

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LA FUNCION FISCALIZADORA DE LA
CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS
EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

TESIS

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

POR

CARLOS RODIMIRO LUCERO PAZ

Previo a optar al Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Guatemala, Octubre de 1996

04
T(3170)
C-4

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III	
VOCAL IV	Br. Edgar Orlando Najarro Vásquez
VOCAL V	Br. Carlos Leonel Rodríguez Flores
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).



1320-96

Guatemala,
12 de marzo de 1996



FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

23 MAR 1996

Licenciado
Juan Francisco Flores Juárez
Decano, Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Su Despacho

Señor Decano:

En cumplimiento a su providencia de fecha veintidos de julio de mil novecientos noventa y cuatro. Por medio de la cual se me designó Asesor de Tesis del BACHILLER CARLOS RODIMIRO LUCERO PAZ para la realización de su trabajo intitulado "LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA FUNCION FISCALIZADORA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES", en mi calidad de Asesor, atentamente informo a usted lo siguiente:

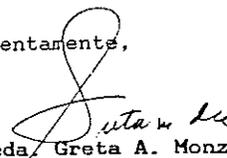
Con el Br. Lucero Paz se convino en que para la realización de su trabajo era necesario efectuarse algunos cambios al Plan que originalmente se había aprobado, tomando en consideración la dimensión del mismo.

En atención a lo anterior también se estableció que por la naturaleza y alcances del citado trabajo, para su realización se aplicaría la experiencia laboral obtenida en la Contraloría General de Cuentas, además, cumple con los requisitos solicitados para la elaboración del presente trabajo, formula hipótesis y arriba a conclusiones valederas según el tipo de investigación que emplea a nivel bibliográfico y de campo.

En conclusión, me permito emitir opinión favorable para que el presente trabajo pueda discutirse en examen público de tesis.

Aprovecho la ocasión para presentarle mis muestras de consideración y respeto.

Atentamente,


Licda. Greta A. Monzón Espinoza
ASESOR

Greta Monzón de Morales
ABOGADA Y NOTARIA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

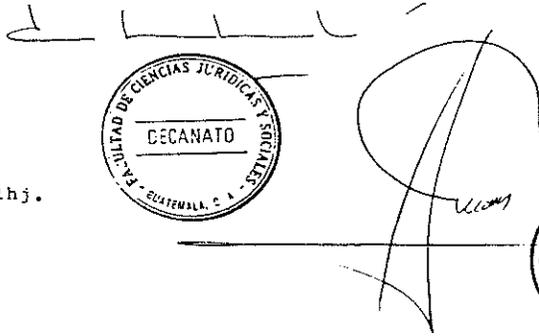


FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
CALLE DE LA PAZ, TORRE 12
ZONA CENTRAL, GUATEMALA



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES, Guatemala, veinticuatro de mayo de -
mil novecientos noventa y seis. -----

Atentamente, pase al LIC. JUAN ANTONIO MARTINEZ
RODRIGUEZ, para que proceda a Revisar el Traba-
jo de Tesis del Bachiller CARLOS RODIMIRO LUCE-
RO PAZ y en su oportunidad emita el dictamen co
rrespondiente. -----



alhj.



418196
JPM



2325-9

Guatemala, 12 de agosto

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

14 AGO. 1996

RECIBIDO
Hora: 2:00 PM
OFICIAL

Señor Decano:

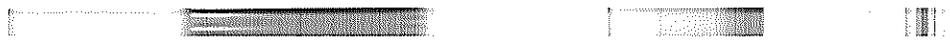
Atentamente me dirijo a Usted, cumpliendo con la resolución dictada de revisar el trabajo de tesis del bachiller CARLOS RODIMIRO LUCERO PAZ, intitulado "LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA FUNCION FISCALIZADORA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES".

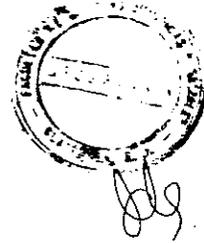
Al respecto considero que la memoria de mérito llena los requisitos para sustentar el Examen Público de Tesis, siendo un aporte valioso para el derecho Financiero y Hacendario por cuanto y en cuanto que desarrolla aspectos utiles y actualizados que contribuyen a ver más de cerca la función fiscalizadora realizada por la Contraloría General de Cuentas de la Nación a las entidades de gobierno y especialmente a las Municipalidades tocando un tema de mucha vigencia, de singular importancia, haciendolo con mucha propiedad y conocimiento.

Me suscribo con el debido respeto y con el afecto de siempre, que su alta investidura académica merece.

Lic. Juan Antonio Martínez Rodríguez

Señor Decano
Licenciado José Francisco de Mata Vela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.



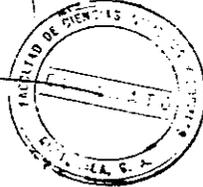


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, septiembre dos, de mil novecientos noventiseis. ----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
impresión del trabajo de tesis del Bachiller CARLOS RODIMIRO
LUCERO PAZ intitulado "LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LA FUNCION FISCALIZADORA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE
CUENTAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES". Artículo 22 del
Reglamento para Exámenes Técnico Profesional y Público de
Tesis.-----

ahg.-

[Handwritten signature]



[Handwritten signature]



ACTO QUE DEDICO

A DIOS

Que nos da la sabiduría, que es vida para quien la obtiene.

A MIS PADRES

Israel Lucero, María Paz (Q.E.P.D.) y Victoria Cameros.

A MI ESPOSA

Diana Lorena Leiva de Lucero, por su amor, comprensión, paciencia y apoyo para la elaboración del presente trabajo.

A MIS ABUELOS

(Q.E.P.D.)

A MIS HERMANOS

Edwin Antonio, Edio Noé, Celia Adelina, Israel Armando, Yesenia de Lourdes, Estuardo Renán, María Isabel, Dina Victoria y muy especialmente a mi hermano Ludin Adolfo, que siempre vivirá en mi mente y en mi corazón.

A MIS TIOS Y TIAS

Con cariño especial

A MIS SOBRINOS

Con cariño

A MIS CUNADOS Y CUNADAS

Con aprecio y admiración

A MIS SUEGROS

Con mucho cariño

A MI PUEBLO

Que me vió nacer y del cual tengo gratos recuerdos, Santa Catarina Mita.

A MI FAMILIA EN GENERAL

- A La gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A La Contraloría General de Cuentas, parte medular para la elaboración del presente trabajo.
- A Licenciada Greta Monzón de Morales, por su asesoramiento.
- A Licenciado Juan Antonio Martínez Rodríguez, por la revisión del presente trabajo y por la amistad brindada a mi persona.
- A Mis amigos, compañeros de estudio y de trabajo especialmente Delegación del -I.G.S.S.-
- A Gladys Alvarez y Letty de Arroyave, por su desinteresada colaboración.
- A Todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron para la realización de este trabajo.
- A Mis amigas de la Biblioteca Central del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por su apoyo moral y espiritual.

**LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA FUNCION
FISCALIZADORA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS EN LOS
GOBIERNOS MUNICIPALES**

INDICE	PAGINA
INTRODUCCION	
A. CAPITULO I	
CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS	
a.1 Concepto	5
a.2 Naturaleza Jurídica	6
a.3 Características	8
B. CAPITULO II	
LA FISCALIZACION COMO ATRIBUCION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS	
b.1 Fiscalización	13
b.2 Clases de Fiscalización	14
b.3 Revisiones	15
b.4 Clases de Revisiones	15
b.5 Glosa	17
b.6 Clases de Glosa	18
b.7 Investigaciones	22
b.8 Auditorías	24
b.9 Clases de Auditorías	25
b.10 Dictámenes y Opiniones	31
b.11 Algunas clases de Opiniones	32

C. CAPITULO III

GOBIERNOS MUNICIPALES

c.1	Concepto	36
c.2	Marco Constitucional sobre el Régimen Municipal	39
c.3	Gobierno y Administración del Municipio	45
c.4	Bienes y Recursos Municipales	46
c.5	Fiscalización de la Hacienda Municipal	51

D. CAPITULO IV

LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

d.1	Descentralización	58
d.2	Características	59
d.3	Desconcentración	60
d.4	La desconcentración y su clasificación	61
d.5	Condiciones de la Descentralización	62
d.6	Condiciones necesarias para la existencia de la Descentralización	62
d.7	Clases de Descentralización	64
d.8	La Desconcentración Administrativa	66
d.9	La Desconcentración en la Administración Pública	67
d.10	La Descentralización y Desconcentración del Proceso de Fiscalización	67
	CONCLUSIONES	71
	RECOMENDACIONES	73
	BIBLIOGRAFIA	81

INTRODUCCION

Conciente del papel importante que juega la Contraloría General de Cuentas como ente Fiscalizador dentro del campo de la Administración Pública, y de que ésta es dinámica y cambiante acorde a los procesos de nuevos Gobiernos dentro del Estado de Guatemala, se hace necesario Descentralizar y Desconcentrar los Servicios de Fiscalización para la modernización y desarrollo de la Administración Pública, como un mero mecanismo de vital importancia para atender las demandas y servicios en el campo de la fiscalización; es por eso, que aunado a dicho proceso en mención, se establece la necesidad de poner en práctica las formas de Organización Administrativa como lo son la Descentralización y Desconcentración aplicadas a la función Fiscalizadora encomendada a la Institución antes mencionada, encaminando este proceso, específicamente a los Gobiernos Municipales como garantes de los recursos derivados del diez por ciento Constitucional.

La Administración Pública por muchos años, ha estado concentrada sólo en la Ciudad Capital y no así en los Departamentos y Municipios que conforman todo el territorio Guatemalteco: se deduce entonces, que uno de los problemas

por el cual los Gobiernos Municipales han incurrido en errores de Administración y en los malos manejos de los fondos a su cargo, ha sido la falta de un control permanente o en el momento que dichas Administraciones desarrollan sus planes con los fondos asignados a su presupuesto, y es allí precisamente donde surge la necesidad de crear una descentralización y Desconcentración de los servicios de Fiscalización, para poder cumplir con las funciones de orientación y asesoría que puedan dar margen al mejor uso de las arcas Municipales.

Dicho lo anterior en el presente trabajo de tesis, se hace una síntesis generalizada de la función que le compete a la Contraloría General de Cuentas como ente fiscalizador, con el objeto de que el lector se forme una panorámica de lo que es y hace la Institución que ahora nos ocupa dentro del marco de la Administración Pública. Es por eso que se habla de un concepto, Naturaleza Jurídica y características de la fiscalización como atribución específica de la Contraloría de Cuentas, abarcando para ello, las formas o clases de fiscalización encontrándose inmersa y como punto medular de dicha actividad, la GLOSA de las cuentas.

Luego de formarse una idea en cuanto a las funciones y atribuciones de la Institución, en mención, trato de esbozar

el campo de los Gobiernos Municipales, pues es precisamente a éstos que tratamos de hacer llegar la fiscalización por medio de la descentralización y desconcentración de la función Fiscalizadora, aunque es obvio que dicha función no se circunscribe únicamente a los Gobiernos Municipales, pero por ahora, es el tema que nos interesa. Aquí trato de poner en conocimiento del lector, el concepto que se entiende por Gobierno Municipal, para que sirva y los recursos con que cuentan y como de todos es sabido, dichas entidades cuentan con un situado fiscal del diez por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado; asignación que lógicamente, está sujeta a control y fiscalización por parte de la Contraloría de Cuentas, aquí es donde estriba la importancia de la función fiscalizadora aplicada a las Municipalidades siendo el propósito de la Fiscalización, velar porque la Administración de los fondos Municipales se realice de conformidad con la Ley y se obtengan los beneficios deseados en pro del desarrollo del municipio. Por último, se toma en cuenta las dos grandes formas o sistemas de Organización Administrativa, como lo son: La Descentralización y Desconcentración Administrativa; en que consisten y para que sirven llegando posteriormente a la conclusión de que si se está descentralizando o

desconcentrando la función Fiscalizadora de la Contraloría de Cuentas en los Gobiernos Municipales.

Con la creación del Acuerdo Interno número A-7/91 de fecha uno de abril de 1,991, emitido por la Jefatura General de esa Administración, se puso en marcha un plan de creación de Delegaciones Departamentales de la Contraloría General de Cuentas con el objeto de descentralizar y desconcentrar la función que por mandato Constitucional le compete a la Institución, estableciéndose en sus considerandos, la necesidad de fortalecer y modernizar el proceso de fiscalización a través de las dos formas de organización Administrativa antes mencionadas.

CAPITULO I

A. CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS

a.1 CONCEPTO:

Para poder conceptualizar a la Contraloría General de Cuentas, es necesario hacerlo desde el punto de vista de la función que realiza, por eso empesaremos diciendo que "LA CONTRALORIA", tal y como la define el Diccionario de la real Academia de la Lengua Española. En América, "La Contraloría es el Organismo Público encargado de revisar las cuentas del Gobierno. (1) Así también el Glosario de Términos de uso Frecuente en la Administración Pública". Dice que: CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, es el Organismo Técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos Públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos. La vigilancia de la Contraloría se extiende a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de los mismos. (2)

Para el caso de Guatemala y para dar un concepto legal de la CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS, tal y como se le denomina en la actualidad, es necesario remitirnos a la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 232

.. Diccionario de la Lengua Española, Tomo I, Pag. 370

1. Glosario de Términos de uso frecuente en la Admon. Pública

Capítulo III la conceptúa de la siguiente manera: 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. La Constitución amplía el presente concepto en el segundo párrafo del artículo antes citado diciendo que 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.

a.2 NATURALEZA JURIDICA:

Para establecer la Naturaleza Jurídica de la Contraloría General de Cuentas es preciso remitirnos a las fuentes históricas de su creación y para el efecto diremos que en la constitución de Bayona es donde se crea el Tribunal de Contaduría General, para que esta funcionara en España, creándose para Guatemala, la Sección correspondiente. (3) La Asamblea Nacional Constituyente reunida en Guatemala el día 24 de junio de 1823, establece, el Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas.

3. Tesis del Lic. Jorge Alberto Lobos Leiva, Pag. 25 y 26 el Juicio de Cuentas

La Constitución Política de la República de Centro América decretada el 9 de septiembre de 1921, estableció la creación del Tribunal Mayor de Cuentas.

La Constitución de 1945, ya establece las bases de una Nueva Institución a la que se le designó con el nombre de Tribunal y Contraloría de Cuentas.

La Constitución emitida en el año de 1956, separó la Contraloría de Cuentas, del Tribunal, habiéndose dado a la primera absoluta independencia de funciones, y así: llegamos a la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, que también reconoce la existencia de la entidad fiscalizadora, contenida ésta en los artículos 232, 236.

El Organo Superior de Control es de Naturaleza esencialmente Constitucional, habilitado para desarrollar su labor dentro de un marco de absoluta objetividad, imparcialidad e independencia para el necesario resguardo seguridad y firmeza de aquella garantía esencial.

Las constituciones que dieron origen a la Contraloría General de Cuentas hasta la presente, establecieron como principio general: la vigilancia y control en el manejo de todos los fondos del Estado.

De lo anterior se deduce que el Organo Superior de Control

(Contraloría General de Cuentas) es de Naturaleza Jurídica, eminentemente Constitucional.

a.3 CARACTERISTICAS

1. ES UNA INSTITUCION DESCENTRALIZADA

La Contraloría General de Cuentas es descentralizada por mandato constitucional, porque anteriormente, la fiscalización estaba a cargo del Gobierno Central o sea el Ejecutivo, a través, de una Dirección General de Cuentas. El Código Fiscal, contenido en el Decreto Gubernativo No. 261 en su artículo 712 establecía que la Dirección General de Cuentas tenía por objeto: 1. Ejercer la inspección inmediata sobre todas las oficinas fiscales de la República en todo lo que se refiere a la Contabilidad. 2. Centralizar las cuentas de todos los ramos de la hacienda pública, resumiéndolas en una cuenta general. (4)

Para poder entender mejor la característica Descentralización de la Contraloría General de Cuentas es preciso remitirnos un poco a nuestra historia constitucional y para el efecto comenzaremos con la constitución de 1945, dicha constitución le da al Tribunal y Contraloría de Cuentas el carácter de Institución Autónoma. (5)

La Constitución emitida el 1 de marzo de 1956 en su artículo

4. Decreto Gubernativo No. 261, Código Fiscal

5. Constitución de 1945, art. 103, pag. 110

210 nos dice que la Contraloría de Cuentas es una Institución Técnica, con absoluta independencia de funciones, se puede decir que aquí ya se le está dando a la Contraloría de Cuentas un tipo de Descentralización por ejercicio. (6) Y por último, la constitución de 1966 en su artículo 226 ya le da el carácter de descentralizada al decir que la Contraloría de Cuentas es una Institución Técnica, con funciones descentralizadas. Podemos decir que lo que se descentraliza, es el ejercicio de la función. (7)

Algunos autores refiriéndose a esta característica, le denominan descentralización jerárquica o burocrática; desde luego, esta situación se manifiesta en pocas Naciones ya que la mayoría de Entidades de Fiscalización Superior, cuentan con una plena autonomía, es decir con independencia económica y de funciones. Este no es el caso de la Contraloría de Cuentas de Guatemala, que todavía depende de un presupuesto para el desempeño de sus funciones, ya que según el artículo 20 de la Ley del Presupuesto Decreto Ley 2-86, obliga a las instituciones Descentralizadas a presentar un anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Finanzas Públicas.

6. Constitución de 1956, art. 210,

7. Constitución de 1966, art. 226

2. LA JURISDICCION DE LA CONTRALORIA ES DE AMBITO NACIONAL:
Pero su competencia se restringe a las funciones fiscalizadoras de los ingresos y egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado. Esta característica la encontramos definida en los artículos 232 de la Constitución y 2o. del Decreto No. 1126. (8)
3. ES UNA INSTITUCION TECNICA CON ABSOLUTA INDEPENDENCIA DE FUNCIONES
Esta característica la encontramos en el artículo 2o. del Decreto 1126, (9) constituye un gran avance y significa que la Contraloría para llevar a cabo su función fiscalizadora, lo hace de una manera técnica en cuanto a los procedimientos aplicados y con independencia de funciones, en cuanto que no depende de otras instituciones u organismos del Estado que pueden delimitarle y restringirle sus funciones y actividades que por mandato Constitucional le competen.
4. LA FUNCION FISCALIZADORA LE CORRESPONDE CON EXCLUSIVIDAD A LA CONTRALORIA
Característica muy especial que le confiere su ley orgánica en el artículo No. 1 al referirse que: La función fiscalizadora de la hacienda pública y de la ejecución del

8. Art. 2o. Ley del Tribunal y Contraloría de Cuentas

9. Idem.

presupuesto general de Ingresos y Egresos de la Nación corresponde con EXCLUSIVIDAD a la Contraloría de Cuentas, (10) no habiendo otras instituciones que puedan atribuirse dicha exclusividad.

Opinión aparte merece la excepción a la norma pues la Contraloría no tiene competencia para fiscalizar a los bancos privados, empresas de seguros, empresas afianzadoras, sociedades, cooperativas, ya que estas están sujetas a fiscalización por parte de otras dependencias gubernamentales, según sus leyes específicas, por ejemplo: en el caso de los bancos privados, empresas de seguros y afianzadoras que están sujetas a fiscalización por parte de la superintendencia de bancos.

5. **COMO ENTE FISCALIZADOR DICTA SUS PROPIAS NORMAS Y POLITICAS BASICAS DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL**

Esta característica se manifiesta en base a la labor desarrollada por la Contraloría la cual requiere muchas veces, el establecimiento de procedimientos y normas a seguir para el buen funcionamiento de la actividad a ella encomendada. Esta característica la encontramos regulada en el artículo No. 29 del Reglamento de la Ley Orgánica numeral 10, que establece la formulación de proyectos de circulares

10. Art. 2o. Ley del Tribunal y Contraloría de Cuentas

que contengan relación con las funciones que les incumbe.

(11)

A manera de ejemplo citamos el ACUERDO No. 359-79 de fecha 14 de noviembre de 1979 y ACUERDO INTERNO No. 5-85 de fecha 30 de septiembre de 1985, estableciéndose en el primero, las políticas básicas de Auditoría Gubernamental y en el segundo que permite ordenar cada una de las actividades de fiscalización, haciéndola más dinámica y en consecuencia más eficaz.

a.4 AMBITO DE ACCION

En Guatemala, dentro del marco Institucional de los organismos, dependencias y entidades del Sector Público, el ámbito de acción de la Contraloría General de Cuentas es la Fiscalización de la custodia y manejo de los fondos y bienes que dichas instituciones tienen a su cargo y bajo su responsabilidad, su función fiscalizadora se extiende además, a todas aquellas entidades o personas que reciben fondos o que hacen colectas públicas, asimismo a los liquidadores fiscalizadores e interventores, siempre y cuando se relacionen con fondos públicos o bienes del Estado; delicada función le está encomendada de conformidad con lo que prescribe nuestra legislación en los artículos

11. Art. 29 numeral 10. Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, (12) artículo 2o. del Decreto número 1126 del Congreso de la República (Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, (13) artículo 10 del Decreto Ley 2-86 Ley Orgánica del Presupuesto. (14) Al conocer el ámbito de acción es preciso manifestar que la Fiscalización es la atribución de la Contraloría, por lo que fundado en preceptos constitucionales y leyes específicas le corresponde la exclusividad, situación que obliga al logro de eficiencia y eficacia, siendo de esa manera la entidad que debe garantizar al Estado la correcta recaudación Administrativa e Inversión de los fondos provenientes del Régimen Tributario.

CAPITULO II

B. LA FISCALIZACION COMO ATRIBUCION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS

b.1 FISCALIZACION:

CONCEPTO: Conforme definición determinada en el Diccionario Larouse, fiscalización es examen, control del fisco, siendo este el tesoro o errario del Estado. (15)

Concretando y ampliando un poco más el concepto para el caso

12. Ob.cit.. Pag. 138

13. Ob.cit.. Pag. 1

14. Art. 10. Decreto Ley 2-86 Ley Orgánica del Presupuesto

15. Diccionario Larousse. pag. 182

que nos interesa diremos que: fiscalización es controlar, vigilar, revisar, intervenir y verificar la aplicación de los recursos financieros del Estado (Finanzas Públicas).

b.2 CLASES DE FISCALIZACION:

La fiscalización es una sola, sin embargo por su naturaleza, alcances y para fines prácticos la dividiremos en totales y específicas:

TOTALES: Son aquellas que abarcan la totalidad de los estados financieros, por ejemplo: balance general, (que representa la situación financiera estática de una Institución).

ESPECIFICAS: Se refiere a la verificación de un rubro determinado o específico de los estados financieros tales como: activo, pasivo y capital.

La fiscalización, según el artículo 35 del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas contenido en el Acuerdo Gubernativo del 27 de diciembre de 1958, establece que la fiscalización se llevará a cabo por medio de: Revisiones, Inspecciones, Investigaciones, Glosa o Auditorías. (18)

Al tenor de lo que establece el artículo 27 del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas antes citado, se puede establecer que el proceso de

18. Ob.cit., Pag.10

fiscalización encomendado a la Contraloría General de Cuentas, se lleva a cabo por medio del Departamento de Fiscalización (función fiscalizadora a que se refieren los artículos 1 y 2 del Decreto 1126 en mención). (17)

b.3 REVISIONES:

Las revisiones de las cuentas tienen por objeto comprobar, en primer lugar, la legalidad del gasto público, que consiste esencialmente en constatar que existe la asignación presupuestaria imputada, que la misma cuenta con saldo disponible y que el gasto se ajuste al texto de la partida, asimismo comprobar la satisfacción de los requisitos legales y fiscales vigentes, generales y específicos, que tengan aplicación en la entidad examinada.

En segundo lugar, la necesidad del gasto público, que para considerarlo como tal debe estar incluido dentro del presupuesto anual aprobado para la entidad, con la finalidad de que la misma pueda cumplir con sus metas y objetivos.

b.4 CLASES DE REVISIONES:

REVISION PREVIA: Consiste en la revisión de las transacciones u operaciones previo a realizarse las operaciones de egreso principalmente.

REVISION POSTERIOR: Consiste en la revisión de las transacciones u operaciones del ingreso y egreso consumado.

17. Ob.cit., Pag. 1

REVISION SELECTIVA: Como resultado de la evaluación del control interno y del examen selectivo de las transacciones u operaciones, el contralor llega a tener evidencia suficiente y pertinente sobre la confiabilidad de los mismos: a su discreción, podrá limitar la revisión a una parte de ellas.

Para ilustrar esta área de la fiscalización es que se ha hecho la división de las revisiones ya que la ley habla únicamente de revisión de las cuentas, no entrando a clasificarlas; pero en la práctica si se dan, y es por eso que recomiendo la revisión previa por considerarla más efectiva ya que previo a efectuarse el gasto se hará una revisión del mismo, así como toda la documentación que soportaría dicho gasto, caso contrario se anularía.

Al respecto de las revisiones, el artículo 46 del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas se refiere a las mismas de la siguiente manera: El Contralor actuante revisará si los registros y documentos que componen la cuenta en examen están completos, si hay errores en los cálculos, y se hizo correcta aplicación de las leyes fiscales. (18)

18. Ob.cit., pag. 12

b.5 GLOSA:

CONCEPTO: De acuerdo al diccionario de la lengua española, es: "Explicación de un texto obscuro" y "Nota que se pone en una cuenta". (19)

El diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, al referirse al significado del mismo término expresa: explicación o interpretación de un texto obscuro o difícil de entender. (20)

Para fines prácticos, la glosa es el sistema o forma de fiscalización que se emplea para hacer o realizar una revisión de una cuenta que ha sido rendida a la Contraloría de Cuentas, estableciéndose a través de la misma aspectos contables y legales que deben llenar los gastos que efectúan las Instituciones sujetas a fiscalización.

Como puede notarse, los conceptos mencionados al exponer el significado de lo que es la glosa, se refieren a la explicación o interpretación de un texto obscuro o difícil de entender y a la nota o reparo que se pone en las cuentas.

Para el caso que nos interesa y en la Contraloría General de Cuentas, la acepción que se le ha dado Institucionalmente a la palabra glosa es la siguiente: "Revisión de la documentación que forma parte de una cuenta, a través del

19. Diccionario de la Lengua Española, pag. 667

20. Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Tomo II, pag. 625

examen de la misma, con el objeto de comprobar la legalidad, necesidad y legitimidad del gasto público.

CUENTA: Medio convencional de registro contable que permite agrupar, en forma acumulativa, sistemática y clasificada los aumentos, disminuciones y totales de cada operación financiera realizada por un ente contable de acuerdo a su naturaleza (se agrupan en un solo paquete de documentos).

GLOSA: Conforme al glosario de Términos de uso Frecuente en la Administración Pública, es una observación que la Contraloría General del Estado, hace a los servidores públicos, cuando se presume que por acción u omisión se ha producido un perjuicio económico a la entidad, previo estudio del movimiento financiero o del proceso de contratación y ejecución de estudios o proyectos de obras públicas, a fin de que demuestre que no es culpable de la imputación que se le hace en dicha observación. (21) Definición bastante acertada, que puede ser aplicada a los fines del presente trabajo.

b.6 CLASES DE GLOSA:

De conformidad con el inciso 12 del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y el artículo 37 de su Reglamento, así como los artículos 6 y 8 del Acuerdo No. 104-70, Circular a Delegaciones No. CD-17/Cda.,

21. Glosario de Términos de uso frecuente en la Admon. Pública, pag. 31

(22) ambos del Jefe de la Contraloría General de Cuentas, las funciones de glosa que la Institución cumple son:

GLOSA DEFINITIVA O APOSTERIORI (GLOSA POSTERIOR)

Que comprende el examen y glosa que efectúan los contralores a las cuentas rendidas por todas las entidades sujetas a fiscalización, previa designación a través del nombramiento respectivo. Se llama posterior debido a que la misma se practica después que las cuentas han sido rendidas para su revisión. En la actualidad y dentro de la Institución es el tipo de glosa que más se practica.

GLOSA PREVENTIVA O APRIORI (GLOSA PREVIA)

La función de la glosa preventiva o apriori, comunmente denominada glosa previa, consiste en la revisión de la documentación que formará parte de las operaciones de egreso, antes que se produzca el gasto y/o antes que se efectúe el pago.

La práctica de la glosa previa es relativamente reciente, pues fue hasta el año de 1970 que por Acuerdo No. 104-70 de la Jefatura de la Contraloría General de Cuentas, en el artículo 8, se ordenó evaluar la factibilidad y conveniencia de implementarla en las delegaciones de la Contraloría, permanentes en las diferentes entidades públicas. La finalidad de la glosa previa es expeditar la fiscalización,

22. Arts. 6 y 8 del Acuerdo No. 104-70 de Jefatura General

darle mayor alcance y dinamismo, recomendándole la solución de las contravenciones legales, deficiencias y anomalías antes que la documentación en donde se cometen o se vayan a cometer, pase a integrar las cuentas de la entidad.

Con respecto a la glosa preventiva soy del criterio que la misma debe mantenerse al margen de la práctica por considerarla inoperante e ineficiente, debido a la diferencia de criterios que en un momento dado se podría dar por parte de los encargados de la fiscalización interna como externamente. (Entiéndase Auditoría Interna de las Instituciones fiscalizadas y Auditoría externa, la que realiza la Contraloría).

Los objetivos de la glosa definitiva y glosa preventiva son los de comprobar la legalidad, necesidad y legitimidad del gasto público; aplicando las técnicas de cálculo, inspección y análisis correspondientes, pero la más recomendable y la que se utiliza en la práctica es la glosa definitiva.

Una de las desventajas de la glosa previa, consiste en que a veces entorpece el trámite administrativo de las transacciones y le resta responsabilidad a la función desempeñada por la Auditoría Interna de la entidad fiscalizada. En la realidad y en la práctica, este tipo de glosa ya no se utiliza. En consecuencia de lo anterior

recomiendo la glosa definitiva por las siguientes razones:

1. La documentación ya viene completa en su totalidad, soportando legítima y legalmente el gasto efectuado.
2. El tiempo de rendimiento de la cuenta es de los primeros 5 días del mes siguiente que corresponda, lo cual facilita enmendar o corregir cualquier error matemático, contable y legal.
3. Por las desventajas anotadas que representa la glosa preventiva y porque además no compromete la labor de la Contraloría.

En el nuevo proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas en su artículo No. 3 habla de su **FORMA DE CONTROL**, y establece que: La Contraloría le corresponde el ejercicio del control externo en cuanto a la función fiscalizadora se refiere y para el efecto, crea el control externo **CONCURRENTE O CONCOMITANTE**, los cuales pueden ser aplicados a la glosa. El artículo 12 numeral 1 estipula que: corresponde también a la Contraloría de Cuentas: inspeccionar y glosar la contabilidad de la nación. (23)

Aunque la tendencia moderna es la de sustituir la glosa por un sistema de fiscalización de Auditoría total.

23. Nuevo Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas

b.7 INVESTIGACIONES:

CONCEPTO: Para el Glosario de Términos de Uso Frecuente en la Administración Pública, Investigación es: -recopilación, medición y comparación con otros hechos de aceptación general y formulación de conclusiones. (24) Dicho lo anterior es preciso remitirnos a nuestra legislación vigente y para el presente caso a la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto No. 1126 donde en los artículos que a continuación se mencionan al respecto del presente tema, se establece lo siguiente: artículo No. 9 corresponde al Departamento de Fiscalización inciso c) las funciones de investigación; artículo No. 12 corresponde también a la Contraloría de Cuentas: numeral 17. Investigar si existe enriquecimiento indebido, de los funcionarios o empleados públicos; numeral 25. Investigar la falta de fianza de responsabilidad de los funcionarios o empleados que estuvieren obligados a prestarla y exigir que llenen tal requisito. Artículo No. 29 que establece: Los Contralores o las personas en quienes se delegue por escrito la facultad especial de hacer investigaciones fiscales en asuntos en que se presuma la comisión de un delito, tendrá el carácter de agente de autoridad; artículo No. 63 del Reglamento el cual estipula: Los Contralores y las personas

24. Glosario de Términos ob.cit., pag.35

en quienes el Contralor General delegue la facultad especial de hacer investigaciones fiscales de conformidad con los artículos 27 y 29 de la ley, en su calidad de agentes de autoridad, podrán requerir la ayuda de cualquier funcionario o empleado de la Administración Pública para llevar a cabo dichas investigaciones. (25)

Derivado del análisis de la Ley y su Reglamento, que establece las formas o mecanismos del control Fiscal, y específicamente los artículos 29 de la Ley y 63 del Reglamento, se puede establecer que existen las investigaciones fiscales y las investigaciones de oficio que pueden definirse desde el punto de vista práctico, de la siguiente manera: Las investigaciones fiscales, como su nombre lo indica son aquellas investigaciones que consisten en comprobar a través de los hechos si han habido malos manejos en los fondos de la administración pública, como resultado de una Auditoría o en las denuncias presentadas por los particulares; como resultado de dichas investigaciones fiscales, el Contralor de Cuentas actuante, procederá de hallarse responsable a la persona imputada de un hecho delictivo de los que se cometen contra la Hacienda Pública o por malversación de Caudales Públicos a consignar a los tribunales competentes a los responsables del hecho.

25. Arts. 9. inciso c), 12 numeral 17), 25), 29) y 63. Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas y su Reglamento.

tal como lo establece el artículo No. 62 del Reglamento del Decreto 1126 segundo párrafo. (26)

Cabe señalar en el presente apartado que el Contralor de Cuentas, derivado de la investigación que realiza, puede incurrir en el delito de omisión de denuncia según el artículo 457 del Código Penal, ya que según el artículo 297 del Código procesal penal establece que: están obligados a denunciar el conocimiento que tengan sobre un delito de acción pública, los funcionarios y empleados públicos que conozcan el hecho en ejercicio de sus funciones como es el caso del contralor en el trabajo de investigación.

Como se puede observar, la ley, a este tipo de investigaciones les denomina especiales porque como se mencionaba al principio, solo se dan como resultado de una Auditoría o por un hecho denunciado.

b.8 AUDITORIAS

CONCEPTO DE AUDITORIA:

Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y operacionales, efectuado con posterioridad a su ejecución con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones, recomendaciones y en el caso del examen de Estados Financieros, el correspondiente dictamen profesional. (27)

26. Idem.

27. Glosario de Términos, ob.cit., Pág. 4

9 CLASES DE AUDITORIA:

Por quien la ejerce: Se divide en interna y externa; por su naturaleza en: Financiera y Operacional. En el caso del Sector Público Guatemalteco se incluye además exámenes especiales.

AUDITORIA INTERNA:

Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas efectuado con posterioridad a su ejecución, como un servicio a la gerencia por personal de una unidad de auditoría interna, completamente independiente a dichas operaciones, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones. (28)

AUDITORIA EXTERNA:

Es el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras o administrativas efectuado con posterioridad a su ejecución, realizada por la Contraloría de Cuentas. La Auditoría externa siempre se encuentra a nivel jerárquico arriba de la Auditoría Interna.

AUDITORIA FINANCIERA:

Es el examen objetivo, sistemático y profesional de los registros, comprobantes, documentos y otras evidencias que

28. Idem.

sustentan las operaciones que deben reflejarse en los estados financieros de la entidad, efectuado por un auditor profesional para: formular comentarios, conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar la gestión financiera y el control interno, formular un dictamen profesional respecto a la razonabilidad con que se presentan los estados financieros en lo relativo a los resultados de las operaciones, la situación financiera, los cambios en la misma y en el patrimonio; y determinar el cumplimiento con las disposiciones legales relacionadas. (29)

AUDITORIA OPERACIONAL:

Es un examen objetivo de la gestión financiera u operativa de una organización, programa, actividad, o función y se orienta a identificar oportunidades para lograr mayor economía y efectividad. (30) También se puede definir como: El examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones, identificando y revisando profundamente aquellas áreas consideradas como críticas, efectuado con la finalidad de verificarlas y evaluarlas; establecer y aumentar el grado de eficiencia, efectividad y economía de su planificación, organización, dirección y control interno; informar sobre los hallazgos significativos resultantes, presentando comentarios, conclusiones y recomendaciones para

29. Glosario de Términos, ob.cit., Pág. 6

30. Idem.

mejorar y determinar el cumplimiento con las disposiciones legales relacionadas. Se le conoce también como administrativa o de eficiencia.

EXAMEN ESPECIAL:

La verificación, estudio y evaluación de aspectos limitados o de una parte de las operaciones y transacciones financieras o administrativas, con posterioridad a su ejecución, aplicando las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia del examen, con el objeto de evaluar el cumplimiento de políticas, normas y programas y formular el correspondiente informe que debe contener comentarios, conclusiones y recomendaciones. (31)

DIFERENCIAS ENTRE LA AUDITORIA FINANCIERA Y OPERACIONAL:

FINANCIERA:

Propósito: Expresa opinión sobre Estados Financieros y Manejo Financiero.

Alcance: Centra la situación Financiera.

Orientación: Está dirigida hacia el Estado Financiero desde el punto de vista retrospectivo.

OPERACIONAL:

Permite apreciar y mejorar la habilidad administrativa.

Enfoca una operación o función.

Orienta su acción hacia el estado operativo pasados, presentes, futuros.

31. Glosario de Términos ob.cit., Pág. 28

Método:	Aplica las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas.	Desarrolla Técnicas de la Administración de las Operaciones.
Precisión:	Es absoluta.	Es relativa.
Interesados:	Accionistas, Gobierno Público Gerencia.	Gerencia.
Necesidad:	Es requerida legalmente.	Es prerrogativa de la Gerencia.
Frecuencia:	Por lo menos una vez al año.	Se utiliza periódicamente.

Para el caso de las Auditorías aplicadas en el campo de acción de la Contraloría General de Cuentas, existe el Acuerdo No. 407/79 de fecha 28 de diciembre de 1979, en el cual establecen normas de Auditoría para el control y fiscalización para la gestión oportuna de todo tipo de recursos públicos; dentro de las cuales encontramos: Auditoría Financiera, Auditoría Administrativa y el Examen Especial, los cuales se definen de la siguiente manera: (32)

AUDITORIA ADMINISTRATIVA:

Examen y evaluación practicados en una entidad para medir el grado de eficiencia y eficacia en la implementación de las normas técnicas de control interno, así como su planificación, organización y dirección.

32. Art. 1, Acuerdo 407/79, de Jefatura General de fecha 28 de diciembre de 1979

AUDITORIA FINANCIERA:

Examen de los libros, registros y documentos que sustenten los Estados Financieros de una Entidad, efectuado para estar en condiciones de emitir opinión sobre la situación financiera, resultados de operación y cambios en la situación financiera y su conformidad con disposiciones vigentes.

Las Auditorías Financieras y Administrativas son inseparables aunque ésta última que medirá el grado de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de objetivos y responsabilidades, se establecerá progresivamente en la medida que se vayan definiendo los procedimientos básicos del examen.

EXAMEN ESPECIAL:

El Examen Especial se realizará de acuerdo a las Normas Técnicas de Auditoría, aplicando métodos, procedimientos y prácticas aceptados por la Profesión del Contador y por las correspondientes especialidades que intervengan.

A manera de ilustración, en la actualidad ya se habla de **AUDITORIA INTEGRAL**, llamada también **COMPREHENSIVA**, este tipo de Auditoría se ha puesto en marcha para el reforzamiento y modernización de las funciones de fiscalización.

Este tipo de Auditoría lo ha puesto en práctica la

Secretaría de la Contraloría General de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos y que a la vez ha convocado al I Congreso Internacional de Auditoría Integral, participando en dicho evento, la Contraloría General de Cuentas de Guatemala.

La Auditoría Integral es la combinación o integración de las otras Auditorías ya conocidas, es decir, que es una Auditoría de base amplia, como se ve, se trata de una auditoría completa que examina todos los aspectos y que por lo tanto exige la integración de un equipo multidisciplinario para llevarla a cabo intervienen entonces no sólo Auditores Públicos, sino también Abogados, Administradores, Ingenieros, Arquitectos y una rama de expertos según sea la función a la que se dedica la Institución auditada. En la actualidad, este tipo de Auditoría no se practica dentro de la Contraloría General de Cuentas.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas por su promulgación que data desde el año de 1957, presenta las fases de la fiscalización en forma generalizada en Inspección y Glosa y Auditoría, sin embargo por la complejidad que el ente gubernamental fue adquiriendo a través del tiempo, la misma ley tiene limitaciones y en

consecuencia es necesario e imperativo complementarse con otras leyes y disposiciones que constituyen parte de la legislación fiscal, pero que obligadamente la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas debe contemplar para que su campo de acción sea más amplio.

Por esa circunstancia en el año de 1985 y precisando fechas, el 30 de septiembre, se efectuó una estructuración de las actividades propias de la fiscalización, creándose varias unidades tanto administrativas como de fiscalización, lo que permitió definir diferentes fases de nuestra actividad central, permitiendo la obtención de mayor eficiencia y eficacia y en consecuencia mejores resultados.

La ley continúa invariable con su misma filosofía, pero se ha mejorado la técnica, procedimientos y estrategias, con aplicación de normas de auditoría generalmente aceptadas y específicas. Es decir, que la planificación estratégica ha permitido visualizar el futuro o se a que se ha encontrado una dirección de nuestras metas y objetivos. En consecuencia, estas disposiciones legales conforman un marco en el que se encuentran las fases de fiscalización que fueron objeto de estudio en el presente capítulo.

b.10 DICTAMENES Y OPINIONES:

Dictamen: Es el resultado de trabajo de Auditoría y la

opinión que como consecuencia de él se ha formado, presentado generalmente en un documento cuya parte principal es la expresión de la opinión profesional concreta y sintética. (33)

También se le define como: Un conjunto de elementos aceptados por la profesión y por el público, por medio del cual el Contralor Público expresa su opinión concisa sobre los Estados Financieros de una empresa examinada por él.

Dictamen: Según Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, es la opinión o consejo de un organismo o autoridad acerca de una cuestión. Parecer técnico de un abogado sobre un caso que se consulta; en especial, cuando se concreta por escrito. (34)

OPINION: Parecer de una persona o grupo social, acerca de una cuestión o un conjunto de ellas.

b.11 ALGUNAS CLASES DE OPINIONES:

OPINION SIN SALVEDADES: Indica que los Estados Financieros presentan razonablemente la situación financiera, el resultado de las operaciones, cambios en el patrimonio y los cambios en la situación financiera. Puede expresarse solamente cuando el auditor independiente se ha formado la opinión sobre la base de un examen hecho de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas

33. Glosario de Términos, ob.cit., Pag. 23

34. Manual Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Pag. 253.

aplicadas sobre una base uniforme, y que incluyen todas las revelaciones informativas necesarias para hacer que los Estados Financieros no induzcan en error.

OPINION CON SALVEDADES: Las salvedades o excepciones pueden tener los siguientes orígenes entre otros: a) Por desviaciones en la aplicación de los principios de contabilidad; b) Por desviación en la aplicación consistente de los principios; c) Por limitaciones en el alcance del examen practicado; y d) Por incertidumbre.

OPINION ABSTENCION DE: Cuando el auditor independiente no ha obtenido evidencia suficiente y competente para formar una opinión sobre los Estados Financieros tomados en conjunto, el debe aclarar en su dictamen que está imposibilitado para expresar una opinión sobre dichos Estados.

OPINION NEGATIVA: Es una opinión en el sentido de que los Estados Financieros no presentan razonablemente la situación financiera, el resultado de las operaciones, cambios en el patrimonio o los cambios en la situación financiera, de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados.

Como se puede observar, las anteriores clases de opiniones están enfocadas desde el punto de vista de las auditorías y

CAPITULO III

C. GOBIERNOS MUNICIPALES

c.1 CONCEPTO: Para entender mejor a los Gobiernos Municipales o locales como también se les donomina. Es preciso conocer algunos aspectos doctrinarios y legales de nuestra legislación vigente y pasada que tienen que ver con el tema que ahora nos ocupa:

GOBIERNO MUNICIPAL O LOCAL: Constituye una Organización Social intermedia entre la población y el Gobierno Central o Nacional, esto es, por cuanto constituye el enlace entre el Gobierno Nacional para el planteamiento de soluciones para sus comunidades. (35)

El Gobierno Municipal: Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal, teniendo a su cargo la deliberación y decisión del Gobierno y Administración del Patrimonio e intereses de su Municipio, constituyendo además, el enlace entre el Gobierno Nacional para el plantemiento de soluciones en pro del Desarrollo Integral de su Población, como elemento importante del Municipio.

La Constitución de la República del año de 1965; ha caracterizado al Gobierno Municipal como un régimen autónomo que comprende: la facultad de disponer de sus recursos, el

35. Carlos Arturo Soto Ramírez, El Municipio como Gobierno Local, pag. 7

cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios locales. Artículo 233; el artículo 234 del mismo instrumento legal alude al Gobierno de los Municipios y nos dice que este será ejercido por corporaciones municipales presididas por alcaldes, de conformidad con la ley. (36) Al respecto, la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 en su artículo 254 nos habla del Gobierno Municipal, refiriéndose a que este será ejercido por una corporación, la cual se integra por el Alcalde, Síndicos y Concejales. (37) Es de hacer notar, que en las reformas a la Constitución específicamente el artículo que precede, ya se habla de que el Gobierno Municipal será ejercido por un Concejo, siguiendo el mismo orden en cuanto a la integración del mismo; estableciéndose como algo novedoso, la reelección de sus miembros.

GOBIERNO DEL MUNICIPIO O DEL LUGAR: Efrén Córdova, citando a Muñoz Amato, nos dice que en su sentido más amplio la Administración es el Gobierno, es decir, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos. (38)

Para los efectos del presente Trabajo de Tesis, paso a considerar un concepto de lo que es el Gobierno Municipal:

36. Arts. 233 y 234 Constitución de la República de Guatemala 1965

37. Art. 254, Constitución de la República de Guatemala, 1985

38. Efrén Córdova, Curso de Gobierno Municipal, Pág. 87

Durante los últimos años, la doctrina constitucional ha reforzado la autonomía municipal; según ésta doctrina, las bases de la autonomía municipal deben establecerse en la Constitución por cuanto ella es el único medio realmente idóneo para garantizar su estabilidad jurídica. En esta forma, la autonomía municipal adquiere categoría constitucional. (40)

De acuerdo con el texto Constitucional del año de 1985, los Municipios de la República de Guatemala, se definen como instituciones autónomas y sus elementos son: a) elegir sus propias autoridades; b) obtener y disponer de sus recursos; y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios (artículo 253). (41)

Revisando la Constitución de 1985, los elementos de existencia de la autonomía se encuentran regulados en varios artículos por ejemplo: elección de las autoridades regulado en el artículo 253 inciso a), y artículo 254; administración propia, regulado en el artículo 253 inciso c) y artículo 254 primera parte; patrimonio y finanzas propias regulado en el artículo 253 inciso b) y artículo 257. A pesar de que la Constitución no ordena los elementos ni los sistematice, los contiene de referencia y puede considerarse, en

40. Idem.

41. Art. 253. Constitución Política de la República de Guatemala 1985

consecuencia, que formalmente se observan los requisitos necesarios para la existencia jurídica de la autonomía municipal.

GOBIERNO MUNICIPAL:

La Constitución de 1985 establece que: La Corporación Municipal (ahora denominada concejo) estará integrada por el Alcalde, Síndicos y Concejales.

RECURSOS ECONOMICOS DEL MUNICIPIO:

La Constitución de 1985 establece: Que las Corporaciones Municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios; y la captación de recursos se llevará acabo por medio de los arbitrios, tasas, rentas y otros ingresos. La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 nos remite al artículo 239 en cuanto a la captación de recursos, arbitrios y contribuciones.

CLASIFICACION DE LAS MUNICIPALIDADES:

(artículo: 256 de la Constitución de 1985), estipula que la Ley clasificará a las municipalidades en categorías, atendiendo a la realidad demográfica del municipio, a su capacidad económica, a su importancia político administrativa, a su desarrollo cultural y a otras

circunstancias de interés para el municipio. Al referirse a la ley, la Constitución nos remite a los Decretos números 1183 y 58-88 que contienen los Códigos Municipales respectivamente, el último de ellos vigente.

Es de hacer notar que con las reformas a la Constitución Política de la República, el artículo 256 que clasificaba a las municipalidades en categorías, fue derogado, por lo que se concluye que las municipalidades, ya no aceptan categorías ni clasificación.

PRESUPUESTO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL:

(artículo: 257 de la Constitución de 1985), la novedad que introduce la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 es la asignación del 8% Constitucional que se le asignará a las municipalidades, novedad en el sentido de que aquí se establece claramente el porcentaje de la asignación; la Constitución Política de la República de Guatemala a través del mandato establece que el Organismo Ejecutivo asignará anualmente un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para satisfacción de las necesidades de los municipios.

Otra novedad que se introduce y de esto se encargó la reforma al artículo 257 de la Constitución de 1985, es la de

que el porcentaje asignado a las municipalidades ya no será del 8% sino del 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, y destinado por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos y, el 10% restante podrá utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. (42)

DERECHO DE ANTEJUICIO DE LOS ALCALDES:

(artículo: 258 de la Constitución de 1985).

En su artículo 258 establece el derecho de antejuicio para los Alcaldes, contemplando como caso de excepción, el flagrante delito.

JUZGADO DE ASUNTOS MUNICIPALES: La Constitución de 1985 en su artículo 259, establece la creación de los juzgados de asuntos municipales y los cuerpos de policía, que tendrán como fin, la ejecución de las ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones.

PRIVILEGIOS Y GARANTIAS DE LOS BIENES MUNICIPALES: Establece el artículo 260 de la Constitución de 1985 que los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.

42. Reformas de la Constitución Política de la República, contenidas en el Acuerdo Legislativo 18-93. En lo que respecta al régimen Municipal.

PROHIBICIONES DE EXIMIR TASAS O ARBITRIOS MUNICIPALES: El Artículo 261 de la Constitución vigente, concede el privilegio a las municipalidades, para que sean ellas las únicas encargadas de eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas y no así ningún organismo de Estado. Comentario aparte merece el contenido del Artículo 260, pues a pesar del mandato contenido en él se establece la siguiente limitación: Corresponde con exclusividad al Congreso de la República., decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado (artículo 239 de la Constitución de 2985). Para el caso de las Municipalidades por ejemplo: Los arbitrios municipales.

LEY DE SERVICIO MUNICIPAL: El Artículo 262 de la Constitución de 1,985 hace mención a las relaciones laborales de los funcionarios y empleados municipales, las cuales deben normarse a través de la ley de servicio municipal (43). Esta norma constitucional, ha servido de punto de apoyo para fortalecer aún más las relaciones de carácter laboral a nivel de los trabajadores de la comuna. El anterior apartado, tiene como principal objetivo poder establecer el marco constitucional que rige a los gobiernos

43. Decreto 1-87

municipales encontrando en el contenido de los artículos algunas novedades y avances en materia constitucional, por ejemplo: El situado del 8% constitucional y ahora con la reforma a la constitución que será del 10%, estos avances, han sido cruciales para el fortalecimiento del municipio pues con ello, se puede llevar a cabo uno de sus fines primordiales como lo es la realización del bien común de todos sus habitantes entre otros.

3.3 GOBIERNO Y ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO:

Como ya quedó establecido con anterioridad, el Gobierno y Administración del municipio corresponde con exclusividad a las corporaciones municipales hoy denominadas concejos, pues de ellos depende, la deliberación de su municipio (artículo 39 del Código Municipal Decreto 58-88).

El concejo municipal es el órgano superior de administración en el municipio, ya que sus mandatos los emite por medio de acuerdos, que son ejecutados por la administración municipal.

Otro aspecto es el hecho de que el concejo municipal, sea de elección popular, pues esto hace que el mismo se responsabilice frente a la comunidad que los eligió, puesto que la está representando por tal motivo, en su seno se debe deliberar y decidir solo sobre aquellos problemas que

atañen directamente a la administración del municipio y que le van a permitir, un desarrollo armónico en lo económico y social. Sería lamentable que las corporaciones municipales olviden el gran compromiso adquirido con la comunidad y se dediquen a asuntos que son ajenos y que en nada ayudan a resolver los problemas locales.

Al respecto, el código municipal nos dice en su Artículo 6: Municipalidad es la corporación autónoma integrada por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal, y es el órgano superior, deliberante y de decisión de los asuntos municipales (Decreto No.58-88).

c.4 BIENES Y RECURSOS MUNICIPALES:

El Código Municipal, decretado por el Congreso de la República el 6 de octubre de 1,988, contenido en el Decreto No. 58-88 expone en sus artículos numerados del 82 al 93, elementos importantes relacionados con los bienes y recursos financieros del municipio los cuales son motivo de un análisis resumido en el presente apartado.

HACIENDA MUNICIPAL: En sentido general significa el conjunto

de los bienes de las municipalidades con su consiguiente administración, más científicamente, se ha definido la coordinación económica activa creada por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes, a las que aquellos no podrían proveer individualmente. (44)

La hacienda municipal la constituyen los bienes siguientes: Los ingresos que traslada el estado, los productos de los impuestos, las donaciones, las rentas, frutos y producto de los bienes comunales, el producto de los arbitrios, de las tasas administrativas y por servicios municipales, las contribuciones, impuestos por obras urbanísticas, los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos y por último, los ingresos provenientes de las multas administrativas y de otras fuentes legales.(45)

Tanto los bienes como los valores municipales, son propiedad del municipio y gozan de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del estado. Las municipalidades con respecto a sus bienes, tienen libre administración con las limitaciones que únicamente establece la ley.

Como se mencionó con anterioridad, tanto la Constitución de 1,965 como la de 1,985 en cuanto a la obtención de los recursos para el fortalecimiento económico del municipio.

44. La Administración Municipal INFOM, Centro de Documentación INAP, pag. 14

45. Ver Artículo 82, Código Municipal, Decreto 58-88

deberán tener en cuenta el principio de legalidad, que consiste en asignar al Congreso de la República la exclusividad de decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, los cuales incluyen desde luego, los de la municipalidades atendiendo al mandato constitucional.

De conformidad con el régimen económico y hacendario de las municipalidades estas tienen la potestad de contratar préstamos y empréstitos con bancos o entidades financieras para contribuir al financiamiento que a su vez le permita el cumplimiento de sus propios fines, y cuando la contratación de los mismos se destine exclusivamente para la ejecución, ampliación o mejoramiento de obras o servicios municipales.

El Código municipal, acatando la disposición contenida en el Artículo 261 de la Constitución Política de la República es congruente al establecer: que ningún organismo del Estado esta facultado para eximir de tasas o arbitrios a las personas individuales o jurídicas contribuyentes, correspondiendo dicha exclusividad a las propias municipalidades (Artículo 82 del Código municipal).

En términos generales, a los ingresos municipales, se les clasifica tradicionalmente en ordinarios o corrientes y extraordinarios o de capital forma que explica el destino de los recursos financieros, en gastos de funcionamientos y

gastos de inversión.

Los ingresos corrientes constituyen la corriente financiera que no implica al municipio ningún endeudamiento o disminución de su patrimonio con el consiguiente incremento del activo municipal; aquí se incluyen los ingresos tributarios, los que se obtienen a través del ejercicio del poder tributario; los no tributarios, los que se obtienen mediante el desarrollo de su capacidad empresarial y por último las transferencias o sea, los ingresos que no tienen origen tributario ni empresarial. Cabe señalar que para la obtención de los ingresos, las municipalidades utilizan el formulario único 7-B que se usa para varios ingresos por ejemplo: licencias, certificaciones, estacionamientos, boleto de ornato y otros.

Por ingresos de capital se entiende el rubro de ingresos que aumentan el pasivo municipal, creando un endeudamiento como los préstamos o empréstitos, o que disminuyen el patrimonio del municipio a través de la venta de activos patrimoniales.(46)

Otra forma de ingresos municipales lo constituyen las donaciones del Banco Internacional de Desarrollo (BID),(AID) y otros.

RESUMEN: Las corporaciones municipales podrán establecer un

46. La Administración Municipal, INFOM, ob.cit., Pág. 14

régimen de contribuciones a los vecinos de la localidad que fueren beneficiados con las obras de urbanización que generen plusvalía a los inmuebles de su propiedad y estén situados en las áreas donde se realizó la obra municipal, por ejemplo: contribución por mejoras.

Señala el Código Municipal que los impuestos que el Congreso de la República decreta en beneficio directo del municipio con destino específico, no podrá aplicarse a fines distintos, por ejemplo: boleto de ornato.

La ley permite la venta, permuta y arrendamiento inscribible de los bienes patrimoniales del municipio, por ejemplo: bienes inmuebles, quedando sujetos a las disposiciones que establece el código fiscal para los bienes del Estado.

Las municipalidades pueden obtener préstamos para la ejecución de proyectos o servicios comunitarios sin la aprobación del ejecutivo quedando en libertad de obtenerlos de cualquier entidad financiera acreditada en Guatemala, las municipalidades, según las normas, pueden recurrir a la contratación de empréstitos para cuyo caso si requiere la autorización del ejecutivo, previo dictamen favorable de la junta monetaria, del consejo de desarrollo urbano y rural de la región y del Instituto de Fomento Municipal (INFOM).

Los recursos financieros de las municipalidades de la

república devienen en orden de importancia: del ejercicio del poder tributario del municipio, del derecho de propiedad de los bienes municipales, seguidamente del desarrollo de actividades de tipo empresarial, del uso del crédito público o de enajenación de activos, de transferencias provenientes de impuestos y regalías que constituyen ingresos de coparticipación con fondos nacionales y por último de otras transferencias ocasionales que se pudieran dar.

c.5 FISCALIZACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL:

El propósito de la Fiscalización se circunscribe a velar porque la administración de los fondos municipales se realice de conformidad con la ley y se obtengan los beneficios deseados en pro del desarrollo del municipio, esto quiere decir, que los gastos de inversión en que incurran los gobiernos locales tendrán que estar sujetos a las disposiciones legales vigentes y ser garantes porque los mismos cumplan con los principios de legalidad y legitimidad.

La fiscalización de la hacienda municipal se puede decir que se realiza en dos formas principales que son:

a. FISCALIZACION INTERNA:

Que se lleva a cabo por medio de la comisión de finanzas del concejo municipal.

b. **FISCALIZACION EXTERNA:**

Que es la que está a cargo de la Contraloría de Cuentas.

La fiscalización interna de la hacienda municipal tiene por fin, velar porque la administración de los recursos municipales se realicen de conformidad con la Ley, practicando los exámenes que crea necesarios e informar de los resultados en forma constante al Concejo Municipal.

Otra forma de fiscalización interna sería la de los síndicos y concejales como integrantes del órgano deliberante y de decisión, en cuanto a la obligación que poseen de fiscalizar la acción administrativa del Alcalde y exigir el cumplimiento de los Acuerdos y resoluciones; solo que aquí nos encontramos ante una fiscalización de carácter administrativa.

Al respecto el Artículo 106 del Código Municipal, establece que el Alcalde está obligado a informar a la Corporación Municipal, en relación a la ejecución del Presupuesto, enviando copia de estos informes a la Contraloría de Cuentas para su control y fiscalización.

Por mandato Constitucional, corresponde a la Contraloría General de Cuentas la fiscalización externa de la Hacienda Municipal (Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Acatando el mandato antes mencionado, tanto del Decreto 58-88, Código Municipal, en su Artículo 78 y Decreto 1,126 Artículo 2o., estipulan que la fiscalización estará a cargo de la Contraloría General de Cuentas. Y por un lado diremos que la fiscalización se hará a través de la Inspección, control y rendición de Cuentas. En lo que respecta a la rendición de las Cuentas municipales, se hace aplicación del Artículo 36 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, en el sentido de obligar a las Municipalidades a rendir sus cuentas mensuales dentro de los cinco primeros días del mes siguiente a que corresponda, caso contrario se hacen acreedoras de una sanción económica al incumplir dicha obligación. Por otro lado diremos que para llevar a cabo la fiscalización externa, se hace aplicación de las normas contenidas en el Decreto-Ley 2-86, Ley Orgánica del Presupuesto (Artículos 10 y 11 que se refieren al control y fiscalización), esta fiscalización externa tendrá por objeto:

- . Inspeccionar y glosar la contabilidad del municipio.
- . Verificar cada vez que lo crea conveniente, el numerario, valores y demás caudales que estén en poder del personal o los funcionarios municipales.
- . Velar por el efectivo y oportuno cumplimiento de las

obligaciones a favor del municipio, así como la observación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones.

- d. Comprobar la legalidad de los ingresos.
- e. Comprobar la correcta aplicación de los gastos.
- f. Deducir las responsabilidades que corresponda a los funcionarios y empleados municipales por actos u omisiones que dañen o menoscaben los intereses del hacienda municipal. Es preciso establecer que la fiscalización de la hacienda municipal no debe interferir la política de inversión de la municipalidades, ni estorbar con sistemas o procedimientos inadecuados la oportuna disposición y movilización de los fondos.

Comentario aparte merece el contenido del artículo 107 de Código Municipal en cuanto al objetivo que persigue la fiscalización municipal, y para ello trataré de explicar cada uno de los literales que forman la norma citada anteriormente basándome en la práctica y el Acuerdo de Creación de las Delegaciones Departamentales.(47) que tendrán precisamente a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del municipio:

- a. Comprobar y verificar la legalidad de los ingresos y los egresos.

Para que la erogación del gasto se considere lícita, e

47. Acuerdo No. A-7/91, del 29 de marzo de 1991 de Jefatura

necesario que previo a su ejecución se compruebe que exista asignación presupuestal imputable y que la misma cuente con saldo disponible; haciendo aplicación del artículo 13 numeral 4) de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Ley 2-86. En el presente caso la actuación del Contralor estará encaminada a establecer si se hizo correcta aplicación de las leyes fiscales, reglamentos y disposiciones relacionadas con el manejo y administración de los fondos municipales.

Ejemplo: Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento y Ley Orgánica del Presupuesto. Caso especial lo constituyen los contratos de ejecución de obras y prestación de servicios.

- b. Velar porque la administración de los bienes e intereses hacendarios del municipio se realice legal, técnica y racionalmente y se obtengan los mayores beneficios en favor de su desarrollo económico, social e institucional.

Al hablarse del aspecto técnico y racional, se está considerando que los gastos tendrán que efectuarse de acuerdo a un estudio de factibilidad y acorde a las necesidades que puedan surgir en la comunidad; el aspecto racional esta encaminado a que los gastos no deben ir más allá de los planes para realizarlo, por ejemplo: construir una obra y efectuar los gastos programados conforme estos se

vayan requiriendo, evitando con esto, los sobrecostos que son muy frecuentes en las construcciones de obras municipales.

- c. Velar por la adecuada inversión de los fondos municipales en cualquiera de sus programas de funcionamiento, inversión y deuda.

Esto tiene relación con el literal anterior pues aquí la fiscalización juega un papel importante por cuanto que uno de los objetivos principales es precisamente, evitar los malos manejos de los fondos municipales y al decir adecuada inversión, estamos frente a lo que sería la necesidad de invertir en un programa que será de beneficio para la colectividad y no una antojadiza inversión que beneficiará a determinado grupo de la población.

- d. Orientar y asesorar a la municipalidad sobre el manejo legal, técnico y administrativo de la hacienda municipal.

Con el proceso de creación de las delegaciones departamentales de la Contraloría General de Cuentas, se han quedado al margen los viejos esquemas de la fiscalización que sólo tenían por objeto el control en cuanto al manejo de los fondos municipales; hoy en esta nueva etapa, la Contraloría según el contenido del Acuerdo número A-7/91 dentro de sus considerandos, establece la necesidad de

fortalecer y modernizar el proceso de fiscalización en cuanto a la aplicación de políticas innovadoras que apoyen de manera efectiva a los gobiernos municipales mediante asesorías que contribuyan al logro de mejores resultados en el uso de los recursos financieros de que dispone cada municipalidad.

- . Deducir responsabilidades a los funcionarios y empleados municipales, por actos que dañen o perjudiquen los intereses de la hacienda municipal.

Esta facultad la otorga el Artículo 51 del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas al indicar que: cuando del resultado de una auditoría, inspección o investigación (fiscalización) el contralor que actúa establezca cargos, bajo su responsabilidad, consignará al responsable, si así procediere, a los tribunales comunes; en otros casos lo hace a través de denuncia.

En conclusión diré que tanto el Código Municipal vigente como el Decreto 1128 convienen en que la fiscalización de la hacienda municipal se llevará a cabo por los siguientes medios:

1. Revisiones
2. Inspecciones
3. Investigaciones

4. Glosa y Auditorías.

Que a mi parecer no merecen mayor comentario por haber sido objeto de un estudio especial en el capítulo primero de esta tesis. Sólo cabe señalar que todos los medios de fiscalización establecidos estarán a cargo del Departamento de Fiscalización de la Contraloría General de Cuentas.

CAPITULO IV.

D. LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA:

De conformidad con la literatura actualizada sobre el tema se presentan los conceptos siguientes:

d.1 DESCENTRALIZACION:

Para Consuelo Sarría, la Descentralización es la transferencia de competencias y de funciones administrativa a personas Jurídicas Públicas distintas del Estado sobre cuales se ejerce el control administrativo.(48)

Para Dieter Nohlem, el concepto más complejo de la descentralización. "Significa reconocer determinada competencias a organismos que no dependen jurídicamente de Estado. Para que ello pueda ser así, los organismo descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento".(49)

48. Jorge Mario Castillo. ob.cit., Pag. 154

49. Dieter Nohlem. Descentralización Política y Consolidación Democrática.
Pag. 31.

d.2 **CARACTERISTICAS:**

Jorge Mario Castillo, citando a Consuelo Sarría, nos presenta del concepto anterior las características siguientes:

1. **TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS:**

Esta característica nos indica que de los Organos Superiores:

Presidencia de la República. Ministros de Estado se transfieren las competencias o funciones. La transferencia tiene lugar hacia una entidad dotada de Personalidad Jurídica, no puede realizarse dentro de la jerarquía debido a que la descentralización significa independencia del Ejecutivo. La transferencia dentro de la Jerarquía daría lugar a la desconcentración, no a la descentralización. La transferencia es completa, abarca la facultad de decisión y la facultad de mando. La transferencia tiene lugar por medio de la ley, exclusivamente.

2. **PERSONA JURIDICA DISTINTA DEL ESTADO:**

La descentralización significa la creación de una persona Jurídica que como tal, ejercita derechos, obligaciones y responsabilidades propias, la entidad descentralizada ejercita su personalidad jurídica, distinta de la

personalidad del Estado.

3. CONTROL ADMINISTRATIVO:

Se define como el control o supervisión que la persona jurídica llamado Estado ejerce sobre la persona jurídica descentralizada con el objeto de controlar la legalidad de los actos y actuaciones de la entidad.

De conformidad con la tercera característica, el titular del control administrativo es el Estado y como tal, puede dictar normas que regulen ese control. El control administrativo indica que el Estado respete y acate las decisiones de la entidad descentralizada, por lo tanto, no podrá revocar los actos o resoluciones de la entidad descentralizada.

d.3 DESCONCENTRACION:

El Glosario de términos de uso frecuente en la Administración Pública nos da el concepto siguiente:

Es la distribución de competencias y facultades que se realizan dentro de una entidad u organismo para que las subunidades administrativas ubicadas territorialmente en lugares distintos de la sede de la unidad control o matriz, puedan decidir en asuntos y con el grado de autoridad que legalmente se establezcan.(50)

La desconcentración es un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar en forma exclusiva o permanente,

50. Glosario de Términos. ob.cit., Pag. 22

decisiones de un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango superior dentro de la propia organización. Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear nuevos organismos, simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del ente central), ni tampoco requieren un presupuesto propio (operan con los recursos traspasados por los niveles superiores de la misma organización);

sus normas administrativas de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen.(51)

..4 LA DESCONCENTRACION Y SU CLASIFICACION:

CLASIFICACION:

. DESCONCENTRACION CENTRAL O INTERNA:

Tiene lugar cuando el Organó desconcentrado ejercita competencias o funciones administrativas en todo el territorio nacional.

. DESCONCENTRACION PERIFERICA O EXTERNA:

Tiene lugar cuando el Organó desconcentrado ejercita competencias o funciones administrativas en una parte o

1. Dieter Nohlem. Ob.cit., Pag. 31

fracción del territorio estatal.

La anterior clasificación, actualmente es aceptada y repetida por casi todos los teóricos y es la única que no crea confusión en la estructura del Estado.

d.5 CONDICIONES DE LA DESCENTRALIZACION:

En cualquier Estado de derecho, la condición primordial es la decisión política, sin esta decisión, no ha descentralización.

El presupuesto básico de la descentralización moderna es la existencia de la persona jurídica pública, distinta de Estado. Esto significa que tanto el sujeto pasivo (la entidad descentralizada) como el sujeto activo (el Estado) deben poseer personalidad Jurídica. Sin personalidad no podrá existir descentralización.

d.6 CONDICIONES NECESARIAS PARA LA EXISTENCIA DE LA DESCENTRALIZACION: (52)

1. Que el constituyente o el legislador reconozca la existencia de autonomía.

Esta condición significa que el constituyente en la Constitución y el legislador en las leyes formales de Congreso, otorgan autonomía a entidades que se hacen cargo de ciertos intereses generales que corresponde al Estado.

Como ejemplo de estas entidades tenemos: Universidad de San

52. Jorge Mario Castillo, Ob.cit., Pág. 153

Carlos, Escuela Central de Agricultura.

2. Que las entidades gocen de cierta independencia respecto al Ejecutivo. Caso contrario, podrá haber desconcentración pero no descentralización. A esta independencia se le denomina autonomía administrativa y su garantía es la técnica de elección.

En Guatemala, el sistema de Nombramientos generalmente anula la autonomía administrativa, debido a que el Gobierno asegura la mayoría de Nombramientos, que le permite el sometimiento de la entidad descentralizada. Lo ideal es que la propia entidad elija a sus directivos y que el Gobierno se concrete a nombrar un solo representante en la Junta Directiva con funciones de control legal.

3. Que la entidad descentralizada goce de personalidad jurídica.

El reconocimiento de la personalidad es la consecuencia normal de la descentralización, pues sin personalidad la entidad no podrá actuar por su propia cuenta. La Constitución y las leyes ordinarias son las que reconocen personalidad jurídica a las entidades.

4. Autonomía Financiera.

Se refiere a que la entidad cuenta con patrimonio e ingresos propios y que disponga libremente de los mismos

(disponibilidad). En Guatemala, en la medida en que las entidades dependan de las ayudas, subsidios y préstamos financieros del Ejecutivo, la autonomía desaparece.

Tanto la Constitución como las leyes ordinarias son las que reconocen el patrimonio propio de las entidades. La autonomía financiera es el punto más débil de la descentralización.

d.7 CLASES DE DESCENTRALIZACION:

Descentralización Política:

Se define como la transferencia de competencias del Ejecutivo hacia el Congreso y los Tribunales; esta transferencia en un Estado Centralizado como el de Guatemala, la realiza la Constitución Política. Se puede decir que es la forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

Descentralización Administrativa:

Esta clase de descentralización adopta tres modalidades que son:

i. Descentralización Territorial:

Se basa en el territorio, la descentralización territorial más evolucionada conocida es el Municipio, que se tiene como la entidad territorial descentralizada más genuina.

De esa cuenta en Guatemala, el Municipio surgió antes que el Estado.

1. **Descentralización Institucional:**

Se basa en la prestación de los servicios públicos, en la ejecución de funciones técnicas a cargo de entidades públicas que actúan con independencia del Ejecutivo.

Ejemplo: Contraloría de Cuentas.

1. **Descentralización por Colaboración, Fundacional o Cooperativa:**

Se basa en la ejecución de funciones administrativas que corresponden al Estado, pero que éste traslada a entidades privadas. Ejemplo: Corporaciones, Patronatos, Fundaciones, etc.

Descentralización Económica:

Se define como la distribución de la economía del Estado que usualmente se concentra en el área metropolitana, su principal objetivo es fortalecer la vida del área rural del Estado.

Descentralización Demográfica:

Se define como la redistribución de la población urbana, con la finalidad de aminorar y controlar el crecimiento demográfico de la Ciudad capital del Estado.

Descentralización Cultural:

Se define como la redistribución de la Cultura en todo el territorio nacional, ya que el patrimonio cultural está concentrado en la capital del Estado.

d.8 La Desconcentración Administrativa:

Concepto:

La desconcentración se define como la atribución de competencias o funciones administrativas a un órgano inferior o subordinado, prevista en la ley en forma exclusiva y permanente, con el objeto de que el órgano desconcentrado decida definitivamente todos los asuntos a su cargo. (53)

La desconcentración, consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

La desconcentración administrativa, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la Administración central, en circunscripciones territoriales, asegura el mejor y más eficaz funcionamiento de la administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital. (54)

Asimismo, constituye un procedimiento de carácter jurídico.

53. Ob.cit., Pag. 159

54. Gabino Fraga, Desconcentración Administrativa Seminario No. 1, Pag. 290

Esto significa que la delegación de facultades se efectúa con fundamento en una ley que lo permite.

La Constitución Política de 1,985, no contiene normas que se refieran a la desconcentración, ya que el Artículo 134 únicamente se refiere a la descentralización y a la autonomía. Por lo tanto al no estar regulada constitucionalmente, la desconcentración no es obligatoria y ésta puede ser aplicada discrecionalmente por el Gobierno, salvo que se establezca por medio de ley formal.

d.9 La Desconcentración en la Administración Pública:

En toda la Administración Pública de Guatemala no existe una unidad o dependencia desconcentrada, porque la delegación de facultades debe ser permitida por la ley ya que en un Estado de Derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas solo puede tener su origen en un ordenamiento legal; la competencia de los superiores no está a disposición de ellos de tal forma que puedan dividirla o compartirla con otros órganos. Es indispensable una ley que de validez a la división de facultades y por lo mismo a los actos que realizan los órganos a cuyo favor se ha hecho la delegación.

d.10 La Descentralización y Desconcentración del Proceso de Fiscalización:

Actualmente existe y funciona una Delegación de la Contraloría General de Cuentas en cada uno de los Departamentos del interior de la República, con lo que se pretendió descentralizar y desconcentrar la función fiscalizadora, este proceso de delegaciones se impulsó con el ánimo de atender únicamente a todas las Municipalidades del respectivo Departamento, no solo en la fiscalización propiamente dicha, sino en una actividad de naturaleza preventiva que se concentra en asesorar, orientar y guiar a los gobiernos Municipales en su actuación como Administradores de la Hacienda Municipal, para que la inversión de sus recursos se efectúe con apego a las leyes vigentes y con mayor legitimidad. En este proceso de fiscalización se utilizan la glosa de las cuentas y las auditorías que se realizan en el campo de acción.

También se pretende con la "descentralización" del proceso de fiscalización el control de construcción de obras de infraestructura que se ejecutan con financiamiento del diez por ciento Constitucional, asignado a las Municipalidades de la República.

La pretendida descentralización y Desconcentración del proceso de fiscalización que ha puesto en marcha la Contraloría General de Cuentas tiene su origen en el Acuerdo

Número A-7/91 de fecha 1 de abril de 1,991; que en sus considerandos establece la necesidad de fortalecer y modernizar el proceso de fiscalización a través de las dos formas antes mencionadas. Pero lejos de ser un instrumento descentralizador y desconcentrador, es un Acuerdo puramente creador y normativo de Delegaciones Departamentales de la Contraloría de Cuentas, pues como se puede apreciar en su parte normativa, se está refiriendo básicamente a la función fiscalizadora de la Contraloría de Cuentas trasladada a los Departamentos o delegadas estas atribuciones que están contenidas en el Artículo 12 de su Ley Orgánica; por lo tanto, cabe señalar que lo que norma el referido Acuerdo es una especie de desconcentración Administrativa pues únicamente es la distribución de competencias y facultades que realiza dentro de una entidad (Contraloría de Cuentas) para que las subunidades administrativas (Delegaciones) ubicadas territorialmente (Departamentos), puedan decidir en asuntos de carácter meramente administrativos, ya que no se les delega ninguna atribución de las que establece el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas y que solo le competen al Jefe de la misma.

CONCLUSIONES:

1. Es obvio que la Contraloría General de Cuentas, hasta el día de hoy según base constitucional, sigue siendo la Institución fiscalizadora de los ingresos y los egresos de los Organismos del Estado, los Municipios, Entidades Descentralizadas y Autónomas; no habiendo otra institución que pueda arrogarse tal función. Es por eso que para cumplir dicho cometido encuentra su fundamento y naturaleza jurídica en la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. La función fiscalizadora de la Contraloría General de Cuentas, se lleva a cabo por medio de: revisiones, inspecciones, investigaciones, glosa o auditorías, de donde se deduce que la fiscalización es una sola pero para fines prácticos es que se dividió en las áreas antes mencionadas.
3. Las Delegaciones Departamentales de la Contraloría General de Cuentas fueron creadas por medio del Acuerdo Número A-7/91 de fecha 29 de marzo de 1,991, bajo el supuesto de descentralizar y desconcentrar la función fiscalizadora de la Institución para el mejoramiento y efectividad de sus funciones y atribuciones.
4. Con la creación de las Delegaciones Departamentales, los Concejos Municipales han mejorado su papel de

administradores de la hacienda municipal por cuanto a que hay relación directa con el ente fiscalizador y pueden acudir a él en forma inmediata para plantear sus dudas, pudiendo ser resueltas en el momento.

5. Los Gobiernos Municipales o Locales como también se les denomina, dentro de sus funciones fundamentales entre otras está la de administrar el patrimonio e intereses del Municipio, así como procurar el desarrollo integral de su población como elemento importante del mismo y para lograr dicho cometido fue que el Gobierno Central por mandato constitucional, le asignó anualmente a las Municipalidades del país un diez por ciento del presupuesto general de ingresos y egresos para cumplir con tal función. En consecuencia dicho situado fiscal y todos los recursos económicos del municipio, tanto de ingresos corrientes como de capital están sujetos a fiscalización por parte de la Contraloría de Cuentas para el efectivo manejo y distribución de los ingresos antes mencionados.
6. El Acuerdo Número A-7/91 al que se ha hecho referencia en el presente apartado, lejos de ser un instrumento descentralizador es un Acuerdo creador y normativo de delegaciones departamentales de la Contraloría de Cuentas, pues como se puede apreciar en su parte normativa, se está

refiriendo básicamente a la función fiscalizadora de la Contraloría trasladada a los Departamentos, tomando como base el Artículo 12 de su Ley Orgánica Decreto 1,126.

RECOMENDACIONES:

1. Para poder enmarcar la actividad fiscalizadora de la Contraloría de Cuentas trasladada a los Gobiernos Municipales por medio de la creación de las Delegaciones Departamentales, se hace necesario establecer con precisión, cual de los sistemas de Organización Administrativa está poniendo en práctica: Si la Descentralización o Desconcentración Administrativa y para ello es pertinente reformar o crear un nuevo Acuerdo, en el sentido que la Contraloría está desconcentrando y no descentralizando su función fiscalizadora ya que desconcentrar significa distribución de competencias del Organo superior al subordinado, utilizando para ello el criterio de la distribución de competencias como se le conoce en el Derecho Administrativo.
2. El Acuerdo No.A-7/91 no está descentralizando la función de la Contraloría de Cuentas, pues la descentralización únicamente la da la ley a través de ella se crea una persona jurídica distinta del Estado (caso que no se da con las

delegaciones departamentales), porque todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, objeto y actividad; y que además se da entre el poder central a una nueva persona jurídica y no de Organos a subordinados. Por lo tanto es preciso encausar y fortalecer la función de la Contraloría de Cuentas en el marco de la desconcentración propiamente dicha y eliminar la descentralización, para no crear confusión entre los dos términos utilizados en el Acuerdo.

3. Que la Contraloría de Cuentas a través del Departamento de Fiscalización, elabore manuales de procedimientos de controles para orientar a los Concejos Municipales en el uso de los recursos financieros provenientes del 10º Artículo Constitucional; así como la ejecución de las obras municipales, evitando con ello el sobre costo de las mismas, malos manejos y malversación en los fondos antes mencionados.
4. Para fortalecer el funcionamiento de las delegaciones departamentales, se debe poner en marcha un programa serio de Supervisión y control periódicos y de ser posible en las mismas cabeceras departamentales; utilizando para ello, el personal que designe la Jefatura General con el propósito de disponer las medidas necesarias para mejorar

fiscalización que se practica en las Municipalidades; pues tanto la coordinación como el control son parte de la función administrativa eficiente.

5. Puede ser recomendable regionalizar a la Contraloría de Cuentas por medio de un Acuerdo respectivo emanado de la Jefatura General, tomando como base la Ley preliminar de regionalización. Con las veintidós Delegaciones Departamentales, formar ocho regiones (pudiéndose también formar subregiones), y que cada región tenga un Jefe Técnico o un Coordinador a su cargo; esto permitiría unificar criterios, mayor enlace y sobre todo un mejor control de las personas encargadas de la fiscalización, con el único propósito de hacer mas eficiente la función de la Contraloría de Cuentas en toda la República.
6. No obstante que la función fiscalizadora de la Contraloría de Cuentas, se lleva a cabo por medio de revisiones, inspecciones, investigaciones, glosa o Auditorías, dicha actividad se puede resumir en una sola como lo son las auditorías, pues de la aplicación de ésta se van a derivar las otras áreas, y es por eso que en la práctica y en el campo de acción recomiendo las auditorías administrativas y financieras por considerarlas más efectivas, y porque además nos permiten arribar a conclusiones, emitir opiniones y

sugerir las recomendaciones tendientes a mejorar la situación financiera y administrativa de la entidad fiscalizada.

**RESULTADO DE ENCUESTAS, ENTREVISTAS Y CUESTIONARIOS
RELACIONADOS CON LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE
LA FUNCION FISCALIZADORA DE LA CONTRALORIA DE CUENTAS EN LOS
GOBIERNOS MUNICIPALES:**

Para poder desarrollar el presente tema, se elaboró un cuestionario de ocho preguntas de respuesta afirmativa y negativa, en algunos casos, con ampliación de la misma. El cuestionario estaba dirigido únicamente a los Alcaldes Municipales de las Cabeceras Departamentales, en vista de que fue allí donde se crearon las delegaciones de la Contraloría General de Cuentas.

El objetivo principal era encuestar a los veintidós Alcaldes Departamentales, pero por la distancia de algunas Municipalidades eso no fue posible; únicamente se encuestaron once (11) Alcaldes o sea el 50% de las Delegaciones. Considero que con este porcentaje de datos nos es posible obtener resultados positivos para la elaboración del tema que ahora nos ocupa.

De lo anterior, se obtuvo la siguiente información:

El 90% de los Alcaldes manifestaron tener una vaga idea de lo que entienden por descentralización y desconcentración, el 10% restante ignoran estos dos conceptos; el 100% de los encuestados expresaron que sí creen en que la creación de la Delegaciones Departamentales de la Contraloría de Cuentas ha beneficiado a sus Municipalidades, porque hay un contacto más directo con la entidad fiscalizadora, para efecto de consulta y asesoría.

El 100% de los Alcaldes encuestados se mostraron positivos al manifestar que creen que la Contraloría de Cuentas sí está desempeñando la función que le compete, de conformidad con la Ley y que de acuerdo a las necesidades de la Municipalidad está prestando asesoría técnica y legal para el buen funcionamiento de la gestión municipal.

El 100% coincide en que las Administraciones municipales han mejorado, así como la relación entre fiscalizador y fiscalizado por cuanto que hay comunicación directa en lo que respecta a consultas de trabajo y las finanzas se manejan bajo la supervisión de la Contraloría de Cuentas.

Es unánime el criterio de los encuestados en que uno de los aspectos que se deben mejorar o implementar, consiste en que las Delegaciones Departamentales orienten más a los Concejos

Municipales en lo que respecta al buen uso y manejo de los fondos del 10% Constitucional que se les asigna a las Municipalidades; así también, agilizar el proceso de Auditorías que corresponde realizar a la Contraloría.

CUESTIONARIO SOBRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA
FUNCION FISCALIADORA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS
APLICADA A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (PARA ALCALDES).

1. PODRIA EXPLICAR CON SUS PROPIAS PALABRAS QUE ENTIENDE POR DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION?
R/ Es designar funciones y deberes a entidades, las cuales antes eran obsoletas e inoperantes, lográndose para ello más eficiencia, y menos resultados.
2. CREE USTED QUE LA CREACION DE LAS DELEGACIONES DEPARTAMENTALES DE LA CONTRALORIA DE CUENTAS HA BENEFICIADO A SUS MUNICIPALIDADES?
R/ Sí porque evita el oneroso viaje hacia la capital y a la vez está a la mano para cualquier consulta, ordenamientos de presupuestos y evitar caer en errores.
3. A SU CRITERIO, LA DELEGACION DE LA CONTRALORIA DE CUENTAS ESTA DESEMPEÑANDO LAS FUNCIONES QUE LE COMPETEN?
R/ Sí porque está cumpliendo con la Ley y además están prestando asesoría técnica para el buen funcionamiento de la municipalidad.
4. ESTA LA DELEGACION DE LA CONTRALORIA DE CUENTAS PRESTANDO ASESORIA TECNICA PARA EL BUEN DESEMPEÑO DE SU GESTION MUNICIPAL?
R/ Sí de acuerdo a las necesidades de esta municipalidad.
5. COMO HA SIDO LA RELACION CON LOS CONTRALORES DELEGADOS DE LA CONTRALORIA DE CUENTAS ESPECIALMENTE CON EL COORDINADOR?
R/ Buena, cordial y respetuosa.
6. CREE USTED QUE HAN MEJORADO LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES CON LA CREACION DE LAS DELEGACIONES DE LA CONTRALORIA DE CUENTAS?
R/ Sí, porque las finanzas se manejan a la vista de todos, y cualquier duda se consulta lo cual ayuda a mejorar y normar el estado financiero.
7. CREE USTED QUE SE DEBEN MEJORAR ALGUNOS ASPECTOS DE LAS DELEGACIONES DE LA CONTRALORIA, ASI COMO DE SUS DELEGACIONES.?
R/ Sí, que las delegaciones sean más ágiles para realizar las auditorías correspondientes y orientar más a las corporaciones en lo que respecta al buen uso del 10% constitucional que da el Gobierno a las municipalidades, ejemplo: Impartir cursillos.
8. PREVIO A LA EJECUCION DE UNA OBRA DE INFRAESTRUCTURA, REALIZA ALGUN TIPO DE CONSULTA A LA DELEGACION DE LA CONTRALORIA DE CUENTAS PARA LOS ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD.?
R/ Sí, en todo momento, especialmente para no contratar con empresas fantasmas y cumplir con todos sus pasos de adjudicación de la obra.

BIBLIOGRAFIA:

LEYES CONSULTADAS:

01.	Constitución de la República de Guatemala.	1945
02.	Constitución de la República de Guatemala.	1956
03.	Constitución de la República de Guatemala.	1965
04.	Constitución Política de la República de Guatemala	1985
05.	Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría General de Cuentas, Decreto No.	1126
06.	Código Municipal Decreto No.	58-88
07.	Ley de Contrataciones del Estado Decreto No.	57-92
08.	Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Ley No.	2-86
09.	Ley de Responsabilidades Decreto No.	1547
10.	Ley de Probidad Decreto No.	203
11.	Código Fiscal Decreto Gubernativo No.	261
12.	Ley de Servicio Municipal Decreto No.	1-87
13.	Acuerdo Legislativo No.	18-93
14.	Acuerdo de Jefatura General No.	104-70
15.	Acuerdo de Jefatura General No.	359/79
16.	Acuerdo de Jefatura General No.	407/79
17.	Acuerdo de Jefatura General No.	A-7/91
18.	Circular de Jefatura General No.	CD-17/CDa

DICCIONARIOS:

01. Diccionario de la Lengua Española Tomo I, Décimo Novena Edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., España. 1976.
02. Glosario de Términos de uso frecuente en la Administración Pública, Contraloría General del Estado, Ecuador.
03. Diccionario Larousse, Ediciones Larousse, Barcelona, España.
04. Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Editorial Heliasta, SRL. Décima Edición 1976, Buenos Aires, Argentina.
05. Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina. 1981.

OBRAS:

01. Amaro, Nelson, Descentralización y Participación Popular en Guatemala.

02. Castillo González, Jorge Mario, Derecho Administrativo Impresos Industriales, Guatemala, 1985.
03. Nohel, Dieter, Descentralización Política y Consolidación Democrática, Editor Europa, América del Sur.
04. Sánchez Castillo, Julio César, Experiencias sobre Descentralización y Desconcentración en diversos países INAP., Guatemala 1987.

FOLLETOS:

01. Folleto la Organización Comunitaria en Guatemala, apuntes reflexiones. Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES.
02. Funciones y atribuciones de la Corporación Municipal, ASIES
03. Desconcentración Administrativa, Colección Seminario No. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México.
04. Administración Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
05. Gobierno Local y Desarrollo Económico, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y la Liga Municipal Dominicana.
06. La Descentralización, Orientaciones para un proceso, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

REVISTAS:

01. Revista Las Transferencias Financieras Municipales en Centro América, PIRR. San José, Costa Rica 1992.
02. Revista INAP, No. 5, Aspectos Normativos de las Corporaciones Municipales de Guatemala, Guatemala, C.A.
03. Revista OLACEFS, Antecedentes del Control Gubernamental en América Latina, Volumen I, 1992.
04. Revista IULA, No. 13, Gobiernos Municipales, Quito, Ecuador 1986.
05. Revista INAP, Regulación Legal y Obras Públicas Municipales, Guatemala 1988.

TESIS:

01. Castellanos, Gustavo Adolfo. Un modelo para Programar la Acción del Gobierno Local, Universidad de San Carlos de Guatemala, mayo 1975.
02. Lobos Leiva, Jorge Alberto. El Juicio de Cuentas, Editorial del Ejército, Universidad de San Carlos de Guatemala, mayo 1975.
03. Martínez Morales,, Astolfo Humberto. El Municipio en la Doctrina y en la Legislación, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1963.