

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ABOGADO Y NOTARIO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGÁNICA DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS



CARLA MARISOL PERALTA LEMUS

CHIQUMULA, GUATEMALA, MAYO DE 2018

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ABOGADO Y NOTARIO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY
ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS

TESIS

Presentada al Honorable Consejo Directivo
del
Centro Universitario de Oriente
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CARLA MARISOL PERALTA LEMUS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

CHIQUMULA, GUATEMALA, MAYO DE 2018

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ABOGADO Y NOTARIO**



**RECTOR
Dr. CARLOS GUILLERMO ALVARADO CEREZO**

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente:	M.Sc. Nery Waldemar Galdámez Cabrera
Representante de Profesores:	M.Sc. José Leonidas Ortega Alvarado
Representante de Profesores:	Lic. Zoot. Mario Roberto Suchini Ramírez
Representante de Graduados:	M.Sc. Oscar Augusto Guevara Paz
Representante de Estudiantes:	P.C. Diana Laura Guzmán Moscoso
Representante de Estudiantes:	M.E.P. José Roberto Martínez Lemus
Secretaria:	Licda. Marjorie Azucena González Cardona

AUTORIDADES ACADÉMICAS

Coordinador Académico:	Ing. Agr. Edwin Filiberto Coy Cordón
Coordinador de Carrera:	Lic. Horacio Humberto Zuchini Morales

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXÁMEN TÉCNICO PROFESIONAL

PRIMERA FASE:

Presidente:	Lic. Oscar Randolpho Villeda Cerón
Secretario:	Licda. Sandra Gisela Leytan Escobar
Vocal:	Lic. Horacio Humberto Zuchini Morales

SEGUNDA FASE:

Presidente:	Lic. Marvin Eduardo Monroy Ramírez
Secretario:	Lic. Gustavo Adolfo Noriega Estrada
Vocal:	Lic. Oscar Randolpho Villeda Cerón

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



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,
ABOGADO Y NOTARIO
UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS



APROBACIÓN DE ASESORA DE TESIS

Chiquimula, 03 de octubre de 2017.

Dra.
María Roselia Lima Garza.
Presente.

Por medio del presente le informo que con fecha 02 de octubre de 2017, se recibió el oficio por medio del cual usted manifiesta que acepta colaborar con la estudiante: **Carla Marisol Peralta Lemus** carné 201241948, elaborará su Tesis con el tema intitulado:

“ANÁLISIS JURIDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS”.

Por tanto,

RESUELVE: Aceptar a la **Dra. María Roselia Lima Garza** como **ASESORA DE TESIS** del trabajo de la estudiante arriba indicada, en virtud, de que llena los requisitos contemplado en el artículo 27 del Normativo de Tesis de Graduación de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales del Centro Universitario de Oriente.



José Daniel Pérez
Jefe de Unidad de Tesis
Ciencias Jurídicas y Sociales
CUNORI





DICTAMEN FAVORABLE DE LA ASESORA DE TESIS

EXPEDIENTE No. 019-2017

Chiquimula, 17 de abril de 2018.

Lic.

José Daniel Pérez

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro Universitario de Oriente CUNORI
Chiquimula.

Respetable Licenciado:

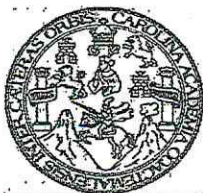
Con fundamento en la designación recaída en mi persona por medio de oficio de fecha 03 de octubre de 2017, dictada por la Unidad de Asesoría de Tesis de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario del Centro Universitario de Oriente, respetuosamente me dirijo a usted con el objeto de rendirle informe sobre la labor que desarrollé como Asesora de Tesis realizada por la Bachiller **CARLA MARISOL PERALTA LÉMUS**, carné 201241948, cuyo título se denomina de la siguiente forma:

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS.”

Después de haber revisado el trabajo de tesis de la Bachiller **CARLA MARISOL PERALTA LÉMUS**, considero que el tema reviste importancia en el ámbito del derecho administrativo, especialmente en el actuar de la Contraloría General de Cuentas, teniendo por objeto analizar las sanciones a imponer a las personas que no poseen un salario o sueldo del Estado.

Por lo expuesto considero que el trabajo realizado es un aporte para los estudiantes y los profesionales del Derecho.

En definitiva el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones a que arriba la autora y la bibliografía utilizada,

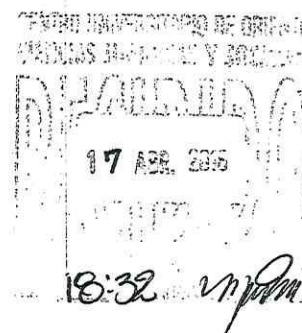
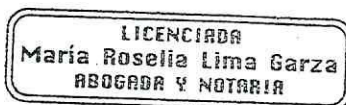


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,
ABOGADO Y NOTARIO
UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS



son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 29 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente **APROBAR EL TRABAJO DE TESIS ASESORADO**, razón por la cual doy mi **DICTAMEN EN SENTIDO FAVORABLE**.

Dra. María Roselía Lima Garza
FIRMA Y SELLO





UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
CARRERA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,
ABOGADO Y NOTARIO
UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS



APROBACIÓN DE REVISOR DE TESIS

Chiquimula, 19 de abril de 2018.

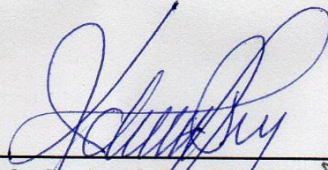
Lic.
Edvin Geovany Samayoa
Presente.

Por medio del presente le informo que con fecha 19 de abril 2018, se recibió el oficio por medio del cual usted manifiesta que acepta colaborar con la estudiante: **Carla Marisol Peralta Lémus** carné 201241948, en la elaboración de su Tesis con el tema intitulado:

“ANÁLISIS JURIDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS”.

Por tanto,

RESUELVE: Aceptar al **Lic. Edvin Geovany Samayoa** como **REVISOR DE TESIS** del trabajo de la estudiante arriba indicada, en virtud, de que llena los requisitos contemplados en el artículo No. 27 del Normativo de Tesis de Graduación de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales del Centro Universitario de Oriente.



Licenciado José Daniel Pérez
Jefe de Unidad de Tesis
Ciencias Jurídicas y Sociales
CUNORI





DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS

EXPEDIENTE No. 019-2017

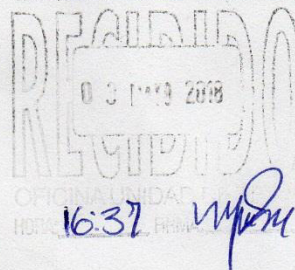
Chiquimula, 03 de Mayo de 2018.

Lic.

José Daniel Pérez

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro Universitario de Oriente -CUNORI-
Chiquimula.

CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



Respetable Licenciado:

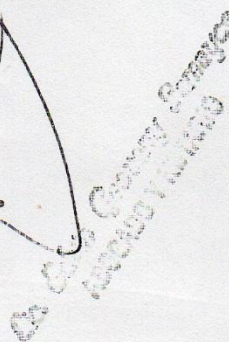
Por este medio rindo Dictamen como REVISOR DE LA TESIS de la estudiante:
CARLA MARISOL PERALTA LEMUS, quien hizo su trabajo de graduación con el
título siguiente: **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA
LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS"**.

Se procedió a revisar el trabajo en cuanto al estilo que se requiere para una Tesis
y considero que, después de haber revisado y haberse realizado las correcciones
necesarias, dicho trabajo cumple con las formalidades de una Tesis de grado, de
acuerdo al Normativo de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y
del Examen General Público.

Por lo expuesto anteriormente, y luego de haber efectuado exhaustivamente la
revisión respectiva doy mi **DICTAMEN EN SENTIDO FAVORABLE** a la Tesis
desarrollada por la estudiante Carla Marisol Peralta Lemus.

De usted respetuosamente,

Lic. Edwin Geovany Samayoa.
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 8012





**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,
ABOGADO Y NOTARIO**

Chiquimula, 16 de Mayo de 2018.

**Lic. José Daniel Pérez
Jefe de Unidad de Tesis
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro Universitario de Oriente –CUNORI-
Chiquimula.**

Respetable licenciado:

En cumplimiento de la designación que hiciere esa unidad, procedí a revisar el trabajo de tesis presentado por **CARLA MARISOL PERALTA LÉMUS**, carné 201241948, cuyo título es: **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS"**, por lo que me permito informar a usted que:

- a) Luego de realizarse las correcciones gramaticales, ortográficas y de **FORMA** sugeridas, el informe final cumple con los requisitos establecidos en el instructivo general para la elaboración y preparación de Tesis.
- b) En consecuencia de lo precedente, **DICTAMINO**: Que el informe final presentado reúne los **REQUISITOS DE FORMA** establecidos en el normativo respectivo, por lo cual puede ser discutido en Examen público, previo a que la sustentante opte al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, deseándole éxitos en su gestión, me suscribo de usted.

Atentamente,

**Dra. Gabriela Patricia Portillo Lemus
CONSEJERA DOCENTE DE ESTILO
Colegiado No. 12,521
CUNORI-USAC**

"Id y Enseñad a Todos"

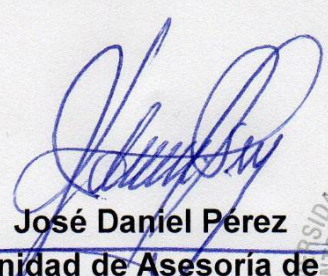
15 MAY 2018
16:30

UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO, CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Chiquimula, dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.-----

ASUNTO: LA DOCTORA GABRIELA PATRICIA PORTILLO LEMUS
DICTAMINO: QUE LA TESIS ANALIZADA REUNE LOS REQUISITOS TANTO DE FONDO COMO DE FORMA ESTABLECIDOS EN EL NORMATIVO RESPECTIVO, POR LO CUAL PUEDE SER DISCUTIDO EN EXAMEN PÚBLICO, PREVIO A QUE LA SUSTENTANTE OPTE A LOS TITULOS DE ABOGADA Y NOTARIA EN EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Providencia No. 010 - 2018: Atentamente pase al Lic. Horacio Humberto Zuchini Morales, Coordinador de la Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, el trabajo de tesis presentado por la Bachiller **CARLA MARISOL PERALTA LÉMUS** intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS" para que se proceda con los trámites a donde corresponde.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

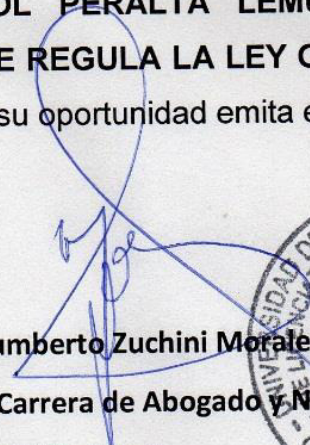

Lic. José Daniel Pérez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
CUNORI-USAC



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,
ABOGADO Y NOTARIO**

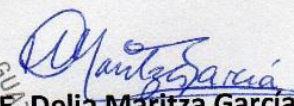
COORDINACIÓN DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO. Chiquimula, diecisiete de mayo de dos mil dieciocho.-----

En forma respetuosa pase al **M.Sc. NERY WALDEMAR GALDAMEZ CABRERA**, Director del Centro Universitario de Oriente de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para que si lo estima procedente dicte la orden de impresión del trabajo de tesis de la estudiante **CARLA MARISOL PERALTA LÉMUS**, intitulado **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS"** y en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.


Lic. Horacio Humberto Zuchini Morales
Coordinador de la Carrera de Abogado y Notario

CUNORI-USAC




TAE Delia Maritza García

Secretaria

**CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE
DIRECCIÓN**

RECIBIDO
17 MAY 2018

Hora: 18:03 Por: [Signature]
No. Registro: 425 No. Folios: -01-

D-TG-ABYN-038/2018

EL INFRASCRITO DIRECTOR DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, POR ESTE MEDIO HACE CONSTAR QUE: Conoció el Trabajo de Graduación que efectuó la estudiante **CARLA MARISOL PERALTA LÉMUS** titulado “**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS**”, trabajo que cuenta con el aval de su Asesor y el Coordinador de la Unidad de Tesis de la carrera de Abogado y Notario. Por tanto, la Dirección del CUNORI con base a las facultades que le otorga las Normas y Reglamentos de Legislación Universitaria **AUTORIZA** que el documento sea publicado como **Trabajo de Graduación** para obtener el grado Académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, y los títulos de **Abogada y Notaria**.

Se extiende la presente en la ciudad de Chiquimula, a dieciocho de mayo de dos mil dieciocho.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



MSc. Nery Waldemar Galdámez Cabrera
DIRECTOR
CUNORI – USAC



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por sobre todas las cosas, ante todo y ante todos, gracias señor.
- A MIS PADRES:** Liliam Marisol Lemus Guerra y Saúl Peralta Guillen, por ser la mayor manifestación del amor de Dios en mi vida, por su amor y apoyo, les debo todo lo que soy, mil gracias.
- A MIS ABUELITOS:** Papa Pancho, mama Angelina y mama Belia, por su amor eterno, gracias hasta el cielo. A mi abuelito Alfonso, por su sabiduría y amor.
- A MIS HERMANOS:** Alex, Carol, Saúl, Fredy y Edy, por su amor incondicional, haya donde estén mi corazón siempre está con ustedes.
- A MIS SOBRINOS:** William Fabián y Carol Giselle, soy suya, mi corazón les pertenece.
- A MI CUÑADO, TÍOS, PRIMOS:** Por su amor y cariño.
- A MIS ÁNGELES:** Samuel Peralta, Edgar Lemus, Carlos José.
- A MIS TIOS:** Maritza Peralta y Ramón Peralta, por ser como mis segundos padres.

A MIS OTROS HERMANOS: Sari, Yuly, Monchi y Checha, gracias por hacerme su hermana pequeña.

A MIS AMIGOS: Por su cariño, y en especial a mi incondicional; Gaby Cerón, mi alma gemela; Zabdi Díaz, mi confidente; Jessica Carías y mi gran amiga; Wendy Molina.

A MI ETERNO GRUPO: Lester Miranda, Ana Villeda, Jorge Quiroa, Yenny Gutiérrez, Kathleen Calderón y María Belén, por siempre estar ahí y ser los mejores.

A MIS COMPAÑEROS: Por hacer de mis años de universidad, los mejores cinco años de mi vida.

A MIS CATEDRÁTICOS: Por motivarme a ser mejor, por ser un ejemplo a seguir y por creer en mí siempre, muchas gracias.

A: Doctora María Roselia Lima; por su paciencia y cariño, por ser la primera persona en inspirarme a ser la mejor.

A: El Consejo Directivo del Centro Universitario de Oriente CUNORI, sobre todo a quienes más que colegas fueron amigos, gracias por su amistad a M.Sc. Nery Galdámez, Lic. Mario Suchini, Ing.

Leónidas Ortega, M.Sc. Oscar Guevara, Licda.
Marjorie Gonzales, Licda. Loidy Sagastume, Judith
Paz y Oscarito, los llevo en mi corazón.

A: El Centro Universitario de Oriente CUNORI Por
abrirme sus puertas y hacerme parte de su historia.

A: La Tricentenaria Universidad de San Carlos de
Guatemala, por mi formación académica y moral,
me honra recibir el mandato de “Id y enseñad a
todos”.

PRESENTACIÓN

En la presente investigación se desarrollan los puntos necesarios para analizar jurídicamente las sanciones contenidas en el Decreto número 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, principalmente enfocando la investigación en el párrafo tercero del Artículo 39 del referido decreto, el cual establece: "...Para las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado, cada salario expresado como sanción en el presente artículo será equivalente a diez (10) salarios mínimos ...".

El análisis jurídico de la normativa indicada, que comprende una disposición de carácter general, común a los incisos que regulan las sanciones específicas, tienen como propósito determinar si la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, al regular esta sanción lo hace de manera ilegítima dentro de su texto legal, afectando así el ordenamiento jurídico de Guatemala y los Derechos Humanos fundamentales de las personas que se encuentran bajo los lineamientos analizados.

Se espera que el análisis realizado en la presente investigación sea de utilidad para todo estudiante y profesional del derecho, y en especial para quienes se encuentran bajo la supervisión de la Contraloría General de Cuentas.

HIPÓTESIS

La hipótesis que se planteó es la siguiente:

“La sanción económica de diez (10) salarios mínimos, impuesta por hallazgos encontrados por la Contraloría General de Cuentas a personas que no son funcionarios o empleados públicos, ni perciben salario o sueldo del Estado es ilegítima.”

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Luego del análisis realizado en la presente investigación y basados en el contenido bibliográfico que se obtuvo a lo largo de la misma se comprobó que la sanción impuesta en base a diez (10) salarios mínimos por parte de la Contraloría General de Cuentas es ilegítima, y la imposición de la misma desmotiva a las personas capaces e idóneas a postularse a cargos o servicios públicos que se prestan ad honorem, ya que quienes no reciben un salario o sueldo se ven imposibilitados de cumplir con las sanciones que la Contraloría General de Cuentas impone, lo que provoca la vulneración de sus derechos humanos políticos, económicos y sociales.

Cumpliendo de esta manera con el objetivo general de la misma, el cual consistía en *“determinar la ilegitimidad que conlleva el imponer una sanción económica de diez (10) salarios mínimos por hallazgos encontrados por la Contraloría General de Cuentas perjudicando a las personas que no son funcionarios o empleados públicos ni reciben salario del Estado de Guatemala.”* Arribando de esta manera a las conclusiones que la presente investigación señala.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
 CAPITULO I	
LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEGISLACION INTERNACIONAL	
1.1	Derechos Humanos 1
1.1.1	Antecedentes 1
1.1.1.1	Prehistoria 2
1.1.1.2	Reconocimiento y Generalización 3
1.1.1.3	Presente 4
1.1.2	Pactos de Derechos Humanos 4
1.1.3	Instituciones Internacionales que protegen los Derechos Humanos 5
1.2	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 7
1.2.1	Aspectos generales 7
1.2.2	Derechos Civiles 8
1.2.3	Derechos Políticos 9
1.3	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 11
1.3.1	Aspectos generales 11
1.3.2	Derechos Culturales 12
1.3.3	Derechos Sociales 13
1.3.4	Derechos Económicos 14
1.3.2.1	Salario mínimo 15
1.4	Organización Internacional del Trabajo 15
1.4.1	Antecedentes 16
1.4.2	Convenios Internacionales 17
1.4.2.1	Convenios ratificados por Guatemala 17

CAPITULO II
EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE GUATEMALA Y LOS
DERECHOS HUMANOS SOCIALES, ECONOMICOS Y POLITICOS

2.1	Aspectos generales	23
2.2	Jerarquía Normativa	23
2.2.1	Constitución Política de la República de Guatemala	26
2.2.1.1	Antecedentes	27
2.2.1.2	Derechos Humanos	29
2.2.1.3	Derechos Sociales	30
2.2.1.3.1	Derecho al Trabajo	32
2.2.1.4	Derechos Económicos	35
2.2.1.4.1	Salario mínimo	36
2.2.1.5	Derechos Políticos	39
2.2.2	Leyes Ordinarias	40
2.2.3	Leyes Reglamentarias	42
2.2.4	Leyes Individualizadas	42

CAPITULO III
CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS

3.1.	Antecedentes históricos	45
3.2.	Decreto 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas	51
3.2.1	Sanciones	55
3.2.2	Incumplimiento de Sanciones	59
3.3	Económico Coactivo	60
3.4	Decreto 89-2002 Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos	61
3.4.1	Finiquito	61
3.4.1.1	Objeto	62
3.4.2	Derechos sujetos a finiquito	63

CAPITULO IV
ANALISIS JURIDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY
ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS

4.1	Aspectos generales	65
4.1.1	Diferencia entre sanción y pena	67
4.2	Legitimidad de las Sanciones	68
4.3.	Personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado	70
4.4	Legitimidad de las sanciones impuestas a las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado	73
4.4.1	Incumplimiento de sanciones ilegítimas	74
4.4.1.1	¿Qué consecuencias tiene para el obligado el incumplimiento de sanciones ilegítimas?	74
4.4.1.2	¿Existe igualdad entre las personas sancionadas que poseen un salario o sueldo del Estado y de las que no?	76
4.4.1.3	¿Cuáles son las consecuencias para las personas sancionadas que no pueden pagar la cantidad impuesta por no poseer ingresos?	77
4.4.1.4	¿De qué forma puede la Contraloría General de Cuentas ejercer un control realista y no desproporcionado sobre el actuar de las personas que no reciben un salario o sueldo del Estado?	78
4.5	Análisis de la sentencia de inconstitucionalidad general parcial, expediente No. 2810 – 2014, de fecha veinte de agosto de dos mil quince, emitida por la Corte de Constitucionalidad	79
CONCLUSIONES		85
RECOMENDACIONES		87
BIBLIOGRAFÍA		89

INTRODUCCIÓN

En un momento determinante de la historia, el ser humano se dio cuenta que todos poseíamos ciertas facultades, que aunque nadie las nombrara, existían, porque era lo que nos determinaba la naturaleza, dejar a los bebés nacer, dar a los niños de comer, entre muchas otras acciones que se consideraban naturales, denominando a esto por el carácter que poseía, como, derecho natural.

El descubrimiento del derecho natural es solo el paso cero en la evolución social del ser humano. Posteriormente se busca que ciertos sectores de la pirámide social, reconozcan la existencia de estos derechos naturales, que muchas luchas después habrían de convertirse en lo que actualmente conocemos como derechos humanos.

El desarrollo de la normativa internacional tiene como fin primordial la protección de los derechos humanos, en ese contexto se han desarrollado diferentes escritos, pactos y convenios, principalmente dentro de estos encontramos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La normativa interna de cada país, tiene que desarrollar los derechos humanos que universalmente se han reconocido, derechos que primordialmente se desarrollan o señalan, en el caso específico de Guatemala, en la Constitución Política de la República de Guatemala, norma suprema de la legislación nacional, en la cual se fundamentan las demás leyes del ordenamiento interno. Dentro de este ordenamiento interno de Guatemala encontramos el Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

En cumplimiento de lo indicado en la Constitución Política de la República de Guatemala y el decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se regulan las atribuciones y demás aspectos correspondientes a dicha institución, separándolo del anterior Tribunal y Contaduría de Cuentas, y en el año 2013 se incorporan las reformas que establece el Decreto 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, y para el caso específico, se regula por primera vez la base

impositiva para todas las personas que no devenguen un monto específico por parte del Estado, siendo este diez (10) salarios mínimos, ya que con la reforma, por no poseer un salario que sirviera de base, no podrían ser sancionados.

El presente trabajo de investigación tiene a bien realizar un análisis jurídico de las sanciones que regula la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, por considerar de suma importancia para la población en general el conocimiento de todo aspecto de la norma y principalmente las sanciones que la misma regula, que pueden en determinado momento afectar sus derechos humanos, y principalmente a las personas que se encuentran en una situación de desigualdad económica frente a otros sancionados, al no poseer un salario o sueldo del Estado.

En consecuencia de lo anterior, surge la siguiente interrogante: ¿Es legítima la acción que ejerce la Contraloría General de Cuentas, al imponer sanciones a las personas que no reciben un salario del Estado?

El problema que se plantea radica en la consecuencia que para una persona sin ingresos pero con funciones ad honorem conllevan, el ser sancionado por la Contraloría General de Cuentas y la limitación a ciertos derechos que el incumplimiento de esta sanción genera para el afectado.

La hipótesis planteada fue: ***“La sanción económica de diez (10) salarios mínimos, impuesta por hallazgos encontrados por la Contraloría General de Cuentas a personas que no son funcionarios o empleados públicos, ni perciben salario o sueldo del Estado es ilegítima.”***

Pese a que el salario mínimo es un derecho social regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, se desarrolla en la legislación laboral y la actividad de los tribunales y las autoridades administrativas. Así mismo, el Código de Trabajo reconoce que, el salario mínimo es un derecho de todo trabajador y debe cubrir sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia.

Es primordial tener presente que si bien es cierto que el derecho a un salario mínimo está reconocido en la Ley Fundamental, el cual debe ser protegido y garantizado por parte del Estado, en nuestro país no todas las personas poseen un trabajo que les garantice un ingreso equivalente al salario mínimo, y resultaría ilógico pensar que se podría tener el ingreso equivalente a diez (10) salarios mínimos cuando la tasa de desempleo en nuestro país es evidente y afecta en definitiva la calidad de vida de los habitantes, esta afirmación, nos demuestra lo alejada de la realidad que esta disposición se encuentra.

La presente tesis se encuentra dividida en cuatro capítulos que se desarrollan de lo general a lo particular, iniciando en el capítulo I con los derechos humanos en la legislación internacional, desarrollándolos de manera general y su evolución histórica, así como los principales documentos internacionales de protección a los derechos humanos; este capítulo permite ver desde la perspectiva internacional la importancia y el realce que los derechos humanos poseen, dentro de la legislación de cada país, y en el caso específico como los derechos humanos sociales, económicos y políticos se encuentran regulados y su vital importancia.

En el capítulo II se desarrolla el ordenamiento jurídico de Guatemala y los derechos humanos sociales, económicos y políticos dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala y normativa relacionada a los mismos, recalcando el carácter de mínimos e irrenunciables de los derechos económicos, y la importancia de los derechos sociales y políticos para todo ciudadano.

El capítulo III se refiere específicamente a la Contraloría General de Cuentas, realizando el análisis correspondiente de la institución y la Ley Orgánica de la misma; incluyendo su historia institucional y legal, a través de la normativa que de la misma ha existido.

Por último, el capítulo IV es específicamente un análisis jurídico de las sanciones que regula la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en el cual reuniendo los puntos expuestos en los capítulos anteriores, se logra resolver el problema planteado en la investigación.

CAPITULO I

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEGISLACION INTERNACIONAL

1.1 Derechos Humanos

De importancia resulta definir qué debemos entender por Derechos Humanos, lo que son enunciados en diversos contextos de la academia y foros mundiales. Éstos pueden ser definidos como: Facultades, poderes y libertades fundamentales que posee una persona por el hecho de ser parte de la especie humana, sin importar su edad, religión, sexo o condición social. Esto significa que todo ser humano, como consecuencia del reconocimiento de la dignidad de la persona, desde el momento que es engendrado en el vientre de su madre, sin importar en qué país o nación del mundo se encuentre, posee Derechos Humanos que le son inherentes; es decir, le son propios, y que le acompañaran a lo largo de su vida, sin que nadie pueda privarlo de ellos.

1.1.1 Antecedentes

Durante siglos se han realizado innumerables esfuerzos en busca de su reconocimiento para todos los seres humanos, sin distinción alguna, existiendo a lo largo de la historia momentos que fueron verdaderamente significativos para el logro de lo que hoy en día conocemos como Derechos Humanos. Para efecto de la presente investigación su análisis se dividirá en las siguientes etapas: Prehistoria, Reconocimiento y Generalización, y Presente¹.

¹ Fuente de referencia: <https://youtu.be/7H7Cm5uVRY0> Fecha de Consulta: 5 de diciembre de 2017.

1.1.1.1 Prehistoria

En la antigüedad, se reconocía la idea de la dignidad humana, muy ligada a la creencia religiosa de la existencia de Dios; sin embargo, no a todos se les consideraba como seres humanos; grupos como los esclavos, las mujeres y los niños, eran excluidos, considerados como seres inferiores. Existía una pequeña parte de la población considerada como privilegiada, escogida por Dios, quienes poseían Derechos Naturales, que se veían plasmados en ciertas conductas que la sociedad seguía de manera instintiva, los cuales ejercían y exigían frente a los demás.

Lo cual continuó por generaciones, hasta que aproximadamente en el año 539 a.C, Ciro el Grande, anunció que todos los esclavos eran libres y declaró que no solo los gobernantes, sino también sus ciudadanos tenían derechos, y es a partir de ese momento que se marca la historia de los Derechos Humanos. Aproximadamente en el año 27 a.C en Roma, se reconoce la existencia de la Ley Natural, entendiendo esta como: *“Dictamen de la recta razón que prescribe lo que se debe y lo que no se debe hacer.”*² Al darse la declaración de la existencia de la Ley Natural, los hombres empezaron no solo a mostrarse de acuerdo a que tenían derechos, sino, a exigir el reconocimiento y respeto de los mismos, ante la sociedad y frente a quienes ostentaban el poder.

² Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta, S. R. L. Argentina. 2001. Pág. 550

1.1.1.2 Reconocimiento y Generalización

El primer signo de declaración que se les da a los Derechos Humanos, se ve plasmado en la Carta Magna de 1215, cuando el Rey Juan I de Inglaterra, como consecuencia de las luchas sociales y las presiones extranjeras, se ve obligado a aceptar que nadie podía pisotear los derechos del pueblo, ni siquiera el propio Rey.

Este reconocimiento logrado a lo largo de la historia, fue significativo, empoderó a los pueblos y llevo a la declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776 y posteriormente a la Revolución Francesa en 1789, quienes exigían el reconocimiento de sus propios derechos. En Europa se reconocieron los derechos de sus habitantes, mientras el resto del mundo era conquistado y esclavizado. En 1915, en la India, Mahatma Gandhi conduce protestas por el reconocimiento de los Derechos Humanos, y tras una lucha pacífica por el reconocimiento de estos, logra la firma del Pacto Gandhi-Irwin en 1931.

A pesar del ya dado reconocimiento de los Derechos Humanos, surgieron dos guerras mundiales, la primera de 1914 a 1918 y la segunda, de 1939 a 1945; durante estos periodos los derechos humanos se vieron más vulnerados, uno de los principales motivos por los cuales estas guerras ocurrieron, es la disyunción que entre los países del mundo existía, lo que provocaba irremediabilmente el quebranto de la paz. A partir de octubre de 1945, esta separación entre países, se busca eliminarla con la creación de la Organización de las Naciones Unidas –ONU-. *“La Organización de las Naciones Unidas o simplemente ONU, es una asociación de gobierno global que facilita la cooperación en asuntos como el Derecho Internacional, la paz y seguridad*

internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.”³

La Organización de las Naciones Unidas, tiene su sede en la Ciudad de Nueva York, donde los Estados miembros de las Naciones Unidas y otros Organismos vinculados a ésta, se reúnen para deliberar y decidir acerca de temas significativos de realidad mundial y administrativos. Es así como en 1948, bajo la dirección de Eleonor Roosevelt, estuvieron de acuerdo en un grupo de derechos que eran aplicables a todos, y se redacta la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

1.1.1.3 Presente

Cuando se firmó la Declaración Universal de Derechos Humanos, adherirse a ella era opcional, no tenía la fuerza de la ley, y a pesar de los compromisos adoptados por los países, no dejaron de ser solo palabras. Por ello los Derechos Humanos siguieron siendo pisoteados. Para hacer exigibles los derechos que se habían reconocido, se redactaron pactos, que comprometían a los diferentes países al cumplimiento de lo acordado, ya que con el paso del tiempo se evidenció la necesidad de un instrumento que diera un pleno valor jurídico a lo que se había reconocido, y de esta manera respetar los acuerdos a los cuales se había llegado.

1.1.2 Pactos de Derechos Humanos

Los pactos de Derechos Humanos o también conocidos como Pactos Internacionales de Derechos Humanos, son dos instrumentos internacionales adoptados por la

³ https://es.m.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_de_las_Naciones_Unidas, Fecha de Consulta: 18 de diciembre de 2017.

Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966. Cuando se emprende la tarea de redactar documentos con fuerza y valor jurídico, inicialmente se piensa en redactar un solo pacto, sin embargo, los países miembros no llegaron a un acuerdo respecto a todos los derechos, por eso se dividen los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos en dos instrumentos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

1.1.3 Instituciones Internacionales que protegen los Derechos Humanos

Dentro de las principales instituciones encontramos:

- a) Organización de las Naciones Unidas: Conocida como ONU, es una de las principales organizaciones internacionales, fue fundada el 24 de octubre de 1945 en la ciudad estadounidense de San Francisco, tras la segunda guerra mundial, por el compromiso de 51 países de mantener la paz mundial. La ONU reemplazó a la Sociedad de Naciones (SDN), fundada en 1919, ya que dicha organización se consideraba que había fallado en su propósito de evitar otro conflicto internacional. La ONU es el máximo representativo de la Comunidad Internacional Organizada y es el órgano que ha respondido de mejor forma al anhelo de una Unión Mundial de Estados.
- b) Federación Internacional de Derechos Humanos: Conocida por sus siglas FIDH, es una organización internacional de organizaciones no gubernamentales establecida en 1922, reuniendo en la actualidad a 178 organizaciones internacionales de 112 países. Sus prioridades de acción son la protección de los defensores de los Derechos

Humanos, promover y proteger los derechos de las mujeres, promover justicia efectiva y acorde a los Derechos Humanos, y apoyar a las víctimas en periodo de conflicto.

c) *“Human Rights Watch”*: Una de las principales organizaciones internacionales que dedica su labor a la protección y defensa de los Derechos Humanos, se centra en los lugares con violación a Derechos Humanos conocidos y exige cuentas a los responsables de estas violaciones.

d) Centro por la Justicia y el Derecho Internacional: Conocido por sus siglas CEJIL, tiene como objetivo principal la implementación de normas internacionales que buscan la protección de los Derechos Humanos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos. Promueve el uso de los sistemas internacionales de protección a los Derechos Humanos y la solución internacional de conflictos.

e) Brigadas Internacionales de Paz: Conocidas por sus siglas en inglés PBI (Peace Brigades International), su principal objetivo es participar en la resolución de conflictos a través de la no violencia y la protección a los Derechos Humanos. Sus principales características y principios son que promueven la no violencia, son independientes, no partidistas y no interventores. Cuentan con voluntarios observadores en diferentes países del mundo, quienes informan a la sede central de su participación en los conflictos, informando sobre los actores del conflicto, el motivo del mismo y la solución adoptada para resolver el mismo y como prevenir futuros conflictos respecto al mismo tema.

1.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

1.2.1 Aspectos generales

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, y entro en vigencia el 23 de marzo de 1976, ha sido ratificado por 167 Estados, fue ratificado por Guatemala a través del Decreto del Congreso número 9-92, del 19 de febrero de 1992, y entró en vigencia el 5 de mayo de 1992. Este fue adoptado al mismo tiempo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y se hace referencia a ambos como Pactos de Nueva York. Tiene mecanismos de defensa de respuesta inmediata ante la violación de los Derechos Civiles y Políticos regulados en el mismo.

El pacto está compuesto de un preámbulo y seis partes, con un total de 53 Artículos. Desarrolla en un mismo cuerpo los derechos civiles y los políticos, reconoce en su preámbulo que *“no puede realizarse el ideal del ser humano libre en disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos”*⁴, implementando por ello, a través de este instrumento, mecanismos de defensa de tales derechos, y promover así el reconocimiento de los mismos en todos los países miembros de las Naciones Unidas.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de las Naciones Unidas. Vigente desde el 23 de marzo de 1976.

1.2.2 Derechos Civiles

Son Derechos Civiles, *“los naturales o esenciales y de los cuales goza todo individuo jurídicamente capaz”*⁵, por lo general están condicionados únicamente a la mayoría de edad, de quien los goza y la capacidad mental del mismo, sin descartar que pueda existir una limitación de carácter restrictivo o suspensivo como consecuencia de una sentencia. Estos derechos comprenden los aspectos más básicos de la vida de todo ser humano, desde el nombre, el estado civil, hasta los derechos de carácter hereditarios o de sucesión.

Dado que en el texto del pacto, los derechos civiles y políticos se encuentran desarrollados de manera conjunta, para hacer referencia a los derechos civiles, es necesario analizar sus Artículos, realizando una mención que los mismos corresponden a materia civil:

- a) Derecho de no ser encarcelado por incumplir una obligación contractual.
- b) Derecho a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral de su elección.
- c) Derecho a la protección de la familia por la sociedad y el Estado.
- d) Derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y formar una familia si tienen edad para ello.

⁵ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 312

- e) Derecho de los contrayentes de prestar su libre consentimiento para contraer matrimonio.
- f) Derecho de ambos esposos de gozar de igualdad de derechos y responsabilidades en cuanto al matrimonio.
- g) Derecho de todo niño de ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y derecho de tener un nombre.
- h) Derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad.

1.2.3 Derechos Políticos

Los Derechos Políticos, son *“los otorgados o reconocidos por las Constituciones u otras disposiciones fundamentales de los Estados en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera de la esfera privada. Son inherentes a la calidad de ciudadano. Suelen negárseles a los extranjeros, aunque se les reconozcan los individuales.”*⁶

Dado que en el texto del pacto, los derechos civiles y políticos se encuentran desarrollados de manera conjunta, a continuación se describen los que corresponden a materia política:

- a) Derecho a la libre determinación de los pueblos, y el derecho de estos de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

⁶ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 314

- b) Derecho de toda persona cuyos derechos hayan sido violados a interponer un recurso efectivo.
- c) Derecho a la vida y a la igualdad de las personas.
- d) Derecho de las personas condenadas a muerte, a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte.
- e) Derecho de las personas a no ser sometidas a esclavitud, servidumbre o torturas.
- f) Derecho a la libertad y seguridad personal, a no ser sometido a detención o prisión arbitraria, a ser informada del motivo de su detención, y a ser llevada sin demora ante funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales.
- g) El derecho de toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado, a circular libremente por él, escoger con libertad su residencia dentro del mismo, a salir libremente de cualquier país, incluyendo el propio, sin ninguna limitación.
- h) Derecho de toda persona acusada de un delito a que se presuma su inocencia, a ser informada inmediatamente de la naturaleza y causa de su detención, de disponer en tiempo de los medios de prueba en su contra y medios de defensa y a comunicarse con su defensor en cualquier tiempo del proceso, a no ser obligada a declarar contra sí misma, ni a confesarse culpable del hecho que se le acusa.
- i) Derecho de toda persona de no ser condenada por actos u omisiones que al momento de cometerse no fueran delictivos.

- j) Derecho de reunión pública y pacífica sin limitación, y de asociarse libremente con otros, sin más requisitos que los señalados en la ley para cada caso en específico.
- k) Derecho de toda persona de participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas.
- l) Derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

1.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1.3.1 Aspectos generales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, y entró en vigencia el 3 de enero de 1976, ha sido ratificado por 160 Estados, fue ratificado por Guatemala a través del Decreto del Congreso número 69-87, del 30 de septiembre de 1987. Este fue adoptado al mismo tiempo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y se hace referencia a ambos como Pactos de Nueva York. Su vigilancia está encomendada al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El Pacto está compuesto de un preámbulo y cinco partes, con un total de 31 Artículos. Desarrolla en un mismo cuerpo los derechos económicos, sociales y culturales, reconoce en su preámbulo que *“no puede realizarse el ideal del ser humano libre,*

*liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales”*⁷, implementando por ello, a través de este instrumento, la vigilancia de tales derechos a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, quien deberá rendir informe a la Asamblea General, de la aplicación e implementación periódica y progresiva de dicho pacto.

Para la presente investigación resulta de interés analizar los derechos económicos y sociales, por lo tanto, se identifican dentro del mismo, los siguientes derechos culturales, derechos sociales, y posteriormente los económicos, por considerar que, los derechos económicos se desprenden de los sociales.

1.3.2 Derechos Culturales

*“Los derechos culturales son derechos relacionados con el arte y la cultura, entendidos en una amplia dimensión. Son derechos promovidos para garantizar que las personas y las comunidades tengan acceso a la cultura y puedan participar en aquella que sea de su elección.”*⁸ Los derechos culturales protegen la libre elección de los habitantes, de participar o no en el desarrollo de la cultura que los identifica como país, en sus diferentes manifestaciones.

Del estudio del pacto se desprende que son de materia cultural los siguientes derechos:

- a) Derecho de todos los pueblos a la libre determinación.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas. Vigente desde el 3 de enero de 1976.

⁸ <http://www.culturalrights.net/es/principal.php?c=1> Fecha de Consulta: 03 de enero del 2018.

- b) Derecho de gozar y disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.
- c) Derecho de toda persona de participar en la vida cultural, y que el Estado promueva el desarrollo y la difusión de la cultura.

1.3.3 Derechos Sociales

Los Derechos Sociales *“son aquellos derechos que facilitan a los ciudadanos o habitantes de un país a desarrollarse en autonomía, igualdad y libertad así como aquellos derechos que les permiten unas condiciones económicas y de acceso a bienes necesarios para una vida digna”*⁹. Los derechos sociales permiten un desarrollo social integral, en búsqueda de la formación de una sociedad, plena y justa.

Dentro de estos derechos, el pacto desarrolla los siguientes:

- a) Derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a escoger libremente su trabajo.
- b) Derecho de seguridad e higiene en el trabajo, derecho a la seguridad social para el trabajador y su familia.
- c) Derecho a formar libremente un sindicato y de afiliarse al de su elección, a formar confederaciones de sindicatos, y derecho de huelga para los trabajadores.
- d) Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí mismos y para su familia.

⁹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, versión electrónica. Fecha de Consulta: 03 de enero de 2018.

- e) Derecho fundamental de toda persona, de estar protegida por el Estado, contra el hambre.

1.3.4 Derechos Económicos

Para desarrollar el tema, es necesario definir ¿qué es un derecho económico? Y la respuesta es: “... *colección de reglas determinantes de las relaciones jurídicas originadas por la producción, distribución y consumo de la riqueza*”¹⁰. Los derechos económicos son determinantes en una sociedad desarrollada o en pleno desarrollo, pues determina la calidad de vida de sus habitantes.

Del estudio del Pacto también se desprende que, son derechos de carácter económico, los siguientes:

- a) Derecho a una remuneración mínima, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor.
- b) Derecho de igualdad para todos de ser promovidos.
- c) Derecho de descanso, disfrute del tiempo libre, la limitación de horas razonables de trabajo.

Del estudio de estos derechos podemos establecer que los Derechos Económicos, en su mayoría se desprenden de los Derechos Sociales, complementándose de esta manera entre sí. Por ello, del Derecho Social al trabajo, se desglosa el Derecho Económico a un salario mínimo, a una remuneración justa e igual, por igual trabajo prestado, en las mismas condiciones.

¹⁰ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág.305

1.3.2.1 Salario mínimo

El salario mínimo es *“aquel por debajo del cual el trabajador no cubriría sus necesidades ni las de su familia y por eso la ley exige que se retribuya al trabajador cuando menos con ese mínimo. Algunas legislaciones tratan de concretar más el concepto refiriéndose al salario vital mínimo, y aun cuando esa alusión a la vitalidad resulta bastante ambigua, porque no especifica cuáles sean las necesidades que ha de cubrir, debe entenderse que quiere comprender las alimenticias, las habitacionales, las sanitarias, las culturales y hasta las recreativas; es decir, todas las que permiten afrontar una existencia decorosa y digna aunque sea modesta.”*¹¹

Ese salario es, regulado de manera internacional en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de manera nacional a través de la Constitución Política de la República de Guatemala y la legislación del trabajo, principalmente el Código de Trabajo, por eso se establece que el salario mínimo es un derecho social regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, se desarrolla en la legislación laboral y la actividad de los tribunales y las autoridades administrativas. Así mismo, el Código de Trabajo reconoce que, el salario mínimo es un derecho de todo trabajador y debe cubrir sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia.

1.4 Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo, también denominada OIT, por sus siglas, es un organismo especializado, parte de la Organización de las Naciones Unidas, cuyo

¹¹ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 867

enfoque de acción está encaminado a regular y vigilar las actividades laborales, así como el actuar de los trabajadores y patronos, y las condiciones en las cuales se presta el trabajo, así como la remuneración por el mismo, entre otros aspectos.

1.4.1 Antecedentes

La Organización Internacional del Trabajo fue fundada el 11 de abril de 1919, a través de la sección XIII del acuerdo de paz denominado tratado de Versalles, firmado en la ciudad de la cual toma su nombre, al final de la Primera Guerra Mundial por un total de más de cincuenta países, así mismo se complementa con la Declaración de Filadelfia de 1944. Su principal antecesor fue la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, fundada en Brasilea en 1901 cuyo fin primordial era redactar la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, como órgano internacional permanente. *“La O.I.T. se compone de un Consejo de Administración, de una Conferencia General de representantes de los miembros de la Organización y de una Oficina Internacional del Trabajo. Su labor primordial está representada por una serie de convenios y de recomendaciones sobre cuestiones laborales. La Oficina Internacional del Trabajo fue objeto de nueva estructura en 1964.”*¹²

Tiene un gobierno tripartito, es decir se encuentra integrado por tres ejes centrales que son los representantes de los gobiernos, de los sindicatos de trabajadores y de los empleadores. Tiene su sede en Ginebra, Suiza y opera en 187 países.

¹² Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 664

1.4.2 Convenios Internacionales

Un convenio es un acuerdo escrito, celebrado entre Estados, denominado por esto, acuerdo multilateral, en el cual los Estados partes del mismo se comprometen a vigilar entre sí, el cumplimiento de lo acordado, comúnmente desarrollan temas que afecta o involucran toda la comunidad internacional. Para el autor Manuel Ossorio, un convenio es un *“acuerdo entre dos o más Estados para resolver y regular la ejecución y desarrollo de sus relaciones sobre materias de interés recíproco, como los convenios o convenciones postules, monetarias, comerciales. Es, en definitiva, un tratado cuya finalidad no es estrictamente política y que requiere menor solemnidad.”*¹³

Para el cumplimiento de sus fines, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en su sede en Ginebra por el Consejo de Administración, desarrolla la agenda que se ha propuesto y analizan temas de interés internacional, si el tema no ha sido tratado con anterioridad se busca redactar un Convenio Internacional que lo desarrolle y norme, si el tema ya ha sido desarrolla en un anterior convenio, se realiza un análisis del mismo y se busca realizar una nueva redacción o actualización del convenio anterior, lo que tácitamente deroga lo estipulado por el anterior, para quienes adopten el nuevo convenio.

1.4.2.1 Convenios ratificados por Guatemala

Desde el 19 de Octubre de 1945 que Guatemala forma parte de la OIT, ha ratificado en total 74 convenios, de los cuales 8 son de carácter fundamental, 4 de gobernanza y 62 convenios técnicos. De los 74 convenios ratificados, 68 de estos se encuentran en

¹³ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 229

vigor, 3 han sido denunciados y 1 instrumento fue abrogado, 2 de ellos aún no entran en vigencia.

- a) Dentro de los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Guatemala encontramos:
- b) Convenio 26 relativo a los Métodos para la fijación del Salario Mínimo: Fecha de entrada en vigor: 14 de junio de 1930. Fecha de ratificación: 4 de mayo de 1961. Fecha de depósito: 4 de mayo de 1961. Convenio de carácter técnico que se encuentra actualmente en vigor.
- c) Convenio 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación: Aprobado por el Decreto legislativo número 843, del 7 de noviembre de 1951. Fecha de ratificación: 28 de enero de 1952. Fecha de depósito: 13 de febrero de 1952. Fecha de publicación: 11 de febrero de 1952. Convenio de carácter fundamental que se encuentra actualmente en vigor.
- d) Convenio 95 relativo a la Protección del Salario: Fecha de ratificación: 13 de febrero de 1952. Fecha de depósito: 13 de febrero de 1952. Fecha de publicación: 12 de febrero de 1952. Convenio de carácter técnico que se encuentra actualmente en vigor.
- e) Convenio 98 relativo a la Aplicación de los Principios de Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva: Aprobado por el Decreto legislativo número 843, del 7 de noviembre de 1951. Fecha de ratificación: 28 de enero de 1952. Fecha de

depósito: 13 de febrero de 1952. Fecha de publicación: 12 de febrero de 1952.

Convenio de carácter fundamental que se encuentra actualmente en vigor.

- f) Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración: Aprobado por el Decreto número 1454, del 8 de junio de 1961. Fecha de ratificación: 22 de junio de 1961. Fecha de depósito: 2 de agosto de 1961. Fecha de publicación: 21 de septiembre de 1961. Tratado vigente desde: 2 de agosto de 1962. Fecha de publicación: 21 de septiembre de 1961. Convenio de carácter fundamental que se encuentra actualmente en vigor.
- g) Convenio 105 relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso: Aprobado por el Decreto del Congreso número 1321, del 7 de octubre de 1959. Fecha de ratificación: 10 de noviembre de 1959. Fecha de depósito: 9 de diciembre 1959. Fecha de publicación: 19 de diciembre de 1959. Convenio de carácter fundamental que se encuentra actualmente en vigor.
- h) Convenio 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación: Aprobado por el Decreto del Congreso número 1382, del 31 de agosto de 1960. Fecha de ratificación: 20 de septiembre de 1960. Fecha de depósito: 11 de octubre de 1960. Fecha de publicación: 26 de octubre de 1960. Convenio de carácter fundamental que se encuentra actualmente en vigor.
- i) Convenio 122 relativo a la Política del Empleo: Aprobado por el Decreto del Congreso número 41-88, del 4 de agosto de 1988. Fecha de ratificación: 19 de agosto de 1988. Depósito: 12 de septiembre 1988. Fecha de publicación: 19 de

- octubre de 1988. Convenio en materia de gobernanza que se encuentra actualmente en vigor.
- j) Convenio 131 sobre la Fijación de Salarios Mínimos. Fecha de ratificación: 14 de junio de 1988. Fecha de depósito: 14 de junio de 1988. Tratado en vigor partir de: 24 septiembre de 1952. Convenio de carácter técnico que se encuentra actualmente en vigor.
- k) Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo. Fecha de ratificación: 5 de diciembre de 1989. Fecha de depósito: 27 de abril de 1990. Fecha de publicación: 21 de enero de 1991. Tratado en vigor partir de: 27 de abril de 1991. Fecha de publicación: 21 de septiembre de 1961. Convenio de carácter fundamental que se encuentra actualmente en vigor.
- l) Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes: Aprobado por el Decreto del Congreso número 9-96, del 5 de marzo de 1996. Fecha de ratificación: 10 de abril de 1996. Fecha de depósito: 5 de junio de 1996. Tratado en vigor partir de: 5 de junio de 1997. Fecha de publicación: 24 de junio de 1997. Convenio de carácter técnico que se encuentra actualmente en vigor.
- m) Convenio 182 sobre Las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación: Aprobado por el Decreto del Congreso número 27-2001, del 23 de julio 2001. Fecha de ratificación: 21 de agosto de 2001. Fecha de depósito: 11 de octubre de 2001. Tratado en vigor partir de: 11 de octubre de 2002. Fecha

de publicación: 17 de octubre de 2002. Convenio de carácter fundamental que se encuentra actualmente en vigor.

- n) Convenio 175 sobre El Trabajo a Tiempo Parcial: Aprobado por el Decreto del Congreso número 2-2017, del 10 de febrero de 2017. Fecha de depósito: 28 de febrero de 2017. Convenio de carácter técnico que no se encuentra actualmente en vigor.

CAPITULO II

EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE GUATEMALA Y LOS DERECHOS HUMANOS SOCIALES, ECONOMICOS Y POLITICOS

2.1 Aspectos generales

Un ordenamiento jurídico es el conjunto de normas que determinan y regulan una sociedad y un país en un momento determinado. Dentro de todo ordenamiento jurídico, las normas se encuentran relacionadas entre sí, en el caso específico de Guatemala, unas se encuentran subordinadas de otras.

2.2 Jerarquía Normativa

Las normas que forman un ordenamiento jurídico, revestidas de legalidad, viabilizan el poder del Estado, cada ámbito de poder está debidamente normado; por ello hay códigos, leyes y acuerdos de tipo penal, administrativo, laboral, entre otros. La legalidad de una norma la hace jurídicamente exigible ante la sociedad, este carácter de legalidad, lo constituye el hecho de que una norma, sea exigible en el Derecho Positivo. La legalidad y la juridicidad, son términos que suelen confundirse; sin embargo, la juridicidad atiende a más que la norma, tiene un campo de acción mayor¹⁴.

La legalidad y exigibilidad de una norma también incluye la subordinación que dentro de un ordenamiento jurídico tienen unas normas con otras, lo que se ha denominado jerarquía de las normas jurídicas, la cual en nuestro país, está encabezada por la Constitución Política de la República de Guatemala, a la cual se subordinan todas las demás normas que forman el ordenamiento jurídico.

¹⁴ Para mayor referencia véase a Hugo Haroldo Calderón Morales. Teoría General del Derecho Administrativo. MR ediciones. Guatemala. 2013. Pág. 32

Este sistema se basa en la afirmación que la importancia de cada una de esas normas es diferente y va de mayor a menor valor normativo, por lo cual, las inferiores adquieren su fundamento de las inmediatamente superiores. A esa jerarquización normativa es a lo que Merkl y Hans Kelsen denominaron pirámide jurídica.

La pirámide jurídica del ordenamiento jurídico nacional, se encuentra encabezada por la Constitución Política de la República de Guatemala y las normas constitucionales, que son de aplicación general y creadas por una Asamblea Nacional Constituyente, en la actualidad cuatro de estas leyes se encuentran vigentes y son: Decreto 7 Ley de Orden Público, Decreto 9 Ley de Emisión del Pensamiento, vigentes desde el 5 de mayo de 1966; Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos y Decreto 1-86 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, vigentes desde el 14 de enero de 1986.

El segundo peldaño está compuesto por las normas ordinarias, que son de aplicación general, creadas por el órgano encargado de legislar, que es el Congreso de la República. En el tercer nivel encontramos las normas reglamentarias, cuya función principal es la de establecer la aplicación de las normas ordinarias, son creadas en su mayoría por los organismos del Estado.

Finalmente, encontramos las normas individualizadas, que son de aplicación particular, son ley para las partes que se ven involucradas en estas y entre ellas tenemos: los contratos y las sentencias.

El problema que la interpretación de esta pirámide jurídica en el ordenamiento de Guatemala genera es el de, establecer ¿En qué grado o nivel se encuentran los Pactos, Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos?, para

algunos juristas éstos son superiores a la Constitución Política cuando regulan materia de Derechos Humanos. Por el contrario para otros, están al mismo nivel que nuestra norma fundamental.

Actualmente la Corte de Constitucionalidad ha plasmado en diversas sentencias, la interpretación del Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala utilizando la figura del bloque de Constitucionalidad, prescribiendo en sentencia del diecisiete de julio de dos mil doce, respecto al bloque de constitucionalidad lo siguiente:

“El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que aunque no forman parte del texto formal de la Constitución, han sido integrados por otras vías a la Constitución y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes como tal... se incorpora la figura del bloque de constitucionalidad como un conjunto de normas internacionales referidas a derechos inherentes a la persona, incluyendo todas aquéllas libertades y facultades que aunque no figuren en su texto formal, respondan directamente al concepto de dignidad de la persona, pues el derecho por ser dinámico, tienen reglas y principios que están evolucionando y cuya integración con esta figura permite su interpretación como derechos propios del ser humano... El alcance del bloque de constitucionalidad es de carácter eminentemente procesal, es decir, que determina que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que componen aquél son también parámetro para ejercer el control constitucional del derecho interno.”¹⁵

¹⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente 1822-2011, sentencia del 17 de julio de 2012.

2.2.1 Constitución Política de la República de Guatemala

La Corte de Constitucionalidad ha indicado que *“la Constitución Política de la República es la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico, a cuyas disposiciones están sujetos los poderes públicos y los propios gobernados.”*¹⁶

Es la norma suprema del ordenamiento jurídico de Guatemala, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985 y vigente desde el 14 de enero de 1986; tiene por objeto normar la organización jurídica del país, su forma de gobierno, los deberes del Estado, los principales derechos y garantías de los habitantes, la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y el control de los mismos, determinando así un Estado de Derecho, el cual *“es aquel en que los tres poderes del gobierno, interdependientes y coordinados, representan, conforme a la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. A este respecto dice Sánchez Viamonte: “Los tres poderes o ramas del gobierno - pertenecientes a un tronco común- nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan, pues, en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales. El gobierno es la colaboración y concurrencia de los tres, identificados a través de la norma jurídica, que fundamenta y caracteriza al Estado de Derecho.”*¹⁷

¹⁶ Corte de Constitucionalidad, Expedientes Acumulados 001-2001, 002-2001 y 004-2001, sentencia del 5 de abril del 2001.

¹⁷ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág.383

2.2.1.1 Antecedentes¹⁸

La actual Constitución Política de la República de Guatemala, surge en un momento de crisis histórica para el país, desarrollándose en Guatemala el conflicto armado interno, también denominado guerra civil o enfrentamiento armado, el cual fue un evento trágico ocurrido en Guatemala entre los años de 1960 y 1996, donde se enfrentaron el Gobierno de Guatemala a través del Ejército Nacional o Fuerzas Armadas y grupos de civiles subversivos organizados en una guerrilla, según los diferentes estudios realizados, producto del enfrentamiento armado interno, hubieron hasta su finalización un aproximado de 250,000 personas muertas o desaparecidas. Inicia con el intento de derrocar el gobierno del presidente Miguel Idígoras Fuentes el 13 de noviembre de 1960, como oposición al gobierno se crea el Partido Guatemalteco del Trabajo –PGT- y otros grupos subversivos menores y con posterioridad se organizan las Fuerzas Armadas Rebeldes –FAR-, las que al disolverse por problemas ideológicos, con los líderes de estas, constituyen la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- en 1980, quienes se constituyen durante todo el proceso como la oposición al ejército.

La Organización del Pueblo en Armas –ORPA-, fue una de las principales organizaciones guerrilleras partes del conflicto armado interno, la cual en febrero de 1982 se integra a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-. La colisión de estos cuatro grupos rebeldes, impulsa el proceso de guerra popular revolucionaria y promueve la firma de los Acuerdos de Paz con el Gobierno y el Ejército.

¹⁸ Fuente de referencia: https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_civil_de_Guatemala Fecha de Consulta: 05 de enero del 2018.

En un momento de crisis política y social, el 1 de julio de 1984, es electa la Asamblea Nacional Constituyente, que tiene a bien redactar la actual Constitución Política de la República de Guatemala, la cual entro en vigencia el 14 de enero de 1986, al igual que el decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos y el decreto 1-86 que contiene la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Algunos de los Artículos de las disposiciones transitorias entraron en vigencia el 1 de junio de 1985. El conflicto armado finaliza 10 años más tarde de la entrada en vigencia de la actual Constitución, con la firma de los Acuerdos de Paz.

Los Acuerdos de Paz son doce compromisos suscritos entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- entre 1991 y 1996, para dar solución a los problemas que generó el Conflicto Armado Interno en Guatemala. El acuerdo final y definitivo se llevó acabo el 29 de diciembre de 1996, dentro de los doce acuerdos de paz, encontramos el Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, firmado en Querétaro, México el 25 de julio de 1991, el Acuerdo global sobre Derechos Humanos, firmado en Oslo, Noruega el 17 de junio de 1994 y el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, firmado el 7 de diciembre de 1996 en Estocolmo, Suecia, entre otros.

La Constitución está compuesta o dividida en tres partes: Parte Dogmática: (del Artículo 1º al 139) que incluye el Título I La persona humana, fines y deberes del Estado y el Título II Derechos Humanos (Individuales y Sociales); Parte Orgánica: (Artículo 140 al 262) que incluye el Título III Estado, Título IV Poder Público y el Título V Estructura y Organización del Estado; Parte Práctica: (Artículo 263 al 281) que incluye el Titulo VI

Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional, el Título VII Reformas a la Constitución y el Título VIII Disposiciones Transitorias y Finales.

2.2.1.2 Derechos Humanos

La Corte de Constitucionalidad, ha señalado que “... *nuestra Constitución agrupa los derechos humanos dentro del Título II de la misma, pero claramente se distingue que en el Capítulo I, bajo acápite de Derechos Individuales, figuran los que la doctrina divide en civiles y políticos, mientras que en el Capítulo II, denominado Derechos Sociales, agrupa los derechos humanos que se conocen como económicos-sociales-culturales.*”¹⁹

Así es como la norma suprema, destina un título específicamente a los derechos humanos, el Título II denominado Derechos Humanos, subdividido en el Capítulo I Derechos Individuales, que incluye del artículo tercero al 46, el Capítulo II Derechos Sociales, del Artículo 47 al 134, Capítulo III Deberes y Derechos Cívicos y Políticos, del Artículo 135 al 137 y el Capítulo IV Limitación a los Derechos Constitucionales, Artículo 138 y 139.

Dentro de los principales Derechos Humanos Individuales, encontramos el derecho a la vida, el derecho de todo ser humano de ser tratado con libertad e igualdad, la libertad de acción dentro de los límites que señala la ley, el derecho a una detención legal y a ser notificado de la causa de su detención, derecho del detenido de ser informado de sus derechos y ser interrogado únicamente por autoridad competente, derecho de defensa y presunción de inocencia, derecho a la inviolabilidad de la vivienda y la correspondencia, derecho a la libertad de locomoción, derecho de petición, derecho de

¹⁹ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Expediente No. 87-88. Sentencia del 26 de mayo de 1988.

reunión, libertad de religión, derecho a la tenencia de armas, derecho a la propiedad privada, entre otros.

2.2.1.3 Derechos Sociales

Los derechos sociales han sido objeto de regulación internacional y por ende deben de ser objeto de regulación nacional, la Constitución Política de la República de Guatemala, regula estos derechos, dentro del Capítulo II, del Título II, del Artículo 47 al 134, divididos en diez secciones.

En la sección primera, desarrolla a la Familia, garantizando la protección de la misma, la unión de hecho, el matrimonio, la igualdad de los hijos, la protección a la maternidad y a los minusválidos, el derecho a la adopción, entre otros Derechos Humanos, referentes a la familia.

La sección segunda, denominada cultura, desarrolla el derecho a la cultura, a la identidad cultural, al patrimonio cultural y la protección de este, el derecho a la expresión creadora, ya la promoción de la cultura, entre otros.

Por su parte, en la Sección Tercera, se regula lo relativo a las Comunidades Indígenas, promueve la protección a los grupos étnicos, a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, entre otros derechos humanos referentes a este tema, además de establecer que una ley específica regulara esta materia.

La sección cuarta, es el derecho social a la educación, en la cual se establece el derecho a la educación, la libertad de educación y asistencia económica estatal para la promoción y fomento a la educación, el derecho y la obligación a recibir la educación

inicial, pre primaria, primaria y básica, y el derecho de promover la educación superior, entre otros.

Sección Quinta, sobre Universidades, desarrolla todo lo referente a la Universidad de San Carlos de Guatemala, su autonomía, gobierno y asignación presupuestaria, desarrolla también las universidades privadas, el Consejo de Enseñanza, la incorporación de títulos y la colegiación profesional obligatoria, entre otros derechos sociales.

La sección sexta, titulada deporte, desarrolla la asignación presupuestaria destinada al deporte, la autonomía de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco.

La sección séptima, denominada salud, seguridad y asistencia social, desarrolla el derecho humano a la salud, la obligación del estado de velar por la salud y la asistencia social de todos los habitantes, la protección al medio ambiente, el derecho de las comunidades de participar en los programas de salud, la obligación de velar por la alimentación y nutrición de la población, el derecho a la seguridad social, entre otros derechos humanos sociales.

La sección octava y novena, se encuentran muy relacionadas entre sí, denominándose la sección octava trabajo, regulando el derecho al trabajo y los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo, reconociendo el derecho de huelga y paro, y la irrenunciabilidad de los derechos laborales. La sección novena está dedicada a los trabajadores del estado y desarrolla el derecho de estos de recibir indemnización al ser despedidos sin causa justificada, el derecho de todo guatemalteco de optar a empleos o

cargos públicos, y el derecho a la cobertura gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a los jubilados.

La sección décima, regula el régimen económico y social, determinando las obligaciones del estado, los bienes del mismo, la prohibición de monopolios, la descentralización y autonomía del Estado.

2.2.1.3.1 Derecho al Trabajo

Para poder definir el derecho al Trabajo es primordial establecer que el trabajo, es toda actividad de orden material o intelectual que se realiza a cambio de una remuneración económica, para un patrono determinado y en un plazo establecido. *“El derecho del trabajo puede definirse como la suma de principios y normas formalmente aceptados por medio de un estatuto a favor de los trabajadores al que el Estado ha dado categoría pública para su efectividad, que dan seguridad contractual a los trabajadores, permitiendo mejorar ese estatus de la clase trabajadora, por medio de la negociación de las condiciones de trabajo.”*²⁰

El derecho al trabajo es regulado de manera general en Guatemala a partir de la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, decretada el 11 de diciembre de 1879, que estableció por primera vez para Guatemala el reconocimiento del derecho a un salario justo; posteriormente, la Constitución Política de la Republica de Centroamérica, del 9 de septiembre de 1921, regula la limitación a la jornada de trabajo, descansos y responsabilidades de los patronos y específicamente la Constitución de la República de Guatemala del 11 de marzo de 1945 regula las garantías sociales.

²⁰ Echeverría Morataya, Rolando. Derecho del Trabajo. Ed. Formatec. Guatemala. 2009. Pág. 9

En la actualidad el derecho al Trabajo se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en la sección octava, del capítulo II Derechos Sociales, en el título II Derechos Humanos, de la Parte Dogmática de la misma, el Artículo 101 regula que el trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. Lo que establece la obligación del Estado de propiciar empleo a los habitantes del país, y el derecho de todas las personas de optar a un empleo que satisfaga sus necesidades básicas.

- a) Así mismo se regula, los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo, estableciendo dentro de estos principalmente:
- b) El derecho de toda persona a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias, que garanticen al trabajador y a sus familias una existencia digna;
- c) El derecho de todo trabajador de ser equitativamente remunerado;
- d) Derecho a igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones;
- e) Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley;
- f) Derecho a la fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley.

El Derecho al trabajo, además de regularse en la Constitución Política de la República de Guatemala, se desarrolla en el Código de Trabajo, Decreto 330, que fue en su mayoría sustituido por el Decreto 1441, el cual en su cuarto considerando señala que el derecho de trabajo es un derecho tutelar de los trabajadores, puesto que trata de

compensar la desigualdad económica que poseen los trabajadores frente a sus patronos, otorgándoles por ello una protección jurídica preferente, así mismo indica que este, constituye un *mínimum* de garantías sociales, protectoras del trabajador e irrenunciables.

En materia laboral, la jerarquía normativa, que se está desarrollando en el presente capítulo, no es aplicable, en virtud que la misma Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 106, establece que los derechos consignados en ella, son irrenunciables para los trabajadores, y son susceptibles de ser superados, incluso a través de la contratación individual o colectiva, lo cual nos demuestra que inclusive una normativa de carácter individual, puede ser tomada como superior a lo que la misma norma suprema regula, siempre y cuando sea de mayor beneficio para el trabajador, contrario sensu, en ningún caso podrá aplicarse una norma que vulnere o disminuya los derechos que un trabajador posea, así se pretenda implementar en una norma de rango Constitucional, ya que claramente señala que serán nulas *ipso jure* y no obligaran a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato, convenio o en otro documento, toda estipulación que implique renuncia, disminución, tergiversación o limitación a los derechos reconocidos a favor de los trabajadores.

Así mismo, la Constitución Política de la República de Guatemala desarrolla en el Artículo 106, lo que la doctrina ha denominado el “*in dubio pro operario*”, el cual es un “*aforismo latino, que significa que en la duda, se estará a favor del obrero. En los conflictos del trabajo, las dudas se tienen que resolver a favor del trabajador, por una*

*razón de protección social a la parte más necesitada*²¹, pues establece que en caso de duda sobre la interpretación o alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, sin ninguna jerarquía entre sí, estas siempre se interpretaran en el sentido más favorable para los trabajadores.

2.2.1.4 Derechos Económicos

Los derechos económicos se encuentran íntimamente ligados a los derechos sociales, en virtud que estos, dan vida a los segundos, que son el resultado de la aplicación del estado a los derechos sociales, y se convierten en la obligación adquirida.

Por ello, el derecho social de todo trabajador a condiciones económicas satisfactorias, que garanticen al trabajador y a sus familias una existencia digna, genera para el estado la obligación de verificar a través de las instituciones públicas el cumplimiento de tales condiciones dignas que los patronos deben brindar a sus trabajadores y especialmente el Estado como patrono a todos los funcionarios y empleados públicos. El derecho social al trabajo lleva íntimamente ligado el derecho económico y social a un salario mínimo de conformidad con la ley, el cual es social porque garantiza el desarrollo del trabajador dentro de la sociedad pero en su totalidad es económico por ser determinante de la situación económica del trabajador y por influir en el desarrollo comercial del país.

²¹ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág.479

2.2.1.4.1. Salario mínimo

La Constitución Política de la República de Guatemala regula el derecho a la fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley, que en el caso específico sería el decreto 330 Código de Trabajo, el cual establece en su título tercero, denominado salarios, jornadas y descansos, en el capítulo segundo, titulado salario mínimo y su fijación, el salario mínimo anual y el proceso para la determinación del mismo.

El Código de Trabajo en su Artículo 103 determina que todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia, el cual debe de ser fijado periódicamente, en plazos anuales, atendiendo a las necesidades de cada trabajo, a las condiciones de vida que posee cada región del país y a las posibilidades patronales de quien contrata, según las actividades que se desarrollen, ya sean estas intelectuales, industriales, comerciales, ganaderas o de agricultura.

El proceso de fijación del salario mínimo anual está a cargo de una Comisión Nacional del Salario, adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la cual según el Artículo 105 del Código de Trabajo, es un organismo técnico y consultivo de las comisiones paritarias, encargada de asesorar a dicho Ministerio en la política general del Salario. Las comisiones paritarias del salario se encuentran distribuidas en cada departamento o en cada circunscripción económica del país que haya determinado el Organismo Ejecutivo, las cuales están integradas por cinco patronos e igual número de trabajadores, según lo ha dispuesto el Acuerdo Gubernativo número 777-94, y son presididas por un inspector de trabajo.

Cada comisión paritaria del salario tiene a su cargo, precisar en forma razonada los salarios mínimos que cada una de ellas recomienda para la jurisdicción en la cual ha sido nombrado, enviando en memorial dirigido a la Comisión Nacional del Salario. Para poder determinar el salario mínimo, las comisiones deberán tomar en cuenta las encuestas que sobre el costo de la vida levante el Instituto Nacional de Estadística – INE-, y todos los demás datos que puedan averiguar sobre el precio de la vivienda, del vestido y de las substancias alimenticias de primera necesidad que consuman los trabajadores, así como las posibilidades patronales y las facilidades que del trabajo estos proporcionen a los trabajadores, tales como habitación, tierra para el cultivo propio, leña y demás prestaciones que disminuyan el costo de vida de los trabajadores.

Según lo desarrollado en el Artículo 112 del Código de Trabajo, una vez que la Comisión Nacional del Salario reciba los informes de todas las comisiones, debe rendir al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, un dictamen razonado, en el cual concilie los datos de todos los salarios que se le han indicado, armonizando hasta donde le sea posible los mismos. Copias de este dictamen deben de ser enviadas al mismo tiempo a la Junta Monetaria del Banco de Guatemala y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para que ambas instituciones remitan al Ministerio de Trabajo y Previsión Social las observaciones que consideren pertinentes, de no hacerlo en el plazo de 30 días, el Ministerio procederá a resolver lo pertinente sin estas. El Organismo Ejecutivo, con vista en los mencionados informes y dictámenes, procederá a fijar anualmente mediante acuerdo, emanado por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los salarios mínimos que han de regir en todo el territorio nacional.

El salario mínimo del año 2017, fue fijado por medio del Acuerdo Gubernativo número 288-2016, de fecha 29 de diciembre de 2016, publicado en el Diario Oficial de Centro América el 30 de Diciembre de 2016, el cual en sus considerandos desarrolla que no existió acuerdo en la Comisión del Salario y que corresponde al Organismo Ejecutivo la fijación del salario mínimo para el año 2017, tomando en cuenta indicadores de acuerdo a inflación, crecimiento real del Producto Interno Bruto –PIB- y crecimiento de la población, como se ha analizado, este no era el proceso a seguir para la fijación del mismo, pero él no emitir el acuerdo de fijación del salario mínimo, sería un incumplimiento de funciones por parte del Organismo Ejecutivo, y en cumplimiento de la ley se determinó para el año 2017, como salario mínimo para actividades agrícolas y no agrícolas ochenta y seis quetzales con noventa centavos (Q.86.90), y para la actividad exportadora y de maquila setenta y nueve quetzales con cuarenta y ocho centavos (Q.79.48).

El salario mínimo del año 2018, fue fijado por medio del Acuerdo Gubernativo 297-2017, de fecha 27 de diciembre de 2017, publicado en el Diario Oficial de Centro América el 29 de diciembre de 2017, y vigente desde el 1 de enero de 2018, determina para el año 2018 como salario mínimo para actividades agrícolas y no agrícolas la cantidad de noventa quetzales con dieciséis centavos (Q.90.16), y para la actividad exportadora y de maquila ochenta y dos quetzales con cuarenta y seis centavos (Q.82.46), las cuales deben ser multiplicadas por los 365 días del año y divididas en los 12 meses, para encontrar de esa manera el salario mensual aplicable, lo que instituye un salario mensual para actividades agrícolas y no agrícolas de dos mil setecientos cuarenta y dos quetzales con treinta y siete centavos (Q.2,742.37), y de dos mil

quinientos ocho quetzales con dieciséis centavos (Q.2,508.16) para la actividad exportadora y de maquila, a los cuales deberá sumársele los doscientos cincuenta quetzales (Q.250.00) de bonificación incentivo determinados por la ley.

2.2.1.5 Derechos Políticos

Los derechos políticos, se encuentran regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala, dentro del Capítulo III, del Título II, del Artículo 135 al 137, denominado Deberes y Derechos Cívicos y Políticos, y dentro de estos encontramos como derechos cívicos, servir y defender a la patria, obedecer a las leyes y guardar el debido respeto a las autoridades del país, entre otros.

Dentro de los derechos políticos regula el elegir y ser electo, velar por la libertad y efectividad del sufragio, optar a cargos públicos, participar en actividades políticas, defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la Republica y el derecho de petición en materia política, entre otros.

Los derechos políticos se encuentran desarrollados en Guatemala en una norma de rango constitucional, que es el decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual establece en sus considerandos que la misma debe de normar todo lo relativo al ejercicio de los derechos del ciudadano en lo que atañe a organizaciones políticas y al ejercicio de los derechos políticos adherentes, entre otros. El Artículo 3 de la citada norma desarrolla los derechos y deberes de los ciudadanos y dentro de otros determina el respetar y defender la Constitución Política de la República de Guatemala, el inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el Documento de Identificación Personal, elegir y ser electo, ejercer el sufragio y optar a cargos públicos.

2.2.2 Leyes Ordinarias

Representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales, una forma de normar las actividades del Estado.

El Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula que, la potestad legislativa corresponde al Congreso de la república, y así mismo el Artículo 171 de la norma citada señala que también corresponde al congreso decretar, reformar y derogar leyes, es por eso que en su mayoría, las leyes ordinarias son decretadas por el Congreso de la República.

Algunos tratadistas consideran que, las leyes ordinarias se dividen en dos grupos: Leyes Ordinarias de Organización y Leyes Ordinarias de Comportamiento. A las primeras se les denomina orgánicas; su fin primordial consiste en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales, que dan vida a las diferentes instituciones públicas. Las segundas tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares frente a la realidad social. Esta clasificación no es estricta en el ordenamiento jurídico de Guatemala, porque hay ciertos cuerpos de leyes que incluyen dentro de sus preceptos, una serie de normas de organización institucional, pero así también numerosas reglas dirigidas exclusivamente a los particulares. A los ordenamientos de este género podría denominárseles mixtos o eclécticos. Ejemplo de este tipo de normas mixtas, son el Código de Trabajo, porque además de regir las relaciones entre patronos y trabajadores, desarrolla el actuar de la Inspección del Trabajo, y de los tribunales de Trabajo.

Las Leyes Ordinarias son a las constitucionales lo que las reglamentarias a las ordinarias, ya que toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a ésta en algún sentido. Desarrollando de esta manera lo que la ley superior ha regulado, encontramos el Artículo 27 constitucional el cual determina, el derecho de asilo y la extradición, instituciones que se desarrollan en el Decreto 28-2008 Ley Reguladora del Proceso de Extradición. Por su parte, el Artículo 38 constitucional regula el Derecho a la tenencia y portación de armas, existiendo una ley ordinaria que desarrolla dicho derecho y prohibiciones al mismo, como lo es la Ley de Armas y Municiones.

El Artículo 40 regula la expropiación, y en su último párrafo determina que la ley establecerá las normas a seguirse, para el efecto se promulgó el Decreto 529 Ley de Expropiación. De igual manera; el Artículo 42, reconoce el derecho de autor y el derecho de inventor, y señala que se gozará de ellos de conformidad con la ley, que en este caso sería la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, y así en muchos otros Artículos, la Constitución Política de la República de Guatemala le da vida a muchas normas ordinarias que el congreso tiene la obligación de decretar.

Doctrinariamente la particularidad que, la Constitución regule la creación de una norma, y el Congreso no la haya desarrollado, se le denomina Inconstitucionalidad por Omisión, lo cual se define como la violación a la constitución que se produce por el hecho de no realizar algo que se está obligado constitucionalmente a realizar, en el caso específico decretar una ley, los casos más notorios en el ordenamiento jurídico de Guatemala, son la omisión de la Ley de Comunidades Indígenas, regulada en el Artículo 70 y la Ley de Aguas que regula el Artículo 127 de la misma.

Dentro de esas leyes ordinarias que surgen de la Constitución, encontramos el Decreto 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, que se encuentra fundamentado en el último párrafo del Artículo 232, que establece que su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley, misma que regula que la misma es una institución técnica y descentralizada que goza de independencia funcional, técnica y administrativa, y tiene competencia en todo el territorio nacional. Institución a cargo del Contralor General de Cuentas, denominado Auditor del Estado.

2.2.3 Leyes Reglamentarias

Las normas reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. Las normas reglamentarias son creadas en su mayoría por el organismo Ejecutivo, como órgano encargado de la administración pública, y excepcionalmente, por los organismos Legislativos y Judicial, y en algunos casos incluso algunos órganos extrapoder, por ejemplo el Tribunal Supremo Electoral, que ha reglamentado por sí mismo, todo lo que se encuentra desarrollado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

2.2.4 Leyes Individualizadas

A las leyes individualizadas se les da el carácter de obligatorias únicamente para las personas que forman parte de ellas, estas pueden ser desde un contrato, que obligaría a ambas partes a su cumplimiento, hasta una sentencia, que obligaría al sentenciado con el Estado al cumplimiento de la misma. Y aunque al igual que las anteriores, reciben su fundamento de una ley inmediata superior, algunas veces; sin embargo, una

norma individualizada puede encontrarse condicionada por otra del mismo tipo, como ocurre, por ejemplo, cuando una sentencia se funda en un contrato.

CAPITULO III

CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS

Dentro de las instituciones que tienen a su cargo velar por la buena administración de los bienes del Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala, asigna a la Contraloría General de Cuentas, la función de ser una institución encargada de la fiscalización de los ingresos, egresos, y en general de todo interés hacendario del Estado, verificando el actuar de los funcionarios, empleados públicos y demás personas sometidas a su fiscalización.

3.1. Antecedentes históricos²²

La función fiscalizadora que ejerce la Contraloría General de Cuentas surge en el segundo viaje que los Reyes Católicos autorizaron a Cristóbal Colón, en el cual nombraron a un delegado de la corona, para supervisar el manejo del presupuesto asignado a la expedición y verificar el reparto que se les da a los mismo en el viaje. Posteriormente en el año 1609, con base en la ley No. 82 del antiguo Reino de Guatemala, debía rendirse cuentas a la Contaduría Mayor de México, creada el 14 de agosto del año 1605. Como medida protectora a los ingresos de la corona el 14 de junio de 1769, el Rey Juan Carlos IV en decreto firmado en Aranjuez, crea para Guatemala el empleo del Contador Provincial, lo que permitía un mejor control de los ingresos provenientes de Guatemala. Como evolución del cargo en el año de 1810 España creó el Tribunal de Contaduría General para que examinara las cuentas de todos los que

²² Fuente de referencia: http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/HISTORIA%20CGC.pdf Fecha de Consulta: 22 de enero de 2018

debían rendirlas, habiéndose creado en Guatemala la sección de Contaduría Mayor de Guatemala.

La creación del Tribunal de Contaduría General concibe la independencia de España pero mantiene una anexión a México, y es así como en Guatemala de manera más soberana se inician labores, rodeados de una extrema carencia de fondos económicos, que da lugar a que el 24 de diciembre de 1822, sea suprimida la Contaduría Mayor de Guatemala y tenga que someterse a entregar cuentas a México, como había sido con anterioridad.

El 1 de julio de 1823 Guatemala se separara del Imperio Mexicano, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente, en uso de las facultades que ha esta corresponden, en 1824 aprueba la Ley No. 1, mediante la cual se crea para Guatemala la Contaduría Mayor de Cuentas el 24 de noviembre de 1824. Integrando esta contaduría cuatro empleados: un tesorero, un interventor, un oficial mayor y un escribiente. Correspondiendo a esta, las obligaciones referentes a exigir, calificar y custodiar las escrituras de los negocios de la entonces Hacienda Federal y las Finanzas de los empleados, vigilar a que quienes manejaban caudales para que estos tuvieran al día sus cuentas y dentro de estas facultades, la principal era que si el gobierno quería realizar un gasto extraordinario sin estar decretado por la ley, la Contaduría Mayor de Cuentas podía manifestar su desacuerdo, es decir que poseía facultad fiscalizadora y limitadora del gasto público.

El 24 de junio de 1881 por Decreto Gubernativo 261, en el Artículo 712 Código Fiscal de la República de Guatemala, se crea la Dirección General de Cuentas, cuyos

objetivos principales eran ejercer la inspección inmediata sobre todas las oficinas fiscales de la República en todo lo que se refiere a la contabilidad; centralizar las cuentas de todos los ramos de la hacienda pública, resumiéndolas en una cuenta general; registrar las órdenes de pago libradas contra el tesoro por el Secretario de Hacienda, los nombramientos de empleados en todos los ramos del servicio público, los contratos celebradas por el Poder Ejecutivo que generen ingresos o egresos y los bonos de crédito público que emita la Tesorería Nacional.

De esa cuenta, en el Artículo 1008 del referido Decreto Gubernativo se contemplaba que el Tribunal de Cuentas debía residir en la Capital de la República y que tenía por objeto instruir y fenecer los juicios de cuentas fiscales y municipales, de los establecimientos de beneficencia e instrucción pública y de las demás corporaciones sostenidas con fondos públicos. Así mismo se regulaba que contaría con un Presidente, cinco Contadores de glosa, un Secretario y un Comisario receptor.

El 14 de junio de 1921 la Asamblea Legislativa de la República, a través de iniciativa de Don Carlos Herrera (Presidente de la República 1920 - 1921), emitió el Decreto Legislativo 1,127 que contenía la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas en el cual se le concede independencia para el buen éxito de sus labores como Tribunal; y en el Artículo 63 se establece: *“Las órdenes o disposiciones emanadas del Tribunal de Cuentas, en materia de su competencia, serán obedecidas y acatadas por las autoridades y sus agentes como provenientes de un Tribunal de Justicia.”*

El 9 de septiembre de 1921, se decreta la Constitución Política Federal de Centroamérica y en su Artículo 142 se establecía: *“Se creará una Tesorería General de*

la Federación; un Tribunal Mayor de Cuentas llevará la contabilidad y fiscalizará los ingresos y erogaciones nacionales”. En el Artículo 175, regulaba: “De todo gasto que se haga fuera de la ley, serán responsables solidariamente por la cantidad gastada, los Delegados y el Secretario respectivo, los miembros del Tribunal de Cuentas y los empleados que en él intervinieren, si faltaren a sus respectivos deberes”.

El 11 de marzo de 1945, la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, promulgó la Constitución Política de la República, denominada popularmente como la Constitución de la Revolución, la cual entró en vigencia el 15 de marzo de ese año; en el Artículo 188 de la misma se instauró *“El Tribunal y la Contraloría de Cuentas es una institución autónoma que controla y fiscaliza los ingresos, egresos, y demás intereses hacendarios del Estado, del Municipio, de la Universidad, de las instituciones que reciban fondos directa o indirectamente del Estado y de las demás organizaciones que determine la ley”*. Siendo esta la primera vez que se concebía autonomía total y una delimitación clara de funciones de carácter constitucional.

El 7 de julio de 1948 el Presidente de la Republica, Doctor Juan José Arévalo Bermejo firmó el Decreto del Congreso 515 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría General de Cuentas, el cual constaba de 292 Artículos, y por primera vez se utilizó en la ley para esta institución el título de Contralor. Esta Ley es transformada en el año 1954 después del derrocamiento armado y como producto del proceso histórico conocido como contrarrevolución, en 1955 mediante el Decreto No. 220 el presidente de esa época Carlos Castillo Armas anuló la autonomía de la Contraloría de Cuentas, y

la convierte en dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, significando esto un gran retroceso para el desarrollo de la institución.

El 21 de noviembre de 1956, el Congreso de la República promulgó el Decreto 1126, Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. En el mencionado decreto se garantiza la autonomía de la Institución y se recupera la figura de la elección del Contralor General a través del Congreso de la República, aspecto que se mantiene hasta el 14 de julio de 1964 cuando el Jefe de Gobierno de la República, Ministro de la Defensa Nacional emitió el Decreto Ley 247, por medio del cual se reforma el Artículo 3 del Decreto del Congreso de la República 1,126 el cual queda así, *“La Contraloría General de Cuentas se integrará por un jefe y un subjefe nombrados por el jefe del Organismo Ejecutivo, y por los funcionarios y empleados necesarios a los fines de la Institución”*, cambiando nuevamente la manera de elección.

La Asamblea Nacional Constituyente electa el 1 de julio de 1984, promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual entro en vigencia el 14 de enero de 1986 y se encuentra vigente a la fecha, en su Artículo 232 se establece que la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

En 1996 con la suscripción de los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala asume el compromiso específico de reformar, fortalecer y modernizar la Contraloría General de Cuentas; y la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz coloca como una prioridad la sanción de una nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su Reglamento.

Así surge el 5 de junio del año 2002 el Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. En esta se establece que la Contraloría es el órgano rector de control gubernamental, permitiéndole implementar los mecanismos adecuados, para que con la utilización de nuevos criterios técnicos y tecnológicos, pueda garantizar la transparencia en la utilización del erario público.

El Decreto 31-2002 fue modificado a través del Decreto No. 13-2013, en el cual se establece que la Contraloría General de Cuentas es el ente técnico rector de la fiscalización y el control gubernamental y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública.

De esa manera se indica que, corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los

Organismos del Estado, Entidades Autónomas y Descentralizadas, las Municipalidades y sus Empresas, fideicomisos constituidos con fondos públicos, Consejos de Desarrollo, instituciones o entidades públicas que por delegación del Estado presten servicios, instituciones que integran el sector público no financiero, de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación. También están sujetas a esta fiscalización y control externo los contratistas de obras públicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, patronatos, comités, organismos regionales e internacionales, fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que por delegación del Estado reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado, en lo que se refiere al manejo de estos fondos.

3.2. Decreto 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

Fue emitido el 5 de junio del año 2002, está compuesto de ocho capítulos y un total de 53 Artículos que se desarrollan de la siguiente manera: el Capítulo I contiene las Normas Generales y comprende del Artículo 1 al 10; Capítulo II contiene la Estructura Orgánica y comprende el Artículo 11; Capítulo III regula las Autoridades Superiores del Artículo 12 al 26; Capítulo IV regula las Autoridades Gubernamentales del Artículo 27 al 31; Capítulo V contiene el Régimen Económico y Financiero del Artículo 32 al 37; Capítulo VI contiene el Régimen Sancionatorio del Artículo 38 al 43; Capítulo VII regula los Recursos Legales y comprende el Artículo 44; y el Capítulo VIII contiene las

Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Finales, contenidas en tres secciones establecidas del Artículo 45 al 53.

a) Fue reformado por el Decreto 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el Diario Oficial de Centro América el 12 de noviembre de 2013, vigente desde el 20 de noviembre del mismo año, esta reforma implementa a la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas los siguientes aspectos:

b) Reforma el Artículo 1, que establece la naturaleza jurídica y el objetivo fundamental de la Contraloría General de Cuentas, ampliando las atribuciones que con anterioridad se le habían otorgado y desarrollando el objetivo principal de la misma, el cual con anterioridad no estaba desarrollado.

c) Reforma el Artículo 2, que determina el ámbito de competencia que posee la misma, el cual es ampliado y se determinan nuevos entes sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, entre estos los fideicomisos constituidos con fondos públicos y los Consejos de desarrollo, entre otros.

d) Reforma el Artículo 4, que establece las atribuciones de la institución, actualizando algunas y agregando nuevas atribuciones, entre estas la custodia y resguardo de documentos, y la facultad de requerir solvencia a los sujetos obligados que hayan administrado fondos públicos.

e) Se adiciona un segundo párrafo al Artículo 6, sobre la aplicación del Control Gubernamental estableciendo los requisitos para obtener el cargo de director, jefe o encargado de los Órganos de Auditoria Interna.

- f) Se reforma el segundo párrafo del Artículo 7, acceso y disposición de información, determinando en el propio Artículo el plazo para proporcionar dicha información, el cual con anterioridad era discrecional.
- g) Se reforma el Artículo 8, referente a las revisiones, estableciendo que se deberá establecer un manual para llevar acabo la contra revisión de un auditoria.
- h) Se adiciona un párrafo al Artículo 9, divulgación de información, estableciendo que los informes finales, estados financieros, distribución de ingresos y egresos y detalle de gastos, son documentos considerados como información pública de oficio.
- i) Se reforma el Artículo 11, que desarrolla la organización de la Contraloría General de Cuentas, creando dos nuevos órganos, el Sub Contralor Administrativo y el Inspector General.
- j) Se reforma el Artículo 13, que desarrolla las atribuciones de la autoridad superior, Contralor General de Cuentas, respecto a la facultad del contralor de condonar o disminuir los montos de la sanción, estableciendo como única facultad otorgar una rebaja de hasta el 50%.
- k) Se adiciona el Artículo 21 Bis, que desarrolla el cargo de Sub Contralor Administrativo.
- l) Se adiciona el Artículo 21 Ter, que desarrolla las funciones de la Subcontraloría Administrativa.
- m) Se adiciona el Artículo 21 Quáter, que desarrolla las funciones específicas de la Subcontraloría Administrativa.

- n) Se reforma la literal h del Artículo 22, respecto a agregar la prohibición de los funcionarios de la institución de ser asesores o tener cualquier interés con las instituciones que fiscalizan.
- o) Se reforma el Artículo 23, ampliando la responsabilidad por el actuar a la nueva figura de Subcontralor Administrativo.
- p) Se adiciona el Artículo 23 Bis, que establece la obligación del Contralor General de Cuentas, Subcontralores y Directores de remitir su declaración jurada patrimonial a la Presidencia del Congreso de la Republica.
- q) Se adiciona un tercer párrafo al Artículo 28, respecto a los informes de auditoría y la validez que tienen los mimos en juicio y fuera de él.
- r) Se reforma el Artículo 32, que desarrolla el presupuesto asignado a la institución, ampliando el mismo al 1% de los ingresos ordinarios del Estado, determinados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
- s) Se adiciona un segundo párrafo al Artículo 36, determinando la obligación de contratar mediante concurso público, una institución que realice una auditoría externa a la Contraloría General de Cuentas.
- t) Se adiciona el Artículo 38 Bis, creando la figura de Resistencia a la acción fiscalizadora, eh imponiendo a esta una infracción administrativa.
- u) Se reforma el Artículo 39, que desarrolla las sanciones, determinando nuevos parámetros para el cálculo de la infracción respecto al salario del sancionado y creando una forma de cálculo para quienes no poseen un salario del Estado. Así

mismo concede un plazo de gracia de diez días, para presentar la Declaración Jurada Patrimonial.

v) Se reforma el Artículo 40, ampliando el plazo para notificar la resolución.

w) Se adiciona el Artículo 40 Bis, creando la figura de Convenio de Pago, que permite al sancionado pagar en un plazo máximo de 24 meses.

3.2.1 Sanciones

La Contraloría General de Cuentas en su función sancionadora, como consecuencia de la fiscalización que realiza, está facultada por su propia ley orgánica para imponer sanciones económicas a quienes incumplan con lo indicado en su ley, esta, consiste en una multa a imponer con base en los lineamientos indicados en el Artículo 39 de la mencionada norma, el cual regula que la Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias, que se expresan en cantidad de salarios o sueldos a los funcionarios y empleados públicos y demás personas sujetas a su control y fiscalización, que incurran en alguna infracción, determinando el monto a imponer en base a lineamientos siguientes:

- a) Cuando la sanción sea impuesta por la falta de arqueos sorpresivos de fondos y valores, se tomara el equivalente al 25% del 100% del salario mensual del sancionado.
- b) Cuando exista incumplimiento de recomendaciones realizadas en auditorias anteriores, se calculara en base al equivalente al 25% del 100% del salario mensual del sancionado.

- c) Por la falta de manuales de funciones y responsabilidades, de clases de puestos y de normas y procedimientos, el equivalente al 25% del 100% del salario mensual del sancionado.
- d) Cuando exista incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal, la sanción será el equivalente al 25% del 100% del salario mensual del sancionado.
- e) Por la falta de control previo a la ejecución de inversiones, el equivalente al 25% del 100% del salario mensual del sancionado.
- f) En la falta de presentación del informe de Ejecución de la Inversión, la sanción será del equivalente al 25% del 100% del salario mensual del sancionado.
- g) Cuando exista incumplimiento a normas establecidas para la creación y manejo de fondos fijos rotativos y de caja chica, el equivalente al 25% del 100% del salario mensual del obligado.
- h) Por el uso excesivo de efectivo para pagos, el equivalente al 25% del 100% del salario mensual del obligado.
- i) Por la falta de aplicación de los clasificadores presupuestarios establecidos en la Ley, una sanción del 25% del 100% del salario mensual del obligado.
- j) Cuando se dé la falta de conciliaciones de saldos, el equivalente al 50% del 100% del salario mensual del sancionado.

- k) Por el atraso en las conciliaciones bancarias, sanción del 25% del 100% del salario mensual del sancionado.
- l) El incumplimiento en la rendición de cuentas, es sancionado con el equivalente al 100% del salario mensual del obligado.
- m) Por la falta de registro y control presupuestario, el equivalente al 100% del salario mensual del sancionado.
- n) Cuando exista falta de separación de funciones incompatibles, el equivalente al 100% del salario mensual del sancionado.
- o) Si ocurre la pérdida o extravío de formularios oficiales, el equivalente del 100% del salario mensual del sancionado.
- p) Por la falta de documentos de respaldo, el equivalente del 100% del salario mensual.
- q) Al darse la falta de realización de depósitos inmediatos e íntegros de los ingresos, sanción equivalente del 200% del 100% del salario mensual del sancionado.
- r) Al realizar la utilización de formularios no autorizados, el equivalente del 100% del salario mensual del sancionado.
- s) Cuando exista falta de control interno, el equivalente del 200% del 100% del salario mensual del obligado.

- t) Cuando exista falta de registro o atraso en los registros para el control de inventarios y almacén, el equivalente del 100% del salario mensual del obligado.
- u) Por falta de un adecuado registro y resguardo de la documentación de respaldo de operaciones financieras y administrativas, el equivalente del 100% del salario mensual del sancionado.
- v) En la falta de presentación de la liquidación del presupuesto en la fecha establecida en la Ley, la sanción será del equivalente del 100% del salario mensual del obligado.
- w) Por incumplimiento de normas de calidad del gasto. El equivalente al 25% del 100% del salario mensual del sancionado.
- x) Al no utilizar los sistemas informáticos y demás herramientas de control de contrataciones, formulación y ejecución presupuestaria que a nivel de Estado establezca el órgano rector de control presupuestario, el equivalente del 100% del salario mensual del obligado.
- y) Falta por incumplimiento de la Ley Orgánica de Presupuesto y normas presupuestarias vigentes, sanción del equivalente del 100% del salario mensual del obligado.

Además de los incisos específicos que desarrollan el porcentaje a imponer a quienes reciban un salario del Estado, la reforma implementada por el decreto 13-2013, desarrolla que para las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban

salario o sueldo del Estado, cada salario expresado como sanción en el presente Artículo será equivalente a diez (10) salarios mínimos.

Para la imposición de las sanciones establecidas en la ley, se desarrolla un proceso administrativo, establecido en el Artículo 40 de la ley, el cual establece que en primer término se le conferirá audiencia al presunto infractor por el plazo de cinco (5) días improrrogables para que este explique o justifique los señalamientos que el auditor le hiciera. Si al evacuarse la audiencia se solicitare apertura a prueba, esta se concederá por el plazo perentorio de diez (10) días hábiles improrrogables, los cuales empezarán a contarse a partir del día siguiente al de la notificación de la apertura a prueba, como medios de prueba el sancionado podrá presentar documentos u otros medios que respalden que los hallazgos del auditor son incorrectos o falsos. Vencido el plazo para la evacuación de la audiencia o transcurrido el período de prueba, la Contraloría General de Cuentas resolverá sin más trámite, dentro de los cinco (5) días siguientes y procederá a notificar la resolución, a más tardar dentro de los treinta (30) días posteriores al de la emisión de la resolución.

3.2.2 Incumplimiento de Sanciones

Cuando la Contraloría General de Cuentas emite una resolución, impone la sanción económica que corresponda, y el incumplimiento a una sanción impuesta, lleva implícito que la misma promueva el proceso de cobro por la Vía Económico Coactivo de las multas impuestas, sirviendo de título ejecutivo para promover el proceso, la certificación de la resolución en la que conste la multa impuesta.

El incumplimiento en el pago de las multas, impide a los sancionados el obtener la solvencia o finiquito correspondiente, por tener cuentas pendientes de saldar con el Estado.

3.3 Económico Coactivo

El proceso Económico Coactivo es, un juicio que se promueve para cobrar los adeudos que se le tienen al Estado, existen dos tipos de juicios Económicos Coactivos, uno en materia de cuentas y uno tributario, en el caso específico es aplicable cuando una persona ha tenido a su cargo bienes del estado o manejo de fondos del mismo, y la Contraloría General de Cuentas en su función fiscalizadora ha determinado que los intereses del estado se han visto afectados por el actuar del funcionario o empleado responsable.

El trámite del referido proceso se regula en la Ley del Tribunal y Contraloría de Cuentas, Decreto 1126, actual Ley del Tribunal de Cuentas, y supletoriamente por lo normado en el Código Procesal Civil y Mercantil y el Código Tributario.

El trámite del proceso se inicia con la demanda, a la cual se le debe de acompañar título ejecutivo, que en el caso específico lo constituye la certificación de la resolución emitida por la Contraloría General de Cuentas. El juez deberá calificar el título y dictará resolución mandando a requerir de pago al obligado, en caso que el sancionado no pague lo requerido, se trabara embargo sobre los bienes del deudor, este podrá oponerse en el plazo de tres días, de hacerlo así, se conferirá audiencia a la Procuraduría General de la Nación en representación del Estado, y al ejecutante en el plazo de cinco días.

Posteriormente el juez si lo considerare pertinente o se lo solicitaren, abrirá a prueba las excepciones y vencido este, en el plazo de 15 días emitirá resolución, la cual es apelable.

3.4 Decreto 89-2002 Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos

Esta ley es creada con el objeto de crear normas y procedimientos que permitan transparentar el ejercicio de la administración pública, evitar el desvío, de los recursos, bienes, fondos y valores públicos, en perjuicio de los intereses del Estado.

Dentro de las instituciones tutelares de la ley, encontramos la Contraloría General de Cuentas, la cual tiene dentro de sus objetivos, ser la institución encargada de verificar la probidad en la administración pública, cuya función principal se encuentra normada en el Artículo 14 de la ley, el cual establece los impedimentos para optar a cargos y empleos públicos, y determina dentro de otros, que quienes habiendo recaudado, custodiado o administrado bienes del Estado, mientras no tengan su constancia de solvencia o finiquito de la institución en la cual prestó sus servicios y de la Contraloría General de Cuentas no podrán optar a un cargo o empleo público.

3.4.1 Finiquito

Es el “remate o extinción de cuentas o deudas que lleva aparejada la liberación del deudor en relación con determinadas obligaciones. También se denomina finiquito la constancia expresa en la que el acreedor hace figurar la satisfacción de la deuda o

*deudas.*²³ Para quienes hayan recaudado, custodiado o administrado bienes del Estado, dicha constancia o solvencia la emite la institución en la cual prestaron sus servicios y la Contraloría General de Cuentas como institución encargada de velar por la correcta administración de los bienes del Estado.

Según la interpretación de la norma, el administrar bienes del Estado, incluye el uso del equipo y material que el puesto de trabajo incluye o necesita, y que al ingresar en el mismo le es entregado, por esto, independientemente del puesto o tipo de trabajo que se ejerza, por ser un funcionario o empleado público, siempre deberá de obtenerse el finiquito correspondiente al finalizar con el cargo o empleo, como constancia de que los intereses del Estado no se vieron afectados por el actuar del obligado, entiéndase dentro de estos intereses el material de oficina que le fuera entregado.

3.4.1.1 Objeto

Como encargada de la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado, corresponde a la Contraloría General de Cuentas otorgar finiquito a todas las personas que de una u otra forma administraron fondos del Estado, como constancia que no existió ninguna clase de perdida para las arcas del Estado.

De no obtenerse el finiquito correspondiente, no podría ejercerse nuevamente labor alguna dentro de las instituciones del Estado y se vería ligado a proceso judicial, en busca del restablecimiento de los fondos del Estado.

²³ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág.419

3.4.2 Derechos sujetos a finiquito

Pese a que un derecho es algo que todo ser humano goza sin restricción, el cumplimiento de ciertas obligaciones, o en dado caso el incumplimiento de estas, puede provocar que una persona se vea impedida o limitada en el goce de ciertos derechos.

Dentro de estas limitaciones el no poseer el finiquito correspondiente, puede provocar la limitación de ciertos derechos, dentro de estos, los principales son:

a) Optar a ser funcionario o empleado de las diferentes instituciones del Estado, según lo determinado en el Artículo 16 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, que establece este impedimento para quienes hayan recaudado, custodiado o administrado bienes del Estado, que no tengan su constancia de solvencia o finiquito de la institución en la cual presto sus servicios y de la Contraloría General de Cuentas.

b) Optar a cargo público de elección popular, según lo establecido en el Artículo 214 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que determina como requisito para la inscripción de candidatos, dentro de otros, la constancia de inexistencia de reclamación de cargos emitida por la Contraloría General de Cuentas.

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO DE LAS SANCIONES QUE REGULA LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS

4.1 Aspectos generales

El concepto jurídico fundamental de sanción es definido autor García Máynez, como *“la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.”*²⁴ Y respecto a la misma Alberto Pereira Orozco señala que *“la sanción es la pena o recompensa, o sea el bien o el mal que impone o establece la ley por la observancia o violación de sus preceptos o prohibiciones.”*²⁵

Para entender mejor este concepto y poder definirlo, es necesario analizar individualmente, los elementos que componen las definiciones señaladas, en principio la consecuencia jurídica es parte fundamental de la norma jurídica o el complemento del supuesto jurídico; es decir, que está previamente desarrollado en la ley, es desfavorable porque afecta los intereses de una persona, y que pese al conocimiento obligatorio de la norma, no se cumple con lo en ella establecido, afectando directamente a la persona que encuadra su actuar en lo desarrollado en la norma. En conclusión podemos indicar que una sanción es el resultado del incumplimiento de una norma que se tenía el deber de cumplir.

Toda norma que ordena o señala, el cumplimiento de determinado deber, lleva implícita la imposición de una sanción, con el objeto de evitar que los obligados incumplan con

²⁴ García Máynez, Introducción al estudio del Derecho, Ed. Porrúa, Cuarenta Edición. México. 1993. pág. 295

²⁵ Pereira-Orozco, Introducción al estudio del Derecho, Tomo II, Ed. Ediciones de Pereira. Guatemala. 2009 pág. 106.

la misma, por ello existen sanciones de tipo civil, administrativo y laboral, cada una determinada según el tipo de norma que se vulnera.

Las sanciones civiles son producto del incumplimiento de un deber entre particulares, de normas de carácter privado, un ejemplo de sanción civil, la encontramos en el Artículo 90 del Decreto Ley 106, Código Civil de Guatemala, el cual determina que quien incumpliere con las prohibiciones para contraer matrimonio será sancionado conforme a la ley, y dentro de estas señala la pérdida de la administración de los bienes del menor, para quienes tiene bajo su cargo a menores de edad y así mismo la administración de los bienes de estos.

Las sanciones administrativas son consecuencia de la falta de cumplimiento de los lineamientos establecidos por la administración pública, como ejemplo encontramos que el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, determina en el título VIII del mismo, el régimen sancionatorio, y en el Artículo 151 del Código citado se regula que, la municipalidad podrá imponer según sea el caso, las siguientes sanciones por faltas administrativas, y dentro de estas señala la amonestación, que puede ser verbal o escrita y la multa, entre otras. Y las sanciones laborales, consecuencia del incumplimiento de la relación de trabajo o de lo establecido dentro del contrato de trabajo, el Código de Trabajo, Decreto 330, desarrolla dentro del título octavo, las sanciones y el Artículo 269 determina que será considerada como falta, toda infracción o violación por acción u omisión de la normativa del trabajo, nacional e internacional, la cual será sancionada con multa.

4.1.1 Diferencia entre sanción y pena

En no pocas ocasiones se tiende a utilizar como sinónimo éstos dos conceptos, Sanción y Pena; sin embargo, existe diferencia entre ambos. La pena es, *“el castigo impuesto por autoridad legítima, especialmente de índole judicial, a quien ha cometido un delito o falta”*²⁶.

Sobre el mismo concepto señala el autor Enrique Pessinna, citado por Mata Vela y De León Velasco, que la pena *“expresa, en un significado general, un dolor; considerando especialmente en la esfera jurídica; un sentimiento que cae por obra de la sociedad humana, sobre aquel que ha sido declarado autor del delito....”*²⁷ Así mismo, los autores anteriormente citados consideran que la pena, *“es una consecuencia eminentemente jurídica y debidamente establecida en ley, que consiste en la privación o restricción de bienes jurídicos, que impone un órgano jurisdiccional competente en nombre del Estado, al responsable de un ilícito penal”*.²⁸

De estas definiciones podemos resaltar que la principal diferencia que existe es que la pena es consecuencia de un delito o falta, conducta determinada como prohibida en la normativa penal de Guatemala, especialmente en el decreto 17-73 Código Penal y las denominadas Leyes Penales Especiales, dentro de las cuales encontramos la ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero, Ley contra la Narcoactividad, Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo, entre otras; a través de dichas normativas que crean tipos penales, se tutelan o protegen bienes jurídicos que el

²⁶ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 708

²⁷ De Mata Vela, José y De León Velasco, Anibal. Derecho Penal Guatemalteco. Ed. F&G Editores, Guatemala: 1998. Pág. 245

²⁸ Ibid. Pág. 248

Estado considera importantes para el desarrollo social y la convivencia pacífica dentro de la sociedad de Guatemala.

El Estado de Guatemala cumple con proteger bienes jurídicos tutelados a sus habitantes en observancia a la Constitución Política de la República de Guatemala la cual establece en el Artículo 2º como deberes del Estado proteger la vida, la libertad, la justicia y la seguridad, los cuales son parte de bienes jurídicos que se tutelan a través de la regulación de tipos penales como: el Homicidio, Infanticidio, Parricidio y Asesinato, cuyo bien jurídico tutelado es la vida; el Plagio o Secuestro, la Tortura y la Trata de personas, cuyo bien jurídico tutelado es la libertad y la seguridad; y la Acusación y Denuncia falsa, Colusión y Obstaculización a la acción penal, cuyo bien jurídico tutelado es la administración de justicia, en dicho tipo penal la consecuencia jurídica es una pena establecida en cada tipo.

Por su parte, una sanción, como se analizó al inicio del presente capítulo, dentro de los aspectos generales, es el resultado del incumplimiento de un deber de materia administrativa, civil o laboral, cuyo fin primordial es condicionar a las personas a no cometer dicha acción, y a cumplir siempre con lo que se ha establecido en la norma, por ser de manera general, la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación al obligado.

4.2 Legitimidad de las Sanciones

La legitimidad de una sanción es determinante para exigir su cumplimiento. Entendiendo la legitimidad como la característica de algo que se encuentra apegado a la razón y al derecho. Respecto a la misma, Manuel Ossorio señala que la legitimidad

es lo que tiene “*calidad de legítimo...*” y desarrolla lo legítimo como lo “*legal, lícito, ajustado a razón o derecho.*”²⁹ Dos elementos determinantes en el desarrollo social, la razón, entendiéndose como lo que resulta lógico, y lo legal entendido como lo que se encuentra debidamente plasmado en la norma.

Por otro lado, el derecho, se ve plasmado desde el momento que un precepto se encuentra regulado en una norma que ha sufrido el proceso de creación de la ley, determinado en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual tiene su origen en la iniciativa de ley, la cual según el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la tienen los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral; con la cual debe de presentarse el proyecto de la misma al Congreso de la Republica, quien lo remitirá para su estudio a la comisión correspondiente; quienes entregaran un informe del mismo al pleno del Congreso, para su discusión y debate en mínimo tres sesiones en diferentes días, a menos que la ley fuere declarada de urgencia nacional con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, en cuyo caso, se puede aprobar en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.

Cuando la norma se encuentre lo suficientemente discutida; se votara sobre la aprobación o no de la misma; aprobada con la mitad más uno de votos (a menos que fuere de urgencia nacional), según lo regulado en el Artículo 177 Constitucional, la ley es remitida al Organismo Ejecutivo para su sanción y promulgación, el cual en ejercicio

²⁹ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 543

de su derecho de veto, puede regresar la ley al Congreso, en ejercicio del derecho de veto regulado en el Artículo 178 de la Constitución Política de la República de Guatemala, vetándola de manera total, debiéndose analizar las razones del veto y de encontrarlo improcedente, ordenar su publicación; publicada una ley entrará en vigencia dentro del plazo de ocho días siguientes a la misma, según lo regulado en el Artículo 180 Constitucional y 6 de la Ley del Organismo Judicial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja ese plazo, este proceso, genera lo que doctrinariamente se ha denominado como legalidad de la norma.

Que una norma sea legal, no garantiza que sea legítima, pero toda norma legítima debe necesariamente ser legal, una norma legalmente válida tiene consecuencias jurídicas así esta sea totalmente ilegítima o irreal. Dentro de esta investigación el análisis de las sanciones serán las de carácter administrativo impuestas por la Contraloría General de Cuentas.

4.3. Personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado

Cuando el Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas entró en vigencia, no contemplaba una forma específica de determinar la sanción aplicable a las personas que no recibieran un salario o sueldo por parte del Estado, pues las multas eran calculadas entre un máximo y un mínimo determinado en la ley, a manera de ejemplo podemos mencionar algunos de los incisos que regulaba el Artículo 39³⁰: por falta de arqueos sorpresivos de fondos

³⁰ Este artículo fue reformado por el decreto 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala.

y valores, entre un mínimo de dos mil quetzales (Q. 2000) y un máximo de cinco mil quetzales (Q. 5000); por falta de manuales de funciones y responsabilidad, entre un mínimo de dos mil quetzales (Q. 2000) y un máximo de diez mil quetzales (Q. 10000) y por falta de control interno, entre un mínimo de cuatro mil quetzales (Q. 4000) y un máximo de ochenta mil quetzales (Q. 80000).

Sin embargo, la reforma implementada a través del decreto 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, determina la sanción en base al salario del sancionado, lo cual provocaría la imposibilidad de calcular una manera de sancionar a las personas que aunque no recibieran un salario o sueldo del Estado, ejercieran actividades de administración del erario público, entiéndase personas que ad honorem, por elección o nombramiento, forman parte de la administración de alguna o algunas instituciones públicas, autónomas o semiautónomas, como ejemplos podemos mencionar a los miembros de los Concejos Municipales, de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Consejos Directivos de los Centros Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; dicha regulación provoca una limitación para la institución al momento de imponer la sanción.

Por lo anterior, dentro del proyecto de reforma de la ley se determina que, la sanción a imponer a las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado, determinando que cada salario que se haya expresado como sanción en el Artículo 39, será equivalente a diez (10) salarios mínimos.

Con la anterior reforma se pretende, fortalecer a la Contraloría General de Cuentas, en su función sancionadora específicamente, y en otros aspectos organizacionales que ya se analizaron con anterioridad, permitiéndole imponer sanciones a personas que no poseen un salario para determinar la sanción.

Tomando como referencia los últimos cinco años (2014 -2108)³¹ en promedio el salario mínimo decretado por el presidente de la república, respaldado por el ministro respectivo, es de dos mil quinientos once quetzales con cuarenta y siete centavos (Q.2, 511.47) mensuales, los cual nos daría como base para imponer la sanción un total de veinticinco mil ciento catorce quetzales con setenta y dos centavos (Q. 25,114.72). Dicho análisis nos obliga a preguntarnos: ¿En promedio en una institución pública se gana un total de más de veinticinco mil quetzales mensuales?

A manera de ilustración de la información indicada, se realiza el siguiente cuadro comparativo de tres diferentes sanciones, analizado la sanción promedio correspondiente según la Ley Orgánica de la Contraloría General de cuentas, en la primera columna sin la reforma implementada, utilizando dentro del parámetro existente la sanción media, y en la segunda columna con la reforma del decreto 13-2013, es decir cómo se encuentra nuestra normativa en la actualidad:

³¹ Acuerdos Gubernativos No. 537-2013, No. 470-2014, No. 303-2015, No. 288-2016 y No. 297-2017.

Infracción	Sanción promedio aplicable no vigente	Sanción aplicable vigente con salario mínimo promedio
Falta de arqueos sorpresivos de fondos y valores	Q. 3,500.00	Q. 6,278.68
Falta de manuales de funciones y responsabilidad	Q. 6,000.00	Q. 6,278.68
Falta de control interno	Q. 42,000.00	Q. 50,229.44

4.4 Legitimidad de las sanciones impuestas a las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado.

El análisis de los incisos anteriores nos lleva a razonar, la legalidad y la legitimidad de las sanciones a imponer a las personas que no recibieran un salario o sueldo por parte del Estado. Según lo desarrollado en el apartado referente a la legitimidad de las sanciones, del presente capítulo, el Decreto 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, es eminentemente legal, y la segunda interrogante, desarrollada en el numeral referente a las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado, del presente capítulo, nos muestra que dicha ley no es legítima. Todo esto en virtud que, pese a que la norma es legal, por haberse cumplido para su creación y posterior reforma (a través del Decreto 13-2013), los requisitos señalados en la ley, la misma no atiende a la realidad social y económica de los habitantes de la República de Guatemala, por lo tanto deviene ilegítima.

El hecho de que una persona no posea un salario o sueldo del Estado, hace totalmente irreal considerar que podrá tener mínimo veinticinco mil quetzales, para cumplir con las sanciones que por ejercer un cargo público ad honorem podría la Contraloría General de Cuentas imponerle.

4.4.1 Incumplimiento de sanciones ilegítimas

Habiendo determinado a través del presente análisis que las sanciones contempladas en el Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas son legales más no legítimas, se considera de suma importancia responder a las siguientes interrogantes: ¿Qué consecuencias tiene para el obligado el incumplimiento de sanciones ilegítimas? ¿Existe igualdad entre las personas sancionadas que poseen un salario o sueldo del Estado y de las que no? ¿Cuáles son las consecuencias para las personas sancionadas que no pueden pagar la cantidad impuesta por no poseer ingresos? ¿De qué forma puede la Contraloría General de Cuentas ejercer un control realista y no desproporcionado sobre el actuar de las personas que no reciben un salario o sueldo del Estado?

4.4.1.1 ¿Qué consecuencias tiene para el obligado el incumplimiento de sanciones ilegítimas?

Lo que determina la exigibilidad de una norma, tal y como se desarrolló en el punto 4.2 es que esta sea legal, por lo cual pese a que una norma sea considerada ilegítima, eso no modifica la circunstancia que, la misma sea exigible ante la ley y consecuentemente deba ser satisfecha por el sancionado.

Entonces, que consecuencias genera el incumplimiento de esta sanción para el obligado; entre ellas podemos mencionar:

- a) Imposibilidad de obtener el finiquito correspondiente de la Contraloría General de Cuentas, lo que imposibilita optar a un empleo público, pues la ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, establece en su Artículo 16 que es, impedimento para optar a cargos y empleos públicos, entre otros, que no se tenga la solvencia o finiquito de la institución en la cual prestó sus servicios y de la Contraloría General de Cuentas, como institución encargada de velar por los ingresos y egresos del Estado, para quienes hayan recaudado, custodiado o administrado bienes en cualquier institución, autónoma o semiautónoma que reciba fondos públicos.
- b) Imposibilidad de obtener el finiquito correspondiente o en su caso la constancia transitoria de la Contraloría General de Cuentas, genera el impedimento de optar a cargo público de elección popular entre ellos: Alcalde, miembro de una Corporación Municipal, Diputado o Presidente de la República, según lo establecido en el Artículo 214 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que determina como requisito para la inscripción de candidatos, dentro de otros, original de la constancia transitoria de inexistencia de reclamación de cargos emitida por la Contraloría General de Cuentas con no más de seis meses de anticipación.

4.4.1.2 ¿Existe igualdad entre las personas sancionadas que poseen un salario o sueldo del Estado y de las que no?

La respuesta es no. No existe igualdad en la imposición de las sanciones, toda vez que la base impositiva de sanciones para las personas que no son funcionarios o empleados públicos o que no perciben salario o sueldo del Estado es de veinticinco mil ciento catorce quetzales con setenta y dos centavos (Q. 25,114.72), y el salario mensual promedio de los empleados de la administración pública en Guatemala es equivalente a tres mil novecientos quince quetzales (Q. 3,915.00)³².

De todo esto se desprende que la desigualdad que existe en la regulación de la sanción a imponer a personas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado es injusta, toda vez que quienes están recibiendo un salario proveniente de los fondos públicos y encuadran su conducta en alguna de las infracciones que regula el Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, tienen la posibilidad de cumplir con la sanción impuesta, a través de los ingresos que la misma institución les proporciona, pudiendo incluso apegarse a la posibilidad de realizar el convenio de pago de veinticuatro meses que la ley establece, o destinando la ganancia de un mes de salario al pago de lo adeudado, mas no así, quienes no reciben un salario o sueldo de una institución pública, que no solo son sancionados con una base que triplica el promedio de los salarios del Estado, sino que se enfrentan a la realidad de no poseer ingresos para satisfacer la sanción impuesta.

³² <https://www.google.com/amp/s/tengoderechogt.wordpress.com/2015/04/14/impunidad-laboral-y-sector-publico-en-guatemala/amp/#ampshare=https://tengoderechogt.wordpress.com/2015/04/14/impunidad-laboral-y-sector-publico-en-guatemala/> Fecha de consulta: 4 de marzo de 2018.

4.4.1.3 ¿Cuáles son las consecuencias para las personas sancionadas que no pueden pagar la cantidad impuesta por no poseer ingresos?

En primer término, deben de sufrir las consecuencias que la imposibilidad de obtener el finiquito correspondiente conlleva; la imposibilidad de optar a cargo de elección popular o de optar a cargo o empleo público, tal y como se desarrolla en el inciso 4.4.1.1 del presente capítulo, aspectos que pueden ser irrelevantes para muchas personas, pero que para un porcentaje de la población, son dos aspectos que pueden limitar totalmente su desarrollo integral, debido a que si no posee un empleo o cargo público y su carrera profesional y meta personal va enfocada a ser un funcionario o empleado público, este aspecto, puede limitar totalmente esta posibilidad para esa persona, como sería el caso de un estudiante o egresado de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, cuya meta personal sea ser Agente Fiscal del Ministerio Público, o Abogado de la Defensa Pública Penal, o hacer carrera dentro del Organismo Judicial; o un estudiante de medicina o Médico y Cirujano que desea formar parte del sistema de salud del Estado, como Médico de alguno de los hospitales públicos del país, o formar parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, limitando con esto Derechos Humanos que le asisten y permiten optar a dichos cargos.

Igualmente puede darse el supuesto que desean ejercer sus derechos políticos postulándose a algún cargo de elección, como Alcalde Municipal o Diputado, y que a lo largo de su vida se ha desarrollado como líder, considerando como única meta el obtener uno de estos cargos públicos y con el desarrollo de este supuesto también se está vulnerando el Derecho Humano a ser electo.

Por otro lado, existe una posibilidad remota que considero vulnera aún más los Derechos Humanos de los sancionados bajo estas circunstancias, y es la de que el sancionado, desee solventar su situación jurídica con la Contraloría General de Cuentas, pagando la sanción impuesta, a cambio de generar una deuda que lo coloque a él y a su familia en una situación económica más desfavorable, a raíz de un crédito que le permitirá solventar su situación pero creando ella una situación económica precaria familiar.

4.4.1.4 ¿De qué forma puede la Contraloría General de Cuentas ejercer un control realista y no desproporcionado sobre el actuar de las personas que no reciben un salario o sueldo del Estado?

Es importante que, el Estado de Guatemala no delegue la administración de sus bienes, ingresos y egresos en personas que no poseen una forma de responder por los daños o perdidas que su actuar o forma de administrar puede generar ante la institución, en consecuencia dicha administración debe otorgarse únicamente a personas que sean funcionarios o empleados del Estado, quienes pueden y tienen que responder con su salario al momento de actuar negligentemente.

Por otro lado, el hecho de que una persona preste una labor *ad honorem* en la administración de alguna institución pública, es una labor altruista, loable; sin embargo, ni la persona que presta sus servicios, ni el Estado, contemplan que su actuar genere una sanción por parte de la Contraloría General de Cuentas, empero, este aspecto debe de estar necesariamente cubierto por la ley, citando lo que en la ciencia jurídica se conoce como principio de prohibición: “todo lo que no está prohibido está permitido” que se encuentra regulado en el Artículo 5º Constitucional, la situación descrita, genera

conflictividad principalmente para quienes ejercen dicha labor *ad honorem* y de manera secundaria para el Estado que resulta afectado en sus intereses, porque no logrará que se restituyan las pérdidas que el actuar de una persona en esta situación económica provoque para con el erario público.

4.5 Análisis de la sentencia de inconstitucionalidad general parcial, expediente No. 2810 – 2014, de fecha veinte de agosto de dos mil quince, emitida por la Corte de Constitucionalidad.

A manera de ilustrar los problemas que el tema investigado genera, se analizará la sentencia de fecha veinte de agosto de dos mil quince, de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala dentro del expediente número 2810 – 2014, respecto a la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, entre otras normas, contra el Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31 – 2002 del Congreso de la República, específicamente en los apartados siguientes: “... a) numeral 18; b) frase “del 200%” contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25, y 26: y c) frase “diez (10)” del párrafo tercero.”

Específicamente la inconstitucionalidad se promueve contra el Artículo 67 del Decreto 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, que reformó el Artículo 39 del Decreto 31-2002.

La argumentación de la interponente se resume así: se fundamenta en el Artículo 41 constitucional que protege el derecho humano a la propiedad privada, indicando que no se pretende con esto, argumentar que quienes ejercen labor como dirigentes deportivos, como funcionarios “*ad honorem*”, no sean sancionados por infracciones a

las disposiciones administrativas, en el caso específico derivadas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; por el contrario, el planteamiento se dirige a evidenciar que las multas legalmente previstas no son congruentes con los postulados constitucionales en tanto carecen de una adecuada razonabilidad en su determinación cuantitativa. Se hace mención que es necesario considerar la garantía innominada del debido proceso sustantivo, como se reconoce en sentencias de la Corte de Constitucionalidad expedientes números: 1086-2003 y 2729-2011, determinando que dicho principio obliga al Poder Legislativo a que los derechos fundamentales de todo ciudadano, incluido el servidor público, para el caso específico, sean garantizados aunque no se encuentren expresamente establecidos en la ley; y por ello las leyes deben reflejar una base razonable en su emisión, de forma que en el ejercicio de la función legislativa se impone la observancia de las reglas de la lógica, la razonabilidad y la proporcionalidad, para no concluir en lo absurdo, lo irrealizable, lo imposible o lo prohibido.

Continúan argumentando que en cuanto al Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, si bien el sistema de multas vinculado al salario del funcionario infractor pareciera asegurar el pago de la sanción, en realidad dicho sistema de cálculo ataca directamente los derechos del sancionado, pues el salario es en su mayoría la única fuente de ingresos del infractor y su familia y por tal razón, una multa que representa el cien por ciento (100%) del salario, genera un importante impacto patrimonial y en consecuencia se evidencia que el medio que seleccionó el legislador no es compatible con su fin, más aún, si la multa administrativa, excede el monto del

salario como es el caso de los numerales indicados, cuya multa es del doscientos por ciento (200%) del salario del infractor.

Afirman que en este caso, la multa es confiscatoria, en tanto carece de razonabilidad y proporcionalidad contrariando el orden constitucional, ya que la multa ha de tener fines preventivos o correctivos, no represivos que atenten contra el patrimonio individual; en tal sentido, las multas referidas desincentivan al funcionario a seguir en el ejercicio del cargo, por el riesgo que existe sobre su patrimonio, ya que las multas indicadas, rebasan la capacidad de pago, que es el parámetro para cualquier sanción.

Además indica la interponente que, al determinar como base diez (10) salarios mínimos, la normativa crea la condición para que se eleve desmesuradamente la cuantía de una multa administrativa para quien no percibe un salario, cuantía que se aumentara año con año; no existiendo base teórica o lógica para afirmar que los dirigentes deportivos, en el caso específico, pero aplicable a los demás que se han citado en la presente investigación, perciben mensualmente el equivalente a diez salarios mínimos, por lo cual, el legislador simplemente especula, lo que significa según afirman, crear una norma subjetiva y arbitraria que da lugar a la injusticia.

Continúan con su argumentación exponiendo que, resulta contradictorio que no poseer sueldo público sea la condición para ser multado con mayor intensidad que la gran mayoría de funcionarios, por lo cual es evidente la falta de razonabilidad en la norma. Así mismo la norma genera desigualdad, en contravención al Artículo 4° constitucional, pues existiendo igualdad de circunstancias se regula un trato distinto sin razón suficiente; ya que ambos tienen como función administrar la cosa pública, se hace una

aplicación analógica del principio constitucional que dispone que “quien gana más paga más, quien gana menos paga menos” y de manera interpretativa, que “quien no gana, paga lo mínimo”, lo que no supone impunidad, que sería no pagar, sino equiparar la situación de los funcionarios.

De todo lo argumentado, la Corte en su análisis indica que deviene inviable el análisis de la inconstitucionalidad referida al presunto carácter confiscatorio de las multas, en tanto el argumento aduce vulnerado un principio propio del Derecho Tributario, siendo ámbitos que persiguen fines distintos y que, por ende, no comparten en su configuración legislativa tal elemento. Así mismo indica que resulta no ser previsible desde la función legislativa, determinar si la persona sancionada, podrá o no hacer frente a la sanción impuesta. Señala así mismo que la sanción solo deberá ser proporcional al daño causado, y se realiza un análisis de cada inciso, de lo cual desprende que la infracción vulnera, una misma normativa, y concluyendo que no existe razonabilidad en el aumento de la sanción prevista, y que por la falta de proporcionalidad de las sanciones, deviene inconstitucional la frase “del 200%” en la norma indicada.

En cuanto al tercer párrafo, indica que lo que se pretende señalar como aspecto de desigualdad, es justo la razón que motiva al legislador a regular dicho aspecto, y que no se aprecia la desigualdad denunciada, y que dentro de la institución que promueve la acción de inconstitucionalidad, existen personas que devengan un salario equivalente a lo que correspondería como sanción en base a diez (10) salarios mínimos, y la posibilidad de que la persona que ejerce administración de manera ad honorem, reciba una sanción menor a la que una persona que se encuentra bajo su dirección, no solo

carece de fundamento sino que podría resultar ineficaz para el ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, la Corte de Constitucionalidad resuelve en el caso específico, primero: Sin lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, contra la frase “diez (10)”, del tercer párrafo del Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, y segundo: Con lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, contra la frase “del 200%” contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26, todos del Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

El argumento que la Corte de Constitucionalidad tiene a bien utilizar, considero es errado, en virtud que la forma de interpretar la desigualdad, que la interponente tiene a bien señalar, no es la correcta. Ya que se está considerando esta desigualdad como una razón para aplicar una sanción más severa, cuando lo que motiva esta desigualdad es la falta de un salario para un grupo determinado de la población, es decir, la honorable Corte está señalando que la debilidad que existe en la norma es una de sus virtudes, dejando de lado, la realidad que nos señala que si una persona no posee un sueldo, no podrá hacer frente a una sanción, así su labor sea de administración. Así mismo el hecho de que se argumente que dentro de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala –CDAG- existen personas que reciben el equivalente a 10 salarios mínimos mensuales, posibilita el planteamiento de una nueva acción de

inconstitucionalidad en caso concreto, en aquellas instituciones en las cuales el máximo de los salarios mensuales, no llega a ser equivalente a los 10 salarios mínimos que la norma señala para las personas que ejercen labor “*ad honorem*”.

Para finalizar indicar que la sentencia antes analizada respalda muchos de los argumentos que se han desarrollado dentro de la presente investigación, y nos muestra otros, que pese a que la Corte de Constitucionalidad rechaza en la sentencia citada, son aplicables a otros casos concretos que dentro de la presente investigación se señalaron, en otras instituciones.

CONCLUSIONES

- I. Los Derechos Humanos son las facultades, poderes y libertades fundamentales que posee una persona por el solo de ser humano, sin importar su edad, etnia, religión, sexo o condición social, estos son hoy en día un tema polémico, muy mediatizado y de mucha influencia social, en la actualidad el reconocimiento de estos es obligacional y el respeto de los mismos una lucha diaria, dentro del ordenamiento legal de Guatemala la Constitución Política de la República de Guatemala, regula los principales Derechos Humanos y reconoce con vital importancia dentro de estos los derechos económicos, políticos y sociales.
- II. En la presente investigación como resultado del análisis realizado se comprobó la hipótesis planteada y se concluye que la sanción impuesta en base a diez (10) salarios mínimos por parte de la Contraloría General de Cuentas es ilegítima, y la imposición de la misma desmotiva a las personas capaces e idóneas a postularse a cargos o servicios públicos que se prestan “*ad honorem*”, ya que quienes no reciben un salario o sueldo se ven imposibilitados de cumplir con las sanciones que la Contraloría General de Cuentas impone, lo que provoca la vulneración de sus derechos humanos políticos, económicos y sociales.
- III. Esta investigación representa un aporte importante a la ciencia del Derecho, ya que se han identificado los derechos humanos económicos, sociales y políticos, regulados tanto internacionalmente como nacionalmente; los tratados más importantes ratificados por Guatemala en materia de derechos económicos, sociales y político; y así mismo es de importancia especial para el Derecho Administrativo, toda vez que dentro

del presente análisis, se ha identificado y comprobado la existencia de un problema dentro del decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, problema que está limitando los derechos humanos de un determinado grupo social.

RECOMENDACIONES

1. Planteamiento de acción de inconstitucionalidad en contra de los incisos 17 y 20 del Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, por ser los únicos supuestos que aun contemplan la frase “del 200%”, utilizando como antecedente la sentencia de fecha veinte de agosto de dos mil quince, de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala dentro del expediente número 2810 – 2014, ya que la misma argumenta en su sentencia que la sanción “del 200%” es inconstitucional por ser desproporcional a los supuestos planteados.
2. Reformar el párrafo tercero del Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, de manera que no se permita la participación, en la administración de fondos públicos, de personas que no sean funcionarios o empleados públicos, y que por consiguiente no puedan garantizar con su salario o sueldo el pago de las sanciones impuestas por hallazgos encontrados por la Contraloría General de Cuentas, cuando se considere que su actuar afecta los intereses del Estado.
3. Que los procesos de las personas que ya se encuentran sancionadas bajo los lineamientos del párrafo tercero del Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, puedan ser analizados de manera personal por el Contralor General de Cuentas, y resueltos tomando en consideración la situación económica del sancionado, la responsabilidad en la infracción de la norma y la proporcionalidad de la misma, para no

vulnerar los derechos civiles, económicos y políticos de los sancionados que no se encuentran en la posibilidad de pagar la sanción impuesta.

BIBLIOGRAFÍA

Calderón Morales, Hugo Haroldo. Teoría General del Derecho Administrativo. Tomo I. Primera Edición. Guatemala, Guatemala: MR Ediciones, 2013.

De Mata Vela, José y De León Velasco, Anibal. Derecho Penal Guatemalteco. Parte General y Parte Especial. Décima Edición. Guatemala, Guatemala: Ed. F&G Editores, 1998.

Echeverría Morataya, Rolando. Derecho del Trabajo I. Cuarta Edición. Guatemala, Guatemala: Ed. FORMATEC, 2009.

García Máñez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Cuarenta Edición. México: Ed. Porrúa, 1993.

Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª ed., actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2001.

Pereira-Orozco, Alberto. Introducción al estudio del Derecho, Tomo II. Sexta Edición. Guatemala, Guatemala: Ed. Ediciones de Pereira, 2009.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, versión electrónica.

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 16 de diciembre de 1966. Vigente desde el 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas. 16 de diciembre de 1966. Vigente desde el 3 de enero de 1976.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala, decreto número 12-2002, 2002.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Congreso de la República de Guatemala, decreto número 89-2002.

Ley del Tribunal de Cuentas. Congreso de la República de Guatemala, decreto número 1126.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Congreso de la República de Guatemala, decreto número 31-2002.

Decreto 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el Diario Oficial de Centro América el 12 de noviembre de 2013.

Acuerdo Gubernativo No. 537-2013. Presidente de la República de Guatemala. Publicado en el Diario Oficial de Centro América el 27 de diciembre de 2013.

Acuerdo Gubernativo número 288-2016. Presidente de la República de Guatemala. Publicado en el Diario Oficial de Centro América el 30 de diciembre de 2016.

Acuerdo Gubernativo número 297-2017. Presidente de la República de Guatemala.
Publicado en el Diario Oficial de Centro América el 29 de diciembre de 2017.

Acuerdo Gubernativo número 303-2015. Presidente de la República de Guatemala.
Publicado en el Diario Oficial de Centro América el 30 de diciembre de 2015.

Acuerdo Gubernativo número 470-2014. Presidente de la República de Guatemala.
Publicado en el Diario Oficial de Centro América el 19 de diciembre de 2014.

Corte de Constitucionalidad de Guatemala, expediente número 2810 – 2014. Sentencia
de inconstitucionalidad general parcial del 20 de agosto de 2015.

Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Expediente 1822-2011. Sentencia del 17 de
julio de 2012.

Corte de Constitucionalidad de Guatemala, expediente número 87-88. Sentencia del 26
de mayo de 1988.

Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Expedientes Acumulados 001-2001, 002-
2001 y 004-2001. Sentencia del 5 de abril del 2001.

CONSULTAS ELECTRONICAS:

<https://youtu.be/7H7Cm5uVRY0> (Guatemala, 5 de diciembre de 2017)

https://es.m.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_de_las_Naciones_Unidas.
(Guatemala, 18 de diciembre de 2017)

<http://www.culturalrights.net/es/principal.php?c=1>. (Guatemala, 3 de enero del 2018)

https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_civil_de_Guatemala. (Guatemala, 05 de enero del 2018)

http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/HISTORIA%20CGC.pdf (Guatemala, 22 de enero de 2018)

<https://www.google.com/amp/s/tengoderechogt.wordpress.com/2015/04/14/impunidad-laboral-y-sector-publico-en-guatemala/amp/#ampshare=https://tengoderechogt.wordpress.com/2015/04/14/impunidad-laboral-y-sector-publico-en-guatemala/> (Guatemala, 4 de marzo de 2018)