

# CARTA ECONOMICA

## Modernización de la Contraloría General de Cuentas

### Introducción

Probablemente usted haya escuchado o leído sobre la Contraloría General de Cuentas. Sin embargo, pocas personas conocen su función e importancia para lograr fortalecer la democracia. La rendición de cuentas y la transparencia en el quehacer público es una condición necesaria para garantizar la confianza entre los gobernantes y gobernados.

La presente carta económica pretende describir, en una primera parte, la importancia de la rendición de cuentas y la función de la Contraloría General de Cuentas. Seguidamente, se hace una descripción más amplia de la Contraloría, su historia y su naturaleza. En la tercera sección se abordan aspectos que debieron mejorarse de la Contraloría. Finalmente se presenta una síntesis de los cambios contenidos en la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, aprobada recientemente por el Congreso de la República

### Rendición de cuentas

El término "rendición de cuentas" es relativamente nuevo, especialmente en países como Guatemala, que recientemente han iniciado un cambio en su sistema político, pasando de uno autocrático a otro democrático. El objeto de la rendición de cuentas en el campo de la política pública es, principalmente, ponerle límites al poder del Gobierno, con el fin de que no lo use contra los intereses de los ciudadanos. La rendición de cuentas pretende prevenir los abusos de poder, sujetando a los funcionarios a ciertos procedimientos y reglas de conducta.

Probablemente, el elemento más importante y el punto de partida para lograr la rendición de cuentas sea crear una mayor transparencia en cuanto a las acciones de los funcionarios públicos, incluyendo el manejo de los recursos. Sin embargo, la transparencia no es suficiente si el funcionario público no asume las consecuencias de su (buena o mala) conducta. Por lo tanto, también es esencial que los sistemas de control y de sanción funcionen en forma eficiente e independiente.

La legislación establece que el sistema guatemalteco es filosóficamente democrático y de derecho, en el sentido de que promueve su propio autocontrol y autorregulación. Los mecanismos explícitos de control con que cuenta el país y, que no necesariamente son todos los que deberían, son: el Congreso de la República (por antonomasia el órgano de control político del Estado), órganos de tipo técnico (la Contraloría General de Cuentas -CGC-, la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, la Superintendencia de Telecomunicaciones -SIT-, la Superintendencia de Bancos -SB-) y órganos de tipo jurídico (la Corte de Constitucionalidad -CC-, la Procuraduría de los Derechos Humanos -PDH-, la Fiscalía General / Ministerio Público -MP-, la Procuraduría General de la Nación -PGN- y el Tribunal Supremo Electoral -TSE-).

*La rendición de cuentas y la transparencia en el quehacer público es una condición necesaria para garantizar la confianza entre los gobernantes y gobernados.*

*La presente Carta Económica pretende describir, en una primera parte, la importancia de la rendición de cuentas y la función de la Contraloría General de Cuentas.*



*La independencia de los órganos de control promueve la transparencia. El Congreso de la República y la Contraloría General de Cuentas deben fiscalizar los fondos públicos y la gestión del Ejecutivo con independencia.*

*A la Contraloría le corresponden funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, personas que reciban fondos del Estado, contratistas de obras públicas, y de quien, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.*

Los órganos de control se conciben dentro de la estructura gubernamental como los responsables de la verificación permanente del buen manejo de los recursos públicos para el cumplimiento de los deberes del Estado, que, según el artículo 2 de la Constitución Política de la República, son "la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona".

Sin embargo, se observan claras muestras de la ausencia de una política pública integral que permita un control adecuado de la administración gubernamental para garantizar la transparencia de la gestión, y por tanto no puede hablarse hasta hoy de una política seria en pro de la transparencia. A ello se agregan las deficiencias específicas de cada una, que tienen alcances legales, institucionales y políticos muy particulares.

La independencia de los órganos de control promueve la transparencia. El Congreso de la República y la Contraloría General de Cuentas deben fiscalizar los fondos públicos y la gestión del Ejecutivo con independencia. Además, una prensa independiente y responsable, que informe al pueblo sobre la gestión pública también es importante para lograr la rendición de cuentas.

### La Contraloría General de Cuentas

En Guatemala existe evidencia sobre la fiscalización de los fondos públicos desde la época colonial. Durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, Guatemala también contó con entidades dedicadas a vigilar el manejo de los caudales públicos. Sin embargo, la creación de la "Contraloría de Cuentas" como entidad autónoma está contenida en el artículo 188 de la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente y promulgada el 11 de marzo de 1945, que cobró vigencia a partir del 15 del mismo mes y año.

Actualmente la Contraloría es regulada por la Constitución Política (1985), y la ley orgánica del Tribunal y Contraloría General de Cuentas (Decreto 1126 del Congreso de la República). Sin embargo el 14 de mayo de 2002 se aprobó una nueva ley. A esta entidad técnica descentralizada le corresponden funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, personas que reciban fondos del Estado, contratistas de obras públicas, y de quien, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.<sup>1</sup>

Entre las atribuciones de la Contraloría General de Cuentas están:

1. Inspeccionar y glosar la contabilidad general de la nación.
2. Emitir dictamen con respecto a la procedencia o improcedencia de la exoneración del requisito de licitación.
3. Investigar si existe enriquecimiento indebido de los funcionarios o empleados públicos (según la Ley de Probidad) e imponer las sanciones.
4. Ejercer la fiscalización de cualquier negocio del Estado que constituya deuda pública.
5. Investigar la fianza de responsabilidad de quienes estén obligados a prestarla y exigir su cumplimiento.

Para la elección del Contralor General de Cuentas, el Congreso de la República elige por mayoría absoluta, para un período de cuatro años, de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación.

<sup>1</sup> Artículo 232 de la Constitución de la República, "Régimen de Control y Fiscalización".

*Para la elección del Contralor General de Cuentas, el Congreso de la República elige por mayoría absoluta, para un período de cuatro años, de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación.*

*La Ley Orgánica de la CGC, así como su reglamento, deben garantizar suficiente independencia funcional. Además, el Congreso debe fortalecerla, eligiendo a su máximo representante sobre la base de criterios estrictamente objetivos.*

Esta comisión se integra con un representante de los rectores de la universidad del país (quien la presidirá), los decanos de las facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores, y Administradores de Empresas. Se requiere el voto de las 2/3 partes de los miembros de la comisión.

El Contralor General de Cuentas rendirá informe de su gestión al Congreso de la República cada vez que sea requerido, y de oficio dos veces al año. No podrá ser reelegido.

Para ser electo Contralor General de Cuentas, el candidato debe ser mayor de 40 años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido por lo menos durante diez años. La próxima elección al cargo será en octubre del 2002.

### La modernización de la Contraloría

En los últimos años se ha formulado la necesidad de modernizar la CGC. Los acuerdos de paz (suscrito en 1996), y específicamente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, así como el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, indican que, entre otras acciones, el Gobierno priorizará la modernización y fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas, la promoción de una aplicación efectiva de la legislación de probidad y responsabilidades, así como la promoción de sanciones penales por los actos de corrupción y el mal manejo de los recursos públicos.

Estudios sobre la modernización de esta instancia señalaron como mínimo los siguientes puntos<sup>2</sup>:

1. **Reformar la ley:** Es necesario debido a su anacronismo y a su desfase en relación con la Constitución Política de la República y con los estándares internacionales para el buen funcionamiento de los órganos fiscalizadores superiores.
2. **Fortalecer su independencia funcional y administrativa:** La Ley Orgánica de la CGC, así como su reglamento, deben garantizar suficiente independencia funcional. Además, el Congreso debe fortalecerla, eligiendo a su máximo representante sobre la base de criterios estrictamente objetivos<sup>3</sup>.
3. **Garantizar recursos suficientes:** La falta de un presupuesto adecuado no sólo limita la actividad fiscalizadora y los planes de modernización interna, sino que, al tener que adecuarse a la anacrónica Ley de Servicio Civil, impide la contratación de personal de alta calificación que la actividad controladora exige.
4. **Despolitizar el cargo de Jefe de la CGC:** A pesar de que la designación del jefe de la institución cuenta con la participación de una comisión de postulación, integrada por sectores de la sociedad civil, es necesario que los mecanismos adoptados para este fin garanticen la transparencia del proceso.

<sup>2</sup> Fortalecimiento de los órganos de control en el Estado de Guatemala, Acción Ciudadana, 2001.

<sup>3</sup> La Corte de Constitucionalidad, partiendo de la diferencia entre entidades autónomas y descentralizadas, se pronunció calificándola como una institución técnica descentralizada (según artículo 232 de la Constitución) e indicó que no puede ser calificada de autónoma mientras no se modifique la Constitución vigente.



En los últimos años se presentaron varias iniciativas de ley para modernizar la CGC. Un trabajo realizado por Acción Ciudadana presentó una revisión de tres propuestas de reforma en discusión desde el año pasado en el Congreso de la República.

En general el debate de la modernización de la CGC sugería once puntos: 1) independencia funcional y administrativa, 2) objetivos, 3) atribuciones, 4) control gubernamental, 5) contrarevisiones y confidencialidad, 6) requisitos para ser Contralor, 7) estructura organizativa, 8) calidad del auditor gubernamental, 9) presupuesto, 10) deuda pública y 11) sanciones.

A continuación se incluye una síntesis y comentarios de los principales cambios contenidos en la nueva ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas - Decreto No.31-2002 del Congreso de la República.

### Síntesis y comentarios a la reforma

Esta nueva ley promueve la independencia funcional y administrativa de la Contraloría a través de la facultad para poder administrar, ejecutar y controlar su presupuesto, así como a través de la elección del Contralor General de Cuentas, y que realiza el Congreso de la República, por mayoría absoluta, de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación. Sin embargo, el artículo 2 limita su ámbito de competencia al indicar que se exceptúan las entidades del sector público, sujetas por ley, a otras instancias fiscalizadoras. Con esto se elimina la exclusividad a la Contraloría de la función fiscalizadora de la hacienda pública y de la ejecución presupuestaria.

Respecto a los *objetivos*, la nueva ley introduce elementos relacionados con el control de la gestión institucional, el fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado, el apoyo al diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana, la promoción de la responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores públicos, la producción e intercambio de informes y recomendaciones de auditoría, la modernización de la auditoría gubernamental, así como velar por la probidad, transparencia y honestidad de la administración pública, y promover y vigilar la calidad del gasto público.

Las *atribuciones* que se asignan a la Contraloría, presentan nuevos elementos que apuntan a una gestión más moderna: la substitución de la glosa por la práctica de auditorías con un enfoque integral; la normativa del control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna; la evaluación de resultados bajo criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad. También se propone que la Contraloría examine la contabilidad de contratistas y de cualquier otra persona que reciba, invierta o administre fondos públicos, y la promoción de mecanismos contra la corrupción.

Sin embargo, comparando las atribuciones actuales y las propuestas, se observa que se eliminan actividades que hoy le confía el artículo 12 de la ley vigente, entre otras: 1) la emisión de dictamen con respecto a la procedencia o improcedencia de la exoneración del requisito de licitación (numeral 11); 2) la investigación del enriquecimiento indebido de los funcionarios o empleados públicos, de acuerdo con lo que preceptúa la Ley de Probidad e imposición de las sanciones correspondientes (numeral 17). Con lo que podría crearse un vacío legal.

En general el debate de la modernización de la CGC sugería once puntos:

- 1) independencia funcional y administrativa,
- 2) objetivos,
- 3) atribuciones,
- 4) control gubernamental,
- 5) contrarevisiones y confidencialidad,
- 6) requisitos para ser Contralor,
- 7) estructura organizativa,
- 8) calidad del auditor gubernamental,
- 9) presupuesto,
- 10) deuda pública y
- 11) sanciones.

Las atribuciones que se asignan a la Contraloría, presentan nuevos elementos que apuntan a una gestión más moderna: la substitución de la glosa por la práctica de auditorías con un enfoque integral; la normativa del control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna; la evaluación de resultados bajo criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.

*Por otra parte, la fijación de sanciones pecuniarias en montos de rango constante, resulta discrecional y además inefectivo al transcurrir el tiempo.*

*Más que nunca es importante que exista una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de elección del Contralor, así como un constante acompañamiento para garantizar el mejor desempeño del mismo.*

Se incluyen las *contrarrevisiones*, a través de las cuales el ente contralor no solamente podrá verificar el trabajo de auditoría sino además sancionar al personal responsable de su mala ejecución e incluso denunciarlo ante el ministerio público. Además se enfatiza el punto de la confidencialidad de la información obtenida durante las auditorías. Sin embargo, se propone que la Contraloría divulgue semestralmente la nómina de las entidades examinadas durante el período anterior.

Las *prohibiciones* de la ley propuesta no incluyen la imposibilidad de optar al cargo de Contralor General de Cuentas, de Subcontralor, de director, de jefe y de auditor gubernamental y demás personal de la institución, aun cuando desempeñen un cargo o ejerzan su profesión en el sector privado. Además no se considera impedimento para el nombramiento el hecho de haber sido condenado en juicio de cuentas.

En cuanto al *presupuesto* propuesto que se asignará a la Contraloría (0.70% de los ingresos ordinarios del Estado), no se conocen los criterios utilizados para fijar un porcentaje, pudiendo no ser realista a las necesidades de la institución. Por otro lado, la propuesta presentada restringe la capacidad del Ejecutivo y del Congreso para presionar a la Contraloría mediante reducciones presupuestarias. Además, en cuanto al patrimonio de la Contraloría, se menciona el "superávit financiero" que resulte de la ejecución del mismo; pero, por la naturaleza de la institución y el tipo de servicios que presta, la Contraloría no es una entidad que genere superávit (no tienen ingresos que permitan hacer el cálculo de un superávit o ganancia). Además esta disposición riñe con el principio de los fondos privativos.

La propuesta incluye la facultad de la Contraloría de aplicar *sanciones* pecuniarias a funcionarios, empleados públicos y demás personas sujetas a su control, y que incurran en negligencia o incumplimiento de otras disposiciones emitidas por la misma Contraloría. Sin embargo, no se mencionan sanciones a la obstrucción a la actividad de los auditores, ni a la alteración, destrucción o indisponibilidad de la información. Por otra parte, la fijación de sanciones pecuniarias en montos de rango constante, resulta discrecional y además inefectivo al transcurrir el tiempo.

El proyecto de ley regula que, en contra de las resoluciones de la Contraloría o de las que dicten los directores de las dependencias de dicha entidad, se recurrirá a los recursos de reposición y revocatoria, respectivamente. Por lo que no queda claro en qué casos se acudirá al Tribunal de Cuentas.

### Retos para el futuro

La nueva ley entra en vigencia el 17 de julio de 2002. Requiere de un nuevo reglamento y recursos para poner en marcha los cambios que en la misma se demandan. A partir de mediados de octubre se contará con un nuevo Contralor General de Cuentas. Por lo tanto, más que nunca es importante que exista una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de su elección, así como un constante acompañamiento para garantizar el mejor desempeño del mismo.

*María del Carmen Aceña de Fuentes, Vilma de Liu, y Sigfrido Lee*



Para Transparencia Internacional las Contralorías deberían reunir las siguientes características:

- Completa independencia operativa, funcional, técnica y presupuestaria en su trabajo, evitando las injerencias de orden económico y político, entre otras. De particular importancia es que las normas que rigen el nombramiento o la remoción del Contralor y los integrantes del Tribunal de Cuentas garanticen la mayor independencia económica y política posibles.
- Disponibilidad suficiente de recursos humanos y financieros para enfrentar los programas de operaciones y actividades de auditoría.
- Acceso irrestricto a la información sobre las operaciones de captación y uso de recursos públicos y las operaciones del Estado sujetas al ámbito de control en los distintos niveles de la administración pública.
- Eficiencia, eficacia y austeridad en el desempeño de sus atribuciones.
- Objetivos, justicia y equidad en aquellos casos en los que las ESF ejercen atribuciones jurisdiccionales.

Fuente: Acción Ciudadana, "Estudio de Análisis sobre las Reformas a la Ley de la Contraloría General de Cuentas de Guatemala". Guatemala, mayo del 2001.

### FINIQUITOS Y CONSTANCIAS EMITIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS

(01 de enero al 30 de junio del 2000)

| GESTION/ACTIVIDAD                   | ENERO-JUNIO<br>2000 |
|-------------------------------------|---------------------|
| Nuevos finiquitos solicitados       | 328                 |
| Finiquitos períodos anteriores      | 717                 |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>1,045</b>        |
| Evacuados                           | 490                 |
| Otorgados                           | 353                 |
| Denegados                           | 137                 |
| En estudio                          | 555                 |
| Informe de sanción de finiquitos    | 420                 |
| Informe de finiquitos               | 1,793               |
| Codificación de finiquitos          | 260                 |
| Certificación de tiempo de servicio | 117                 |
| Solvencias extendidas               | 0                   |

Fuente: Fortalecimiento de los órganos de control en el Estado de Guatemala, Acción Ciudadana, 2001.



CENTRO DE  
INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS  
NACIONALES

12 Calle 1-25, Zona 10 Edificio Géminis 10  
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702  
Tel./Fax: (502) 335-3415, 335-3416  
cien@cien.org.gt. • <http://www.cien.org.gt>

Carta económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 2,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00  
• Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q. 150.00