Larenz, Karl; Metodología de la ciencia del Derecho; Barcelona, Editorial Ariel, 2001, P. 536.

31.- León Deguit. Tratado de Derecho Constitucional. París. Editorial Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. 1921.

32.- Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona. Editorial Ariel.1976.

33.- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. Democracia y Representatividad. Reino Unido. Editorial Cambridge. 1999.

34.- Mendoza, Lissette Beatriz y Mendoza Orantes, Ricardo. Constitución Explicada. Guatemala. Editorial Jurídica Salvadoreña. 2,007.

35.- Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá. Editorial Temis. 2010.

36.- Oppenheimer Franz. El Estado: su historia y evolución desde un punto de vista sociológico. España. Editorial Trotta. 2014.

37.- Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1,981.

38.- Parada Vásquez, José Ramón. Derecho Administrativo I. Introducción, organización administrativa, empleo público. Valladolid. Editorial Universitaria S.L. 2015.

39.- Prado, Gerardo. Derecho constitucional. Guatemala. Editorial Praxis. 2005.

- 40.- Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. México D.F. Editorial Porrúa. 1999.
- 41.- Ramírez Echeverría Juan David. Thomas Hobbes y el Estado absoluto: del Estado de razón al Estado de terror. Colombia. Editorial Universidad de Antioquia. 2010.
- 42.- Recaséns Siches. Introducción al Estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa. 2009.
- 43.- Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas: teoría y práctica. México. Editorial Limusa. 1978
- 44.- Rousseau, Charles. Derecho Internacional Público. Barcelona. Editorial Temis. 1996.
- 45.- Rousseau Jean Jacques. Contrato social. Madrid, España. Editorial Espasa Calpe. 1762.
- 46.- Sabino Álvarez - Gendón y Blanco. Tratado General de Derecho Administrativo, Volumen 2. Madrid. Editorial Bosch, S.A.. 1963.
- 47.- Sáenz Juárez, Luis Felipe. Inconstitucionalidad de Leyes en Casos Concretos. Guatemala. Corte de Constitucionalidad. 2001.
- 48.- Samayoa Palacios, José Luis citado por Manuel Ballbé y Marta Franch, directores; Judith Gifreu, Roser Martínez, Hugo Calderón y Rolando Escobar, coordinadores en: Manual de Derecho Administrativo: una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona/Universidad San Carlos/Universidad Francisco Marroquín/Universidad Mariano Gálvez/Universidad Rafael Landivar, 2002.

49.- Sánchez Morón, Miguel. Derecho Administrativo: Parte General. España. Editorial Grupo Anaya Comercial. 2010.

II. REFERENCIAS NORMATIVAS.

A) MARCO LEGAL NACIONAL

- 1.- Constitución Política de la República de Guatemala. (1945)
- 2.- Constitución Política de la República de Guatemala. (1965)
- 3.- Constitución Política de la República de Guatemala. (1985)
- 4.- Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República.
- 5.- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República.
- 6.- Ley del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República.
- 7.- Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.
- 8.- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República.
- 9.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo 079-2017 del Presidente de la República.
- 10.- Ley de Comisiones de Postulación, Decreto 19-2009 del Congreso de la República.
- 11.- Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002 del Congreso de la República.
- 12.- Ley de Tribunales de Cuentas, Decreto 1126 del Congreso de la República.

13.- Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República.

14. Ley de la Procuraduría General de la Nación, Decreto 512 del Congreso de la República.

B) LEGISLACIÓN COMPARADA

1.- Constitución de la República de El Salvador. (1983)

2.- Constitución de la República de Honduras. (1982)

3.- Constitución de la República de Nicaragua. (1986)

4.- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949)

5.- Constitución Política de la República de Panamá. (1941)

6.- Constitución Política de la República de Chile. (2005)

7.- Constitución Política de Colombia. (1992)

8.- Constitución de la República Oriental del Uruguay.

9.- Constitución Política del Perú.

10.- Constitución Política de República Dominicana. (2010)

III. REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

1.- Acfilosofía: actividades de filosofía. Vicenta Llorca. La Política en Aristóteles. Santa Cruz de Tenerife, España. 2014. Disponible en Red. <http://www.acfilosofia.org/materialesmn/historia-de-la-filosofia/filosofia-antigua/489-la-politica-en-aristoteles-38045161>.

2.- Brewer, carias, Allan R, El Juez Constitucional vs. La Alternabilidad Republicana (la reelección continua e indefinida). Venezuela. 2009. Disponible en Red. <http://www.allanbrewercarias.com>.

- 3.- Caedarello, Antonio. El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007), en: Revista SAAP. Volumen 6º. Número 1. Ciudad de Buenos Aires. Sociedad Argentina del Análisis Político. 2012. Disponible en Red. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=15689>.
- 4.- Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza. Flores Walter. La rendición de cuentas en las políticas públicas. Guatemala. 2011. Disponible en Red. <http://cegss.org.gt/wp->
- 5.- Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Respuestas al cuestionario preparatorio de la conferencia "El Sistema de relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo". IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional. Cádiz, España. 16 a 19 de mayo de 2012. Disponible en Red. <http://www.cijc.org/miembros/Guatemala/Documents/Corte%20de%20Constitucionalidad%20de%20Guatemala.pdf> Fecha de consulta. Guatemala 27 de marzo de 2017.
- 6.- Evelyn de León. Investigación de la Línea vincula a Contralor Carlos Mencos con la red. Soy 502. Guatemala. 22 de julio de 2016. Disponible en Red. <http://www.soy502.com/articulo/revelan-vinculo-carlos-mencos-red-corrupcion-linea-5313>
- 7.- Fuentes, Claudia. Montesquieu: Teoría de la Distribución Social del Poder, en: Revista de Ciencia Política. Volumen 31. Número 1. Santiago de Chile. 2013. Págs. 47-61. Disponible en Red. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_serial&pid=0718-090X&Ing=es&nrm=iso.
- 8.- García Martínez, Alfonso. El Contralor, responsabilidades y funciones [PDF]. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Regiomontana. Monterrey, México. 2007. Disponible en Red. <http://www.ur.mx/LinkClick.aspx?fileticket=3Lq1LZf%2BAhk%3D&tabid=2792&mid=7931>.

9.- Hemeroteca PL. Estafa a la lotería en 1965. Prensa Libre. Guatemala. 12 de marzo de 1965. Número 4186. Disponible en Red. <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/estafa-a-la-loteria-en-mi-1965>.

10.- Landívar Mosiño, Eric Cícero. El límite al Poder Político como función primordial de la Constitución, en: Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho. Número 11. Bolivia. [s.d.e.]. 2011. Págs. 24-63. Disponible en Red. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572011000100003.

11.- Letrujil. Origen del concepto de Estado [Power Point slides]. 2013. Disponible en Red. <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/04/teoria-de-estado.ppsx>.

12.- Lozano Miralles, Jorge. Control, auditoría y fiscalización, en: Revista Auditoría Pública. Número 3. España. Cámara de Comptos de Navarra y de Cuentas de Andalucía. 1995. Pág. 80. Disponible en Red. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1279280>.

13.- Marco Antonio Arguelles Gutiérrez. Elementos del Estado. [Power Point slides]. 2011. Disponible en Red. https://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/huejutla/administracion/temas/elementos-del_estado.pdf.

14.- Márquez Gómez, Daniel. La función de fiscalización [PDF]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2013. Disponible en Red. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/13.pdf>.

15.- May Cantillano, Hubert. Aportes de Kant al concepto moderno del “Estado de Derecho”, en: Revista Jurídica IUS Doctrina. Número 1. Volumen 10. Costa Rica.

Editorial Universitaria. 2010. Pág. 25. Disponible en Red. <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13569/12857>.

16.- Portal de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Antecedentes históricos [PDF]. Costa Rica. Disponible en Red. <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/antecedentes-historicos.html>.

17.- Portal de la Contraloría General de la República de Panamá. Reseña histórica [PDF]. Panamá. Disponible en Red. <https://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>.

18.- Portal del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras. Historia [PDF]. Panamá. Disponible en Red. <http://www.tsc.gob.hn/historia.html>.

19.- Portal de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador. Reseña histórica [PDF]. El Salvador. Disponible en Red. <http://www.cortedecuentas.gob.sv/historia/>.

20.- Portal de la Contraloría General de la República de Nicaragua. Reseña histórica [PDF]. Nicaragua. Disponible en Red. <https://www.cgr.gob.ni/index.php/la-institucion>.

21.- Portal de la Contraloría General de la República de Chile. Historia [PDF]. Chile. Disponible en Red. <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/que-hacemos>.

22.- Portal del Tribunal de Cuentas de la República de Uruguay. Reseña histórica [PDF]. Uruguay. Disponible en Red. http://www.tcr.gub.uy/institucional_antecedentes.php.

23.- Portal de la Contraloría General de la República de Chile. Historia [PDF]. Chile. Disponible en Red. <http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgrnew/siteweb/inicio/>.

24.- Portal de la Contraloría General de la República Dominicana. Historia [PDF]. República Dominicana. Disponible en Red. <http://www.contraloria.gob.do/Sitecontraloria/>.

25.- Portal de la Contraloría General de Cuentas. Misión y visión institucional. Guatemala. Disponible en Red. http://www.contraloria.gob.gt/INICIO_CGC.html.

26.- Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo. Rendición de Cuentas: La importancia de las definiciones, en: Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior. Número. 2. México. ASF: Auditores Superiores de la Federación. 2012. Págs. 7-50. Disponible en Red. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_Tecnica_2.pdf.

27.- Simòn Bolívar. Discurso de Angostura [PDF]. Disponible en Red. 27.- <http://juventud.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2009/05/discursoangostura.pdf>

28.- Treminio Sánchez, Ilka. Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central: Tres intentos de reforma y un golpe de Estado [PDF]. Costa Rica. 2014. Págs. 50-65. Disponible en Red. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/116/33>.

29.- Velazco Gamboa, Emilio. Fundamentos de Filosofía Política y Teoría del Estado. [PDF]. 2010. Disponible en Red. <http://www.tuobra.unam.mx/obrasPDF/publicadas/030520222917-FUNDAMEN.html>

30.- Vigo, Alejandro. Ética y Derecho según Kant, en: Tópicos (México). Número 41. México. [s.d.e]. 2011. Pág. 15. Disponible en Red. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-66492011000200004.

IV. OTRAS REFERENCIAS

- 1.- Cordón Aguilar, Julio César, *Teoría constitucional*, en: *Opus Magna Constitucional Guatemalteco 2010. Tomo*. Instituto de Justicia Constitucional adscrito a la Corte de Constitucionalidad. Guatemala. 2010.
- 2.- Cabanellas Guillermo, *Diccionario jurídico Elemental*, undécima edición Buenos Aires Argentina, editorial Heliasta S.R.L. 1993
- 3.- Expediente de apelación No. 5767-2014: Corte de Constitucionalidad, sentencia del veintisiete de febrero de dos mil quince.
- 4.- Expediente No. 5851-2014: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del veinticuatro de junio de dos mil quince
- 5.- Expediente No. 5809-2014: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del cuatro de marzo de dos mil quince
- 6.- Expediente No. 686-2015: Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, sentencia del treinta de septiembre de dos mil quince.
- 7.- Expedientes 5851-2014 y 686-2015 que el Tribunal Constitucional.
- 8.- Gaceta 18. Expediente No. 1089-2003 de la Corte de Constitucionalidad.
- 9.- Gaceta 23. Expediente 274-91. Corte de Constitucionalidad. Sentencia de fecha: 18/02/1992.
- 10.- Sentencia del quince de junio del año dos mil, proferida dentro del expediente 219-00, Gaceta 56
- 11.- Gaceta 69. Expediente No. 1089-2009 de la Corte de Constitucionalidad.

12.- Gaceta 86. Expediente 1312-2006. Corte de Constitucionalidad Fecha de sentencia: 19/11/2007.

13.- Gaceta 98 Expediente 250-2010. Fecha de sentencia: 07/12/2010.

14.- Opinión consultiva del seis de septiembre del año mil novecientos noventa y nueve correspondiente a los expedientes 4362-2009 – 4657-2009.

15.- Sentencia del tres de noviembre del año mil novecientos noventa y dos, proferida dentro de los expedientes acumulados 290 y 292-91,

16.- Sentencias del veintiocho de junio del año dos mil proferidas dentro del expediente número 320-2000

17.- Sentencia del ocho de junio del año mil novecientos noventa y ocho, dictada en el expediente 285-97

18.- Sentencia del diecinueve de noviembre de dos mil catorce, dentro de los expedientes acumulados 4639-2014, 4645-2014, 4646-2014 y 4647-2014

19.- Sentencias dictadas el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en los expedientes acumulados 4639-2014, 4645-2014, 4646-2014 y 4647-2014.

ANEXOS

CUADROS DE COTEJO

ANEXO 1

<p align="center">REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FIGURA DEL CONTRALOR GENERAL DE CUENTAS EN PAÍSES MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES -OLACEFS-</p>			
	Elección	Remoción	Prohibición de reelección
Guatemala	El Contralor es electo por el Congreso de la República para un período de 4 años, por mayoría absoluta, de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación (Art. 233 de la Constitución Política de la República)	Solo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad (Art. 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala)	<i>“En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto”</i> (Art. 233 de la Constitución Política de la República).
Costa Rica	El Contralor es nombrado por la Asamblea Legislativa, para un término de ocho años. (Art. 183 de la Constitución Política de Costa Rica)	Corresponde a la Asamblea Legislativa la remoción del Contralor en caso de ineptitud o procederes incorrectos debidamente comprobados. Para el efecto se requiere del voto favorable de las dos terceras partes del total de sus	<i>“...puede ser reelecto indefinidamente”</i> . (Art. 183 de la Constitución Política de Costa Rica)

		miembros. (Art. 183 de la Constitución Política de Costa Rica)	
Panamá	La Asamblea Nacional nombra al Contralor (Art. 161 de la Constitución Política de la República de Panamá), para un período de cinco años (Art. 177 de la Constitución Política de la República de Panamá).	No puede ser suspendido ni removido, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley.	No hace referencia al tema de reelección (Art. 279 de la Constitución Política de la República de Panamá).
Honduras	El Congreso Nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los diputados, elige por un período de siete (7) años a los tres (3) miembros que integran el Tribunal Superior de Cuentas. El Presidente del Tribunal tiene la representación del mismo y el órgano superior jerárquico lo constituye el Pleno del Tribunal (Arts. 223 de la Constitución de Honduras; 9 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, Decreto 14-2002-E del Congreso Nacional; y 9 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas,)		Los miembros del Tribunal Superior no podrán ser reelectos. (Art. 223 de la Constitución de Honduras)

El Salvador	La Asamblea Legislativa elige por un período de tres años al Presidente (máxima autoridad administrativa) y Magistrados de la Corte de Cuentas, (Art. 131 inciso 19 y 196 de la Constitución de la República de El Salvador).	Los funcionarios que conforman la Corte de Cuentas no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa (Art. 196 de la Constitución de la República de El Salvador).	Los funcionarios que conforman la Corte de Cuentas podrán ser reelegidos. (Art. 196 de la Constitución de El Salvador).
Nicaragua	El Consejo Superior dirige la Contraloría General de la República y estará integrado por cinco (5) miembros propietarios y tres (3) suplementos, electos por la Asamblea Nacional para un período de cinco (5) años. El Presidente y Vicepresidente, serán elegidos por los miembros del mismo Consejo Superior de entre ellos mismos, por mayoría de votos y por el período de un (1) año (Arts., 138.9 inciso c) y 156 de la Constitución Política de la República de Nicaragua)		El Presidente y el Vicepresidente del Consejo Superior de la Contraloría General de Cuentas, podrán ser reelectos (Art. 156 Constitución Política de la República de Nicaragua)

Chile	El Presidente de la República elige al Contralor General de Cuentas, con acuerdo del Senado adoptado por las tres quintas partes de sus miembros en ejercicio, por un período de ocho (8) años (Art. 98 de la Constitución Política de la República de Chile)		El Contralor General de la República, <i>“no podrá ser designado para el período siguiente”</i> (Art. 98 de la Constitución Política de la República de Chile)
Colombia	El Congreso en Pleno elige por mayoría absoluta al Contralor, para un periodo de cuatro (4) años (Art. 267 de la Constitución Política de Colombia)		El Contralor no podrá ser reelegido ni continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo (Art. 267 de la Constitución Política de Colombia)
Uruguay	La Asamblea General, designa a los siete (7) miembros que integran el Tribunal de Cuentas, por dos tercios de votos del total de sus miembros (Art. 208 de la Constitución de la República del Uruguay)	La Asamblea General podrá destituir a los miembros del Tribunal de Cuentas, en caso de ineptitud, omisión o delito, mediando la conformidad de dos tercios de votos del total de sus componentes. (Art. 209 de la	Los miembros del Tribunal de Cuentas podrán ser reelectos (Art. 208 de la Constitución Política de la República del Uruguay)

		Constitución de la República del Uruguay)	
Perú	El Congreso de la República designa al Contralor General de Cuentas, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete (7) años (Art. 82 de la Constitución Política del Perú)	El Contralor General podrá ser removido por el Congreso por falta grave (Art. 82 de la Constitución del Perú)	No hace referencia al tema de reelección
República Dominicana	El Senado de la República elige a los cinco (5) miembros que conforman la Cámara de Cuentas, por un período de cuatro (4) años		No hace referencia al tema de reelección

ANEXO 2

PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO A LA PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE CUENTAS			
	Autoridad recurrida	Acto reclamado	Argumentos de la Corte
Expediente de Apelación No. 5767-2014:	Comisión de Postulación para proponer candidatos al Congreso de la República, para elegir Contralor General de Cuentas.	El hecho de que la Comisión de Postulación para elegir Contralor General de Cuentas, haya admitido el expediente curricular del Contador Público y Auditor Carlos Enrique Mencos Morales, para optar al cargo de Contralor General de Cuentas, quien a juicio del, quien a juicio del amparista posee prohibición legal para participar porque el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que en ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto.	Por falta de definitividad, la Corte resuelve sin lugar la acción de amparo promovida y por ello no entró a conocer el fondo del asunto. Apunta, que es ante la propia Comisión de Postulación y durante el proceso, que corresponde al amparista plantear las objeciones pertinentes, conforme a lo previsto en el artículo 20 de Ley de Comisiones de Postulaciones, que en lo conducente prescribe: <i>“Las Comisiones de Postulación darán a conocer los nombres de los participantes que reúnan los requisitos de Ley, por medio de una publicación que efectúen en el diario oficial y en dos de mayor circulación del país, para que cualquier persona que</i>

			<p><i>conozca sobre algún impedimento, lo haga saber a dicha Comisión”, y el artículo 28 de la Ley ibídem, que señala:” Las impugnaciones serán planteadas en un plazo de setenta y dos (72) horas después de la publicación de la nómina y resueltas por la Comisión de Postulación, n única instancia, en un plazo no mayor de setenta y dos (72) horas”.</i></p>
Expediente No. 5809-2014	Congreso de la República de Guatemala.	Decisión del Congreso de la República de aceptar la nómina final de candidatos a Contralor General de Cuentas, que incluye a Carlos Enrique Mencos Morales, quien posee una inhabilitación expresa establecida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala.	<p>La Corte advirtió que para la fecha en que se promovió la acción de amparo, esto es el cinco de diciembre del año dos mil catorce, no existía un acto formal producido por la autoridad denunciada de <i>“decisión de aceptar”</i> la referida nómina, y para el efecto hace la siguiente reseña: <i>“ el dos y cuatro de diciembre se remitió la nómina de los seis candidatos y las respectivas hojas de vidas y, para el ocho de diciembre, la Directora</i></p>

			<p><i>Legislativa del Congreso de la República procedió a entregar las respectivas hojas de vida de cada uno de los seis candidatos a los Jefes de los Bloques Legislativos. De conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de la Ley del Organismo Legislativo, la Comisión Permanente debe levantar acta cuando delibere y resuelva y no consta en las actuaciones acta alguna que contenga un acto de decisión”¹⁹⁰</i></p> <p><i>De lo anterior, la Corte colige que “lo que reciente la amparista es la inclusión de la nómina de una persona que a su criterio no cumplía con los requisitos establecidos; sin embargo, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Comisiones de Postulación, para el cinco de diciembre de dos mil catorce,</i></p>
--	--	--	--

¹⁹⁰ En este punto la Corte hace notar que para esas fechas el Congreso de la República no se encontraba en período de sesiones ordinarias, por lo que correspondía a la Comisión Permanente convocar a sesión extraordinaria al Pleno de Diputados, para que se llevara a cabo el procedimiento correspondiente de recepción de la nómina de candidatos.

			<p><i>puedo haber promovido la impugnación que estimara pertinente contra la nómina final ante la Comisión de Postulación emisora</i>¹⁹¹.</p> <p>En cuanto al acto que la amparista reclama, esto que el Congreso de la República admite la nómina de candidatos a Contralor General de Cuentas a sabiendas del impedimento legal de uno de ellos, la Corte trae a cuenta lo considerado en las sentencias dictadas el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en los expedientes acumulados 4639-2014, 4645-2014, 4646-2014 y 4647-2014, en la que resolvía acciones de amparo promovidas contra elecciones legislativas de magistrados, en el que señala entre otras</p>
--	--	--	---

¹⁹¹ En este punto, en la página tres (3) y cuatro (4) de la sentencia en análisis, se advierte que obra oficio del nueve de diciembre de dos mil catorce, suscrito por el Presidente y el Secretario de la Comisión de Postulación para la Elección de Contralor General de Cuentas 2014-2018, dirigido al Presidente del Congreso de la República para remitir copia del acta número 21 de fecha nueve del indicado mes y año, en la que consta las impugnaciones recibidas a la nómina de seis candidatos fueron analizadas y por unanimidad estimadas no procedentes.

			<p>cosas, lo siguiente: “ ... el Organismo Legislativo debe proceder a realizar la elección [...] No se encuentra establecida facultad, en la Constitución, ley orgánica o Ley de Comisiones de Postulación que autorice al Congreso de la República a abstenerse de realizar aquella elección o a revisar instancialmente lo actuado por la Comisión de Postulación; menos aún existe potestad conferida al Organismo Legislativo que le autorice a poder reenviar una nómina de candidatos elegibles propuesta por una comisión de postulación que corresponda, para que mediante la anulación de lo actuado por esta, se subsanen supuestos errores de procedimiento en los que incurrió en el decurso de su actuar el que concluye con la remisión de nómina de candidatos elegibles ...”</p>
--	--	--	---

			En suma, la corte declara improcedente el amparo promovido, dada la inexistencia del acto reclamado y la inviabilidad de que el Congreso de la República acepte o impruebe la nómina final de candidatos a Contralor General de Cuentas.
Expediente No. 5851-2014	Congreso de la República de Guatemala y la Comisión de Postulación para la elección de Contralor General de Cuentas	a. Acto reclamado al Congreso de la República de Guatemala: Inobservancia a la prohibición de reelección del Contralor General de Cuentas contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al incluir en la nómina de seis candidatos elegibles enviada al Congreso de la República, a Carlos Enrique Mencos Morales quien ocupó el cargo referido en el período	Respecto al argumento del postulante, que la proscripción de reelección del Contralor General de Cuentas se equipara a la establecida para el presidente de la República; la Corte apunta que el artículo 187 de la Ley Fundamental regula situaciones <i>pro futuro</i> pero que tienen su antecedente en hechos ocurridos con anterioridad, ya que preceptúa: <i>“La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en</i>

		<p>constitucional comprendido del mes de octubre de dos mil seis a octubre de dos mil diez.</p> <p>b. Acto Reclamado a la Comisión de Postulación para la elección de Contralor General de Cuentas:</p> <p>Amenaza de que la citada autoridad reelija a Carlos Enrique Mencos Morales como Contralor General de Cuentas, no obstante que dicha persona encuadra en la prohibición contenida en el artículo 233 de la Constitución Política de la República.</p> <p>Argumenta que la proscripción de reelección del Contralor General de Cuentas es imperativa y expresa, por lo</p>	<p><i>sustitución del titular, no podrá volver a desempeñar en ningún caso..”</i></p> <p>Así el Tribunal determinó que la prohibición de reelección de la persona que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República de Guatemala, alude a quienes en cualquier tiempo anterior a la pretendida opción, incluso antes de la entrada en vigencia de la Carta Magna, hubiere ejercido el cargo; y concluye en que regula situaciones <i>pro futuro</i> pero que tienen sus antecedentes en hechos ocurridos con anterioridad ya que en ella se define categóricamente que en ningún caso podrán reelegirse quienes hubiesen desempeñado durante cualquier tiempo el cargo relacionado.</p> <p><i>Contrario sensu</i>, indica que el artículo 233 del Texto Supremo si bien regula hechos futuros, también lo es que tiene</p>
--	--	--	--

		<p>que se equipara a la establecida para el caso del Presidente de la República de Guatemala.</p>	<p>su antecedente en situaciones concretas, esto es que la prohibición aplica exclusivamente para el período inmediato de la elección.</p> <p>En consecuencia, al Considerar la Corte que:</p> <p>a. La prohibición de reelección a que hace referencia el artículo 233 de la Constitución Política de la República, se extiende exclusivamente para quien hubiere desempeñado el cargo aludido en el período inmediato y no a quien hubiere desempeñado esa función en cualquier tiempo; y,</p> <p>b. Resulta impropio pretender equiparar el alcance de la restricción contenida en el artículo 233 del Texto Constitución con la proscripción de reelección del Presidente a que alude el artículo 187 de la norma ibidem citada, pues la última materializa el principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo, plasmado como</p>
--	--	---	---

			<p>principio rector de la Constitución Política en la República para los casos previstos en los artículo 136, inciso f), 186, inciso b) y 281.</p> <p>Deniega el amparo promovido</p>
Expediente No. 686-2015	Congreso de la República de Guatemala.	Acuerdo 2-2015 del veinte de enero de dos mil quince, emitido por el Congreso de la República de Guatemala, por medio del cual procedió a declarar electo como jefe de la Contraloría General de Cuentas, no obstante, dicha persona tiene prohibición constitucional.	Las consideraciones de la Corte para denegar la acción de amparo, son los dados en la sentencia proferida dentro del expediente No. 5851-2014