

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



**FUNDAMENTOS PARA REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL  
PRESUPUESTO DECRETO NÚMERO 101-97 PARA PROPONER LÍMITES AL  
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO QUE PUEDE CONTRAER EL ESTADO**

**JOEL OTONIEL CHÁVEZ GRAMAJO**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2014**

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

**FUNDAMENTOS PARA REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL  
PRESUPUESTO DECRETO NÚMERO 101-97 PARA PROPONER LÍMITES AL  
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO QUE PUEDE CONTRAER EL ESTADO**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**JOEL OTONIEL CHÁVEZ GRAMAJO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, Noviembre de 2014

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

DECANO:	MSc.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Luis Fernando López Díaz

**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).



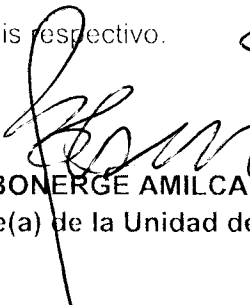
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 26 de marzo de 2014.


Atentamente pase al (a) Profesional, MARIO SAUL CIFUENTES HERNANDEZ  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
JOEL OTONIEL CHÁVEZ GRAMAJO, con carné 200431150,  
 intitulado FUNDAMENTOS PARA REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DECRETO NÚMERO  
101-97 PARA PONER LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO QUE PUEDE CONTRAER EL ESTADO.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas. la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
 DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

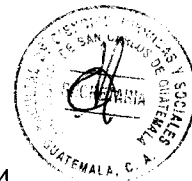
  
 Mario Saúl Cifuentes Hernández  
 ABOGADO Y NOTARIO

Fecha de recepción 2 / 4 / 2014

Asesor(a)



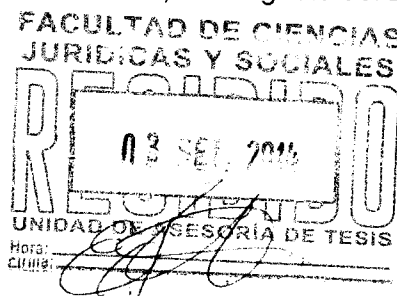
*Licenciado Mario Saúl Cifuentes Hernández*  
*Abogado y Notario*



Ciudad de Guatemala, 6 de agosto del 2014.

**Doctor**

**Bonerge Amílcar Mejía Orellana,**  
**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis,**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala.-**



Doctor Mejía Orellana:

En atención al nombramiento como **ASESOR** de tesis del bachiller **JOEL OTONIEL CHÁVEZ GRAMAJO**, me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente al tema intitulado: **“FUNDAMENTOS PARA REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DECRETO NÚMERO 101-97 PARA PONER LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO QUE PUEDE CONTRAER EL ESTADO”** y en relación a los extremos indicados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, se establece lo siguiente:

- a. Revisé el contenido científico y técnico del análisis jurídico del tema investigado “Fundamentos para Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97, para poner límites al endeudamiento público interno que puede contraer el Estado” y su planteamiento es un problema técnico, jurídico y social.
- b. La metodología y técnica utilizada para su elaboración fueron las siguientes: Se utilizó los métodos analítico y sintético, la técnica bibliográfica y la técnica de gráficas, por lo que considero que fueron los adecuados para el desarrollo del tema.
- c. Acerca de mi opinión sobre su redacción, le manifiesto que revisé detenidamente los capítulos de la investigación, los que tienen un orden lógico que se refleja en la redacción clara y precisa de los temas y subtemas desarrollados en la misma.
- d. El aporte científico y la conclusión discursiva de la misma lo constituye principalmente la propuesta de reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, para colocarla en consonancia con la realidad jurídica y presupuestaria de la Nación.
- e. Respecto a la bibliografía utilizada, se consultó los documentos, doctrinas y libros adecuados para el desarrollo del tema indicado anteriormente.
- f. En la revisión de la misma, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió.
- g. Hago constar de manera expresa que no soy pariente del bachiller **JOEL OTONIEL CHÁVEZ GRAMAJO**, dentro de los grados estipulados en la ley.

En conclusión y atendiendo a lo indicado en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen

DESPACHO JURÍDICO Y NOTARIAL: 7ª AVENIDA 12-90 ZONA 13  
CIUDAD DE GUATEMALA  
TELÉFONOS: 2321-2626; 2321-2628  
CELULAR 42118555  
FAX: 2472-2070  
e-mail: mariosc6565@yahoo.com

*Licenciado Mario Saúl Cifuentes Hernández*  
*Abogado y Notario*



General Público, se informa a usted, que **APRUEBO** la investigación realizada, por lo que con respecto al trabajo realizado por el sustentante bachiller **JOEL OTONIEL CHÁVEZ GRAMAJO**, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, ya que considero que el tema realiza un aporte importante al Sistema Jurídico Guatemalteco.

Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente,

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be "Mario Saúl Cifuentes Hernández".

Mario Saúl Cifuentes Hernández  
ABOGADO Y NOTARIO

**Lic. Mario Saúl Cifuentes Hernández**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado No. 4,967**



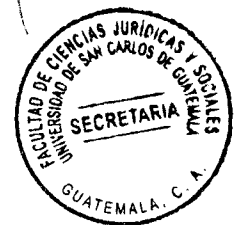
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JOEL OTONIEL CHÁVEZ GRAMAJO, titulado FUNDAMENTOS PARA REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DECRETO NÚMERO 101-97 PARA PONER LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO QUE PUEDE CONTRAER EL ESTADO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.



~~Lic. Avidan Ortiz Orellana~~

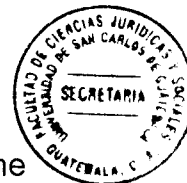




## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, sabiduría, salud, y entendimiento para poder alcanzar este triunfo.
- A MI PADRE:** Ángel Chávez Villatoro, porque desde que vine al mundo me has cuidado y guiado, por lo tanto, con este triunfo quiero expresarte mi amor, admiración y respeto, y le ruego a la vida, que me permita hacerte tan orgulloso de mi, como yo estoy de ti.
- A USTEDES:** Ángel Alberto Chávez, Joel Alejandro Chávez, Paola Fúnez Reyes y Carlos Ramírez Anleu, por haber compartido incondicionalmente conmigo su apoyo, cariño, entusiasmo y deseos de superación
- A MIS FAMILIARES:** Aquellos con quienes convivo y para aquellos con los que con los que conviví durante su estadía en esta tierra, por haber sido y ser parte integral de mi desarrollo, tanto personal como espiritual, y por saber que pude y podré contar siempre con ustedes.
- A MIS AMIGOS:** Ya que con ustedes pude comprender que la vida es hermosa, que tiene un sinfín de momentos felices y gratos para recordar.
- A MIS MENTORES:** Que sin esperar nada a cambio, me han brindado su conocimiento, experiencia y orientación, elementos indispensables para el logro de este triunfo.
- A MI TIERRA NATAL:** Bárcenas, ubicada en el municipio de Villa Nueva del departamento de Guatemala, pedacito de mi país que me vio nacer y crecer.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por permitirme alcanzar mi mayor sueño y anhelo; Ser un profesional del derecho.





A MI TRICENTENARIA: Universidad de San Carlos de Guatemala y, por permitirme ser parte de su comunidad y de su prestigiosa trayectoria.

A TODOS USTEDES: Que sin tener el espacio suficiente para nombrarlos con nombre y apellido a cada uno, saben perfectamente bien que lo que he alcanzado hoy, lo logre gracias al apoyo que me han brindado día con día.



## PRESENTACIÓN

El trabajo de investigación se ha denominado Fundamentos para reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97. En el problema que se plantea en él, es que durante los últimos años el Congreso de la República de Guatemala ha aprobado un presupuesto cada vez mayor que no es congruente con la recaudación tributaria, es decir el Estado gasta más de lo que recibe y la solución ha sido, optar por préstamos a entidades bancarias internacionales o la emisión de bonos, ambos tienen como producto contraer deuda pública, que aumenta de manera excesiva.

Este endeudamiento que se ha dado de manera permanente y prolongada tiene un efecto negativo y hace suponer que la sostenibilidad del mismo pone en riesgo la economía del Estado y por ende la de todos los ciudadanos, vulnerando el derecho de seguridad de los guatemaltecos en general, lo cual justifica preliminarmente efectuar el análisis legal que permita sustentar una disposición legal que ponga fin al endeudamiento público.

La investigación parte de la realidad contextual de los años 2012 y 2013, trata de evidenciar que no existen en la actualidad elementos que permitan visualizar en el corto plazo que la deuda deje de crecer, en ese sentido es de suma importancia sustentar con elementos objetivos una solución de carácter legal, con lo cual se estaría contribuyendo con la sociedad guatemalteca para evitar el endeudamiento de las futuras generaciones. El enfoque es jurídico económico desde el punto de vista del derecho público, específicamente la rama del derecho administrativo.



## HIPÓTESIS

El excesivo y desordenado endeudamiento público que lejos de generar el bien común y el desarrollo integral de la población ha acrecentado su pobreza y los conflictos sociales, el cual es necesario aplacar mediante la emisión de disposiciones legales.

Con el planteamiento de reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97, para poner límites al endeudamiento público interno que puede contraer el *Estado genera una posición de establecer que es urgente tomar este tipo de medidas y generar una posición política en favor de las grandes mayorías que son las que sufren el flagelo.*

Se pretende obtener los fundamentos jurídicos y doctrinarios que permitan sustentar propuestas de reformas que ponga limitaciones al endeudamiento público.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Se interpretaron y conceptualizaron todos los elementos presentados por los estudiosos del tema y de instituciones estatales que son las exclusivas para abordar este tipo de temas y que han estado de cerca estudiando y contribuyendo en desarrollar un modelo efectivo pero que es real que no existe una voluntad política para terminar con este problema de raíz.

La discrecionalidad generada debido a la imprecisión de la legislación actual permite que la deuda que adquiere el Estado crezca de manera constante y desproporcional, por lo que la solución es incorporar reformas a la Ley y de esta manera poner límites al endeudamiento que puede adquirir el Estado a futuro.

La hipótesis es validada en el desarrollo del presente trabajo, pues se evidencia que la legislación existente respecto al tema es débil en este sentido, la comprobación realizada es empírica pues se basa de una realidad que es representativa para la sociedad guatemalteca.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

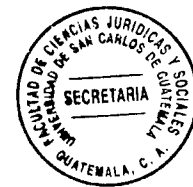
1. Ingreso, gasto y deuda pública .....	1
1.1. El ingreso público.....	1
1.2. El gasto público.....	10
1.3. Deuda pública .....	22

### CAPÍTULO II

2. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.....	29
2.1. Definición.....	29
2.2. Función del Ministerio de Finanzas Públicas en la elaboración y Ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.	31
2.3. Ciclo presupuestario .....	38
2.4. Análisis del presupuesto 2013.....	40

### CAPÍTULO III

3. Control y fiscalización del gasto público.....	45
3.1. Control gubernamental.....	45
3.2. Fiscalización.....	50
3.3. Transparencia económica y fiscal.....	51
3.4. Función de la Contraloría General de Cuentas.....	52
3.4.1. Objetivos de la Contraloría General de Cuentas.....	52



## CAPÍTULO IV

	<b>Pág.</b>
4. Fundamentos y propuestas de reforma a la Ley del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos de la Nación y otras leyes relacionadas .....	55
4.1. Generalidades.....	55
4.2. Problemas generados por la discrecionalidad en la contratación.....	59
4.3. Elementos a regular.....	62
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>69</b>
• <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>71</b>



## INTRODUCCIÓN

Guatemala cuenta con una amplia legislación que regula lo concerniente al ingreso, gasto y deuda pública, la cual ha demostrado en la práctica ser insuficiente para frenar las conductas lesivas a la nación como lo son la discrecionalidad en la contratación, el excesivo endeudamiento público y la corrupción que conlleva falta de transparencia en la actuación del Estado. Estas situaciones ocasionan un déficit fiscal que impide al Estado cumplir con sus objetivos programáticos de atención integral a la población guatemalteca, dificultando el pago de la deuda sea esta interna o externa y obstaculizando el cumplimiento de los planes, programas y proyectos previstos para el desarrollo del país. En atención a ello la presente investigación cumple con el objetivo planteado al identificar y establecer la problemática y los fundamentos sociales y jurídicos que permitan sustentar una legislación que ponga límites al endeudamiento público y la corrupción, y así evitar el excesivo y desordenado endeudamiento público que lejos de generar el bien común y el desarrollo integral de la población ha acrecentado su pobreza y los conflictos sociales, el cual es necesario aplacar mediante la emisión de disposiciones legales.

El trabajo de tesis contiene cuatro capítulos; el capítulo uno, expone lo relativo a ingreso, el gasto y la deuda pública; el capítulo dos, aborda el tema del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, dando la definición, la función del Ministerio de Finanzas Públicas en la elaboración y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el ciclo presupuestario y el análisis del presupuesto 2013; el capítulo tres, lo concerniente al control y fiscalización del gasto público, lo



relacionado al control gubernamental, la fiscalización, la transparencia económica y fiscal, y la función de la contraloría general de cuentas; y por último el capítulo cuatro que establece los fundamentos y propuestas de reforma a la ley del presupuesto Nacional de ingresos y egresos de la nación y otras leyes relacionadas, estableciéndose las generalidades, problemas generados por la discrecionalidad en la contratación y los elementos a regular.

Fue utilizado el método deductivo pues se desarrolla de lo general a lo particular, asimismo el método de analítico, pues inicialmente se procedió a separar el tema en lo que fueron considerados sus elementos constitutivos, siendo el caso de la construcción del título en los capítulos, después este en los sub temas a investigar, posteriormente aplicando el método sintético se procedió a la construcción de los contenidos para obtener por último con el trabajo final. Las técnicas utilizadas fueron las documentales particularmente la de fichas bibliográficas.

El planteamiento es para determinar la necesidad de modificar la legislación en materia de los ingresos y egresos del Estado guatemalteco y así contrarrestar el endeudamiento desmedido que en la actualidad afecta a toda la población cada vez más. La finalidad del trabajo es que, a través de la aplicación de la investigación científica pueda apreciarse con mayor propiedad el problema planteado con todas sus incidencias y que los aportes señalados puedan ser de utilidad, además que pueda servir de texto de consulta para estudiantes, investigadores y docentes con interés en el tema.



## CAPÍTULO I

### 1. Ingreso, gasto y deuda pública

Estos temas serán elementales para desarrollar la investigación, pues el problema se determina en que cada año que pasa el Congreso de la República de Guatemala aprueba un presupuesto con una cantidad cada vez más elevada y que no es congruente con la recaudación tributaria, es decir el Estado ha estado gastando más de lo que recibe, y la solución es optar por préstamos a entidades bancarias internacionales o la emisión de bonos, ambos tienen como producto contraer deuda pública, que aumenta de manera excesiva y un efecto negativo que hace suponer que la sostenibilidad del mismo pone en riesgo la economía del Estado y por ende la de todos los ciudadanos, vulnerando el derecho de seguridad de los guatemaltecos.

#### 1.1. El ingreso público

Se entenderá como ingreso público a “todas aquellas entradas de dinero que recibe el Estado y que le permite financiar la satisfacción de necesidades de la colectividad, es decir, que le permiten financiar el gasto público y cumplir su función dentro de la sociedad.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Vera Carolina, Mary A. y Lorayne Finol Romero. **Fundamentos de economía y finanzas públicas. Módulo 7. Los ingresos públicos.** Pág. 3



El ingreso público también puede entenderse como “toda cantidad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos cuyo objetivo esencial es financiar los gastos públicos. Se refiere al dinero o equivalente monetario que es ganado o recibido como contrapartida por la venta de bienes y servicios”<sup>2</sup>

“Los ingresos públicos pueden definirse de manera general y sencilla como todas aquellas entradas de dinero que recibe el Estado y que le permiten financiar la satisfacción de necesidades colectivas, es decir, que le permiten financiar. El gasto público y cumplir su función dentro de la sociedad.”<sup>3</sup>

En tal sentido el ingreso público tiene como fin suministrar recursos para que los entes públicos puedan cumplir con sus funciones, y que es un elemento sustancial para que el Estado pueda funcionar y que prevalezca lo establecidos en los Artículos 1 y 2 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, de que el Estado está organizado jurídica y políticamente para proteger a la persona y a la familia, teniendo como fin supremo la realización del bien común, estableciéndose que uno de los deberes fundamentales del Estado es garantizar a sus habitantes el desarrollo integral uno de la constitución Política de la República de Guatemala que establece y garantiza el bien común de todos las personas del territorio guatemalteco.

---

<sup>2</sup>Yagua, Franklin. **Los Ingresos públicos**. Pág. 2.

<sup>3</sup><http://www.economia.unam.mx/profesores/blopez/ingreso-gasto-publico.pdf>(Guatemala 10 de febrero 2014)

## A) Características del ingreso público

“El ingreso público reviste de una serie de características que pueden resumirse en;

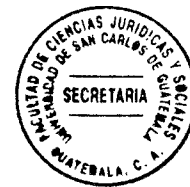
- a) El ingreso público es siempre una suma de dinero: El ingreso público siempre se cuantifica en una cantidad de dinero, aunque en determinadas ocasiones el ingreso público se hace efectivo en especie como en casos donde la deuda tributaria se extingue con la entrega de bienes.
- b) Es percibido por un ente público: El ingreso siempre es percibido por un ente público, establecido y definido legalmente, siendo este el responsable de la recaudación del ingreso, que para el caso guatemalteco se constituyen por el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) y las municipalidades que son las instancias legalmente establecidas para recibirlas.
- c) Tiene como objetivo esencial financiar el gasto público: Lo cual es la principal justificación de su existencia, debido a que cada Estado debe contar con recursos que le permitan financiar sus gastos. Un Estado tiene que atender las necesidades para la atención de su población y esta es la finalidad exclusiva del ingreso público.”<sup>4</sup>

Resumiendo entonces el ingreso público es cuantificable percibido por una entidad del Estado y su objetivo es financiar el gasto público.

## B) Formas de recaudación del ingreso público

---

<sup>4</sup>Yagua, Franklin. **Ob. Cit.** Pág. 3.



De acuerdo con Benjamín López Ortiz, “el ingreso público puede ser clasificado atendiendo a la permanencia y durabilidad de la fuente, su inclusión o no en el presupuesto y el carácter con el que actúa el preceptor”<sup>5</sup>

Atendiendo a la permanencia y durabilidad de la fuente: Según López Ortiz, en esta clasificación se incluyen los impuestos ordinarios y extraordinarios.

a) Impuestos Ordinarios: De acuerdo con Vera Colina y Finol Romero, “son aquellos que el Estado recibe en forma periódica y que puede repetir su recaudación periodo tras periodo y su generación no agota la fuente de donde proviene ni compromete el patrimonio actual o futuro del Estado y sus entes.

Son los ingresos cuya recaudación tiene la posibilidad de ser repetida año tras año, porque proviene de la administración del patrimonio estatal, o de tributos que son pagados por los particulares de manera rutinaria.

Los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos públicos ordinarios que debe efectuar el Estado en el cumplimiento de sus diversas funciones.”<sup>6</sup>

Estos a su vez se dividen en:

---

<sup>5</sup> López Ortiz, Benjamín. **Los ingresos y el gasto público**. Pág. 9.

<sup>6</sup> Vera Colina y Finol Romero. **Ob. Cit.** Pág.4.

Originarios: Los provenientes de la explotación y enajenación de los bienes del dominio público. Como ejemplo tenemos los derechos y los ingresos generados por la venta de energía eléctrica o la venta de petróleo.

*Derivados: Son aquellos que provienen de la coacción ejercida por el Estado sobre los administrados o gobernados. El ejemplo más común lo constituyen los impuestos.*

b) Extraordinarios. Para Vera Colina y Finol Romero, “estos tiene como característica distintiva que la fuente que los genera no permite su repetición continua y periódica, y afecta o compromete la disminución del patrimonio del Estado en el presente o en el futuro. Tal es el caso de la venta de los bienes que son propiedad del sector público y de la realización de operaciones de crédito público, ya que en ambos casos se genera un ingreso público y como consecuencia el patrimonio se ve reducido, (venta de bienes), o se compromete hacia el futuro (crédito público), situación que no permite que este tipo de ingresos sean susceptibles de ser repetidos continuamente y de manera indefinida. También es el caso de situaciones esenciales en las que el Estado percibe un ingreso por un periodo limitado de tiempo, en virtud de alguna legislación temporal que la autoriza para ello. Se recomienda que los ingresos extraordinarios se utilicen para hacer frente a situaciones imprevistas que conllevan a la ejecución de gasto público extraordinario; sin embargo, en el presente los gobiernos suelen acudir a este tipo de ingresos para *financiar sus gastos rutinarios.*”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Ibid. Pág. 5



c) Su inclusión o no en el presupuesto

Estos se subdividen:

Presupuestarios: Aquellos cuya fuente se encuentra prevista en el presupuesto.

Extrapresupuestarios: Aquellos que debiendo estar previstos en el presupuesto no lo están.

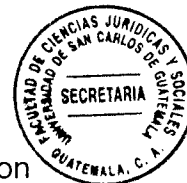
d) El carácter con el que actúa el receptor: Continúa López Ortiz exponiendo que, estos se subdividen en ingresos de derecho público y privado.

Ingresos de derecho público: El sujeto receptor del ingreso actúa como titular del poder de impero, en una situación de supremacía.

Ingresos de derecho privado: El sujeto receptor del ingreso se coloca y actúa a nivel, y como cualquier otro sujeto privado.

#### **A) Clasificación de los ingresos públicos según el presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala.**

En principio comprende dos grandes rubros, ingresos corrientes e ingresos de capital.



- a) Ingresos corrientes: Son las fuentes de financiamiento que en forma regular son percibidas por entes del sector público, las cuales incrementan el activo del Estado, *sin crear endeudamiento, ni dar lugar a transferencia de bienes patrimoniales por parte del ente que los recibe.*

La contabilidad pública, es ingreso corriente que no proviene de impuestos o de entradas no recuperables, no están relacionadas con reembolsos, no procede de donaciones, ni venta de activos o de transferencia de bienes no gubernamentales, tenemos:

**Tributarios:** Son los originados en el ejercicio del poder de imperio que tiene el Estado para establecer gravámenes buscando recursos para el cumplimiento de sus fines.

**Paratributarios:** Prestaciones en dinero, por sus características jurídicas, no son tributarias, incluyen recursos y retenciones cambiarias, aportes para prevenciones sociales, monopolios fiscales y otros ingresos.

**No tributarios:** Se obtienen por desarrollar una actividad o servicio, mediante la explotación de su actividad empresarial, en forma similar a la del sector privado. Se clasifican los producidos por las rentas y ventas de activos, ventas de productos comerciales y juegos de azar.



Trasferencias corrientes: Ingresos no tributarios o paratributarios, ni fundamento en una contra prestación. Financiera o de bienes o servicios por parte del ente público que los recibe.

Ingresos específicos: Comprenden donaciones y otros ingresos similares que el Estado puede percibir de organizaciones nacionales e internacionales, que no tiene origen tributario.

b) Ingresos de capital:

Son recursos que el Estado obtiene a través de dos vías que son:

Sector interno o externo: Recursos que el Estado obtiene por financiamiento interno o externo que son los que conocemos como Prestamos.

Venta de activos o recuperación de capital: Por la venta de activos o recuperación de capital.

**B) La evasión fiscal**

“En Guatemala, el principal ingreso público se constituye por la recaudación tributaria la cual debería, de acuerdo con las proyecciones estatales cubrir los gastos públicos proyectados para el año fiscal.



Sin embargo la recaudación fiscal presenta un déficit de 2.2 %, siendo insuficiente para cubrir los gastos del Estado, la cual es ocasionada por la falta de pago de los tributos por parte de las personas (individuales y jurídicas), a lo cual se denomina evasión tributaria y /o fiscal.

La evasión fiscal es la disminución de un monto de tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a abonarlo no lo hacen, y en cambio si obtiene beneficios mediante comportamientos fraudulentos. También se puede definir como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias. Hay quienes la definen como el acto de no declarar y paga un impuesto en contradicción con la ley, mediante la reducción ilegal de los gravámenes por medio de maniobras engañosas.”<sup>8</sup>

También pueden definirse como la violación de las leyes con el objeto de eliminar o reducir la obligación de pagar impuestos. Ciertos tipos de evasión como la defraudación tributaria y la defraudación aduanera están tipificados como delitos en el Código Penal, Ley contra la defraudación y el contrabando aduanero y en las Leyes anti evasión.

Se interpreta como acciones en las que se puede probar la intención delictiva en detrimento del sistema de recaudación. En la legislación vigente, se tipifica como delito:

- a) La defraudación tributaria en general, y ocho casos más específicos detallados en el Código Penal.

---

<sup>8</sup>Aguilar Rodas, Walter Vinicio. **Análisis jurídico y doctrinario de la evasión fiscal.** Pág. 15.



- b) La apropiación indebida de tributos.
- c) La resistencia a la acción fiscalizadora de la administración tributaria.
- d) La defraudación y contrabando aduanero, en los casos en los que el valor de las mercancías o bienes involucrados exceda los US\$ 500.00.

## 1.2. El gasto público

De acuerdo a la enciclopedia de economía, “el gasto público es la suma de los gastos realizados por las instituciones, entidades y organismos integrantes del sector público de la economía nacional. Comprende el gasto realizado por el Estado y sus organismos autónomos, corporaciones locales, las empresas públicas y la seguridad social. Por medio del gasto público se trata de dar respuesta a las necesidades de carácter público colectivo. Entre los fines últimos del gasto público de un Estado moderno se encuentran:

- a) Prestación regular de servicios indivisibles, como los de seguridad, defensa, justicia, etcétera en los que por no poder aplicarse el principio de exclusión no puede confiarse su provisión de mercado;
- b) Alcanzar una distribución más equitativa de la renta y la riqueza nacional;



- c) Alcanzar un mayor grado de desarrollo o crecimiento económico;
- d) Mantener el nivel general de precios estables;
- e) Conseguir el pleno empleo de los recursos productivos, en especial de la mano de obra o factor trabajo.”<sup>9</sup>

Para López Ortiz, “El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno, emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre los que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad.”<sup>10</sup>

Continua el autor enunciando que, “el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo etc.; es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno capto vía ingresos públicos por medio de un sistema tributario principalmente.”<sup>11</sup>

## B) Objetivos del gasto público

---

<sup>9</sup>La gran enciclopedia. **Gasto público**. [http://www.economia48.com/spa/d/gasto\\_publico/gasto\\_publico.htm](http://www.economia48.com/spa/d/gasto_publico/gasto_publico.htm). (Guatemala 10 de Febrero 2014)

<sup>10</sup>López Ortiz. **Ob.Cit.** Pág. 15

<sup>11</sup>**Ibíd.**

“El objetivo fundamental del gasto público que realiza el sector público consiste en incrementar el bienestar de los individuos mediante la producción y/o provisión de bienes preferentes (bienes o servicios imprescindibles para el desarrollo del individuo y que el sector público obliga a consumir en cantidades incluso superiores a las preferencias personas; por ejemplo la educación y la vivienda) y los programas de prestación económica (trasferencias monetarias del sector público hacia los individuos para garantizar un nivel de vida digno; por ejemplo las pensiones).”<sup>12</sup>

“Las teorías del desarrollo plantean como objetivos del gasto público: El ritmo de crecimiento; el grado de redistribución progresiva; el nivel ocupacional y de absorción del marginalismo en materia de empleo; la ampliación y diversificación de las exportaciones; el grado de industrialización; la creación de infraestructura; el mejoramiento del nivel de vida, el crecimiento y el mejoramiento de los servicios de educación, salud y vivienda, etc.”<sup>13</sup>

### C) Teorías sobre la función del gasto público

De acuerdo por lo expuesto por Hugo Contreras, “Pueden citarse cuatro teorías sobre la función del gasto público.

- a) Las finanzas públicas en la economía clásica: Esta teoría se basa en el deber del Estado de establecer y mantener aquellas instituciones y obras públicas que, a

---

<sup>12</sup>Rueda López, Nuria. **La naturaleza económica del gasto público**. Pág. 33.

<sup>13</sup>Irisity J. Jorge. **Criterio para la evaluación del Gasto público y bases para el diseño de una metodología para medir sus efectos en el desarrollo económico y social**. Pág. 19.

pesar de resultar en alto grado ventajosas para una gran sociedad, no sean remuneradoras para los individuos.

- b) El modelo de los bienes públicos: Por su parte el modelo de los bienes públicos define el tipo de funciones que probablemente serán soportadas o sustentadas por los gastos públicos, mientras que la teoría económica del poder político predice los bienes públicos específicos que probablemente serán ofrecidos y, por consiguiente cuales grupos tenderán a beneficiarse del gasto público.
- c) Teorías político-económicas del Estado: Algunos economistas han intentado construir un modelo de gasto público el cual supone que el Estado, en la sociedad capitalista, funciona intrínsecamente para servir a los intereses económicos de la clase dominante, mientras que sirve de mediador a las demandas de las pequeñas empresas y clases trabajadoras, donde la intervención del Estado asume cinco funciones económicas principales.

El Estado asume una función importante en la desvalorización de una parte del capital social, la cual permite, a las corporaciones aumentar la tasa de beneficios, trasformando una parte del excedente acumulado en gastos públicos sin ninguna relación directa de beneficio. Esta práctica traslada al Estado los costos de las actividades económicas rentables.

El Estado subsidia, directa e indirectamente, el capital privado, particularmente las funciones hegemónicas del capital monopólico. Directamente, a través de medidas

fiscales, tales como préstamos y créditos en condiciones ventajosas, así como los recursos de fondos públicos con riesgos económicos bajo dirección de las corporaciones. Inmediatamente proporcionando el equipo y los servicios indispensables a las empresas, infraestructura industrial, energía, transporte, etc.

El Estado asume gran parte de los costos sociales del capital privado. Esto significa que la mayoría de los costos de producción de la fuerza de trabajo son ofrecidos por el Estado. En la mayoría de los países desarrollados, el Estado asume una gran parte de los costos de investigación científica la cual es esencial para el proceso tecnológico. También, en los países menos desarrollados, la investigación depende en un mayor grado del sector público.

El Estado constituye a la expansión continuada de los mercados para contrarrestar e impedir una crisis de sobre producción. Tal expansión es alcanzada por el continuo desarrollo de actividades no productivas que generan una demanda importante. Por ejemplo enormes gastos militares, representan un mecanismo para que el Estado pueda soportar la acumulación de capital.

Finalmente, en el capitalismo, el Estado juega un papel creciente en la reproducción de las relaciones sociales y en la organización de la división social del trabajo.

d. Teorías de crecimiento del gasto público: Estas teorías sostienen que el gobierno juega un papel cada vez más importante en estimular o desalentar la actividad



económica, siendo un indicador significativo de la situación el crecimiento del gasto público, afirmándose que a medida que una nación se desarrolla, el gobierno tiende a crecer tanto absoluta como relativamente , impulsándose un crecimiento del sector público a través de la combinación de fuerzas sociales, económicas y políticas, impulsando en primer lugar la actividad presupuestaria más fuertemente que el crecimiento de la población total”<sup>14</sup>

#### D) Características del gasto público

El gasto público por la connotación que tiene presenta características únicas, las cuales se resumen en:

- a) Debe ser realizado por una entidad pública o sea que es única y exclusivamente una dependencia del Estado que la debe ejecutar y no una persona individual o jurídica.
- b) Debe basarse en una disposición legal, tiene que estar regulada para que no sea usada para otros fines que no sean los del bien común.
- c) Consiste en una suma de dinero a ejecutarse, misma que tiene que estar plenamente establecida.
- d) Tiene por fin una utilidad pública

---

<sup>14</sup>Contreras, Hugo. **Ingreso y gasto público en los países en vías de desarrollo: Venezuela, un caso de estudio.** Pág.10

## E) Clasificación del gasto público

“Un gasto recibe su nombre y su clasificación de acuerdo al uso para el que se ocupó. *Esto origina que en ocasiones para un mismo uso le correspondan dos o más nombres o clasificaciones.* En los párrafos siguientes se presentan una serie de nombres diferentes que reciben los gastos públicos, así como también se presentan diferentes clasificaciones que son utilizadas comúnmente en las finanzas públicas y sus informes. Cabe mencionar que la asignación del nombre o clasificación más óptima se da con acuerdo al tipo de enfoque o interpretación que se desee exponer en un informe o tema determinado.”<sup>15</sup>

“Gastos corrientes: Son aquellos que representan el costo directo de la administración, las transferencias, el consumo, etc. Estos gastos constituyen el costo directo de la administración pública.

Gasto capital: Son las erogaciones efectuadas en infraestructura: obras públicas, construcciones directas, las transferencias para inversión etc. El gasto de capital más el gasto de consumo permite determinar en que el poder público se propone influir en el desarrollo económico del país creando la infraestructura y los bienes de capital.

Gastos directos: Son las erogaciones que el Estado realiza como una contraprestación a bienes y servicios recibidos, tal es el caso de los sueldos y salarios de sus

---

<sup>15</sup>[http://www.eumed.net/librosg-ratis/2010a/665/DIFERENTES% 20CLASIFICACIONES %20DEL% 20GASTO % 20 PUBLICO.htm](http://www.eumed.net/librosg-ratis/2010a/665/DIFERENTES%20CLASIFICACIONES%20DEL%20GASTO%20PUBLICO.htm) (Guatemala 15 de febrero 2014)





empleados, pagos por la adquisición de bienes muebles y equipo de oficina, etc. No se incluyen inmuebles puestos representan un gasto de capital.

Gastos indirectos o de transferencia: Son aquellas erogaciones que no corresponden a una prestación directa, sino que se refieren a transferencias monetarias a instituciones públicas o privadas como por ejemplo las aportaciones y los subsidios.

Gastos de consumo: Son aquellas erogaciones que se destinan a la adquisición de bienes y servicios y que no incrementan la producción de manera directa e inmediata. Los gastos de consumo están integrados principalmente por el costo directo de la administración y las transferencias para consumo.

Gastos de inversión: Son las erogaciones que se reflejan en adiciones al capital fijo y a los inventarios. Constituyen aumento de la riqueza pues la inversión tiende a elevar la producción. Para mantener un nivel determinado de producción es necesaria la inversión proporcional. El gasto de inversión de un país comprende tanto el gasto privado de inversión como el gasto público de inversión. Aquí la política de inversión pública es determinante en el nivel de la inversión total. Por lo general cuando la inversión privada disminuye, el sector público, si desea conservar o elevar el nivel de inversión total debe aumentar la inversión pública y esta tiene un carácter compensatorio o complementario de la inversión privada en nuestra economía.

Gastos efectivos: Son aquellas erogaciones que significan una salida de recursos monetarios a diferencia de los gastos virtuales que generalmente solo significan

asientos contables en libros, sin que exista realmente la transferencia monetaria como en el caso de los subsidios compensados con ingresos, los egresos con revalorizaciones de activo, etc.”<sup>16</sup>

#### F) Principios y compromisos del gasto público en Guatemala

“De acuerdo con el informe sobre el gasto público en cumplimiento de los principios y compromisos del pacto fiscal en Guatemala se inicia con la discusión seria acerca de la política fiscal del país a través de la suscripción del acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria ASESА, en la cual establece que la política fiscal, ingreso y egresos es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionada con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común.

De acuerdo con ASESА, la política de gasto público debe responder a tres principios básicos:

- a) Prioridad del gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y a la comercialización
- b) Prioridad de la inversión social en salud, educación y vivienda, desarrollo rural, promoción de empleo y cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz: El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento

---

<sup>16</sup>Ibid.



de los organismos y de las instituciones que garantiza la existencia del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

- c) Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.<sup>17</sup>

Sumando a ello el 25 de mayo del 2000, 131 organizaciones suscribieron el Pacto Fiscal para el Futuro con Paz y Desarrollo, el cual fue el primer pacto suscrito en Guatemala, el cual se dividió en ocho secciones: balance fiscal, ingresos del Estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, y descentralización fiscal. Como puede apreciarse destaca una de sus características: su integralidad.

En el primer pacto fiscal se estableció que la política fiscal es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo sostenible y la justicia social en búsqueda del bien común. A continuación se presentan los principios y los compromisos del gasto público establecidos en el primer Pacto Fiscal.

- a) Prioridades claras. El compromiso es cumplir con las metas de los acuerdos de paz en materia de gasto en educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo

---

<sup>17</sup>El gasto público en cumplimiento de los principios y compromisos del gasto fiscal. Informe preparado para la comisión de seguimiento al pacto fiscal. Informe final. [http://minfin.gob.gt/archivos/pacto/2003\\_3pdf](http://minfin.gob.gt/archivos/pacto/2003_3pdf) (Guatemala 18 de abril 2014)

rural, establecidas para el año 2000. Además, se establece el compromiso de impulsar y concertar, en el primer trimestre de cada gobierno, las metas sectoriales de gasto.

- b) Visión de nación de largo plazo. Parte del principio es que el gasto público siga criterios de progresividad, solidaridad y equidad. El compromiso es que entre 2001 y el 2004 el gobierno formule e implemente un Sistema Nacional de Inversión Pública, que utilice criterios técnicos ex-ante y ex-post para asignar y evaluar el gasto público. Además a partir del 2001 se formulara y dará a conocer un programa multianual de inversión pública, y a partir del año 2002 se dará a conocer el programa de gasto público multianual.
- c) Ajuste y gasto social. El compromiso es que en el caso de requerirse un programa de ajuste del gasto público, el gasto social prioritario no disminuya en términos reales y como proporción del producto interno bruto.
- d) Congruencia con la producción nacional. El compromiso es que durante el primer trimestre de cada gobierno se fijaran metas globales de gasto público, tomando en consideración el nivel de ingresos totales programados. Además, se incluye el compromiso de garantizar que el gasto público sea progresivo, especialmente en lo relativo al gasto social prioritario.



- e) Complementación entre la inversión pública y privada. El compromiso es que entre los años 2001 y el 2004 la inversión pública no podrá ser inferior al 4% del PIB por año. Además, el gobierno se comprometió a plantear propuestas sobre las definiciones de oferta y demanda de inversión pública y de bienes públicos, en un foro nacional, para su validación.
  
- f) Calidad y productividad del gasto público. El compromiso es que en el transcurso del año 2001 se adoptaría el sistema de indicadores de gestión, para evaluar la eficiencia y eficacia del gasto, incluyendo sus características de progresividad. También se establece examinar el impacto económico y social del gasto, además de su factibilidad financiera, técnica y administrativa. Finalmente el compromiso de hacer las asignaciones presupuestarias tomando en cuenta las evaluaciones de los indicadores de gestión.
  
- g) Unidad y transparencia. El compromiso es que, a partir del 2001 el gobierno presentara cifras consolidadas de ingresos, gastos y operaciones de deuda. En el transcurso del año 2000 se debía crear una unidad especializada y dedicada a cuantificar las operaciones cuasi fiscales del Estado. Esta unidad debía nacer a partir del año 2002, del conocimiento público un informe con recomendaciones para ser incorporadas en presupuestos futuros.

Sin embargo y pese a ser un instrumento consensuado y bien estructurado, en la práctica el primer pacto fiscal no obtuvo los resultados esperados.



En el año 2012, el Estado de Guatemala promueve un segundo pacto fiscal, en el que se abordan las áreas de: Transparencia y calidad del gasto; crecimiento económico; combate al contrabando y la evasión tributaria; actualización tributaria; asignación prioritaria de recursos.

Sin embargo el nuevo pacto carece de principios y compromisos claros del Estado de Guatemala y los contribuyentes, inclinándose por aumentar la carga fiscal para los pequeños contribuyentes y sin brindar luces claras acerca del uso y manejo de los recursos, así como las acciones a seguir en el caso de grandes empresarios que han evadido la tributación fiscal durante años.

### 1.3. Deuda pública

De acuerdo a un estudio realizado por José Molina Calderón sobre la deuda externa en América Latina, “la Asamblea Nacional Constituyente emitió en 1824 el primer decreto autorizando negociar un financiamiento el cual se adquirió con Gran Bretaña en 1825, los documentos se llamaban bonos de Guatemala a la deuda Británica consolidada, posteriormente en los años 1863-1864, la empresa privada de Londres concedió un nuevo financiamiento. En 1887 se decidió unificar la deuda interna y externa, la cual al ser convertida en moneda extranjera se denominó deuda exterior consolidada de la República de Guatemala”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Villatoro González, Karina Sahoni. **Modelo para perfilar el pago del servicio de la deuda pública externa del gobierno de la república de Guatemala con organismos financieros internacionales y países cooperantes y su seguimiento institucional.** Pág. 8.

Las referencias anteriores permiten inferir que la deuda tiene orígenes históricos remotos y ha sufrido transformaciones que configuran el estado actual de las cosas.

La deuda pública, desde el punto de vista económico, “en primera instancia, representa un contrato que permite a los prestamistas suavizar su consumo a través del tiempo, y a los prestatarios aprovechar oportunidades de inversión, esto representa una promesa de pago, cuyo cumplimiento es incierto. Dicho contrato permite el traslado de recursos de ahorradores a los inversionistas o demandantes de recursos, y representa una transacción de un activo intangible”.<sup>19</sup>

Debido a que la definición es planteada desde el punto de vista económico, su contenido se centra más en el contrato y el préstamo que prevé recursos.

“La deuda pública constituye una obligación que adquiere un gobierno para pagar monetaria como rendimiento a los que poseen legalmente los documentos de la deuda”.<sup>20</sup>

Esta definición tiene dos aspectos centrales que son la obligación adquirida y los documentos que acreditan la deuda.

“La deuda pública la constituyen los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado; en otros términos, es el valor monetario total de los bonos del Estado que se

---

<sup>19</sup> Hernández Trillo, Fausto (2003). **La economía de la deuda**. México: Ed.FCE. [http://www. AnalisisEconomico.com.mx/pdf/4711.pdf](http://www.AnalisisEconomico.com.mx/pdf/4711.pdf) (Guatemala 20 de mayo 2014).

<sup>20</sup>Ayala, J. (1999). **La economía del sector público mexicano**. Pág.85.

encuentran en manos del público, familias, bancos, empresas, extranjeros y dependencias no gubernamentales”.<sup>21</sup>

La definición anterior incorpora el elemento relacionado con los préstamos adquiridos por los Estados y el valor monetario de los bonos en posesión de particulares.

“Está integrada por la totalidad de bonos públicos o activos sobre el sector público que se encuentran en circulación”.<sup>22</sup>

Keynes consideraba que la inestabilidad de la demanda agregaba el origen de problemas de diferentes tipos y concibió la política fiscal como el instrumento universal capaz de resolver dichos problemas. Keynes puso acento, recomendando el aumento de los gastos públicos, aunque fuese en trabajo inútiles, según él existían tres formas de financiar el aumento, una de ellas era mediante la emisión de deuda pública, “según Keynes, sería incorrecto pensar que la financiación de los gastos mediante deuda pública implicaba beneficiar a la generación presente con cargo a la generación futura que deberá amortizar la deuda. De hecho siempre es posible amortizar deuda con nuevas emisiones, como efectivamente suele hacerse. La transferencia de renta se realiza al pagar los intereses de los contribuyentes a los poseedores de títulos, y se produce por tanto, dentro de la misma generación de renta. El efecto será simplemente

---

<sup>21</sup>Samuelson, P. y William D. Nordhaus. **Economía. Pág. 85.**

<sup>22</sup>**ibid.**



redistributivo, mientras que la carga de la deuda en proporción a los gastos del Estado se mantenga dentro de ciertos límites”.<sup>23</sup>

La idea central de Keynes es inyectar capital de los préstamos para la generación de trabajo y que mediante la renta generada de estos ingresos el Estado pueda hacer efectivo el pago de la deuda adquirida.

Se entenderá entonces y para esta investigación por deuda pública directa o indirecta, el endeudamiento que resulta de las operaciones de crédito público y puede originarse en:

- a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo o mediano plazo, relativos a un empréstito;
- b) La emisión y colocación de bonos y letras del tesoro, cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
- c) La contratación de empréstito con instituciones financieras;
- d) La contratación de obras, servicios y adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente;

---

<sup>23</sup>Jiménez Trejo, Luis Alberto. **Los impuestos como instrumentos de política económica en México.**<http://www.eumed.net/libros/gratis/2009a/484/finanzas%20publicas%20para%20Keynes.htm>.(Guatemala: 20 de mayo de 2014).



- e) El otorgamiento de avales, fianzas, y garantías, cuyo vencimiento supere el periodo del ejercicio fiscal,
  
- f) La consolidación, conversación y renegociación de otras deudas.

De acuerdo al Ministerio de Finanzas Públicas, la deuda pública está constituida por todos los pasivos financieros que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. De esa cuenta, el presupuesto de los servicios de la deuda pública comprende los egresos destinados al pago de intereses, comisiones y amortizaciones de la deuda pública interna y externa.<sup>24</sup>

Continua el ministerio indicando que, para el cálculo del pago de los servicios de la deuda pública se toman en consideración los instrumentos legales emitidos para el uso del crédito, como lo son: a) En la deuda titularizada, los decretos del Congreso de la República de Guatemala que autorizan la emisión, negociación, colocación y amortización de título valores y sus respectivos acuerdos gubernativos que reglamentan las operaciones indicadas; y, b) en la deuda contractual con el exterior, los decretos del Congreso de la República de Guatemala que aprueban la obtención del financiamiento externo y los convenios suscritos que establecen las condiciones de los préstamos.

De acuerdo con la doctrina, la deuda pública puede ser interna y externa.

---

<sup>24</sup>Ministerio de Finanzas Pública **Servicios de deuda pública. Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2013.** Pág. 2

- a) Deuda pública interna: El Ministerio de Fianzas Públicas define “la deuda pública como la contraída por el Estado con personas individuales o jurídicas residentes o domiciliadas en Guatemala, independientemente de la denominación de la moneda en que se contrae la misma, generalmente el pago de esta obligación es exigible dentro del territorio nacional y se rige por las leyes de la República de Guatemala.”<sup>25</sup>
- b) Deuda pública externa: En cuanto a la deuda pública externa, esta puede ser entendida como aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República, cuyo pago puede ser exigible fuera del territorio nacional. La deuda pública directa de la administración central es la asumida por la misma calidad de deudor principal. La deuda pública indirecta de la administración central es la constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su correspondiente aval, fianza o garantía, debidamente autorizada por ley.

---

<sup>25</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. **Glosario Financiero**. (Guatemala 28 de mayo 2014)



## CAPÍTULO II

### 2. Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado

#### 2.1. Definición

“El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado es el documento en el que figuran las estimaciones de ingresos que obtendrá el gobierno, los cuales financiarán las acciones del Estado para satisfacer las necesidades públicas o colectivas de la población.

Para ellos asigna a las instituciones del Estado, límites de gasto en los cuales ejecutaran los programas y proyectos prioritarios que puedan realizarse de acuerdo a la cantidad de ingresos que se obtengan en el periodo de un año.”<sup>26</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que es, lo que debe contener el presupuesto, y para ello en su Artículo 237 determina que: “El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta constitución incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones a realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática.”

---

<sup>26</sup>Ministerio de Finanzas Públicas .**Presupuesto ciudadano 2011. La transparencia es compromiso de todos.**

<sup>1</sup>[http://www.minfin.gob.gt/downloads/presupuesto\\_presupuesto\\_ciudadano/presupuesto\\_ciudadano2013/presupuesto\\_ciudadano2013.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/presupuesto_presupuesto_ciudadano/presupuesto_ciudadano2013/presupuesto_ciudadano2013.pdf). Pág. 1.



“El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, además de traducir en términos financieros, los objetivos y metas planificadas para un ejercicio fiscal establece que:

Cuando los recursos son asignados y ejecutados por una institución, como por ejemplo un ministerio, secretaria, dependencia estatal entre otros.

Como se ejecutan los recursos y a través de qué programas y proyectos se atenderán las necesidades.

De la población es decir, si se asignan a un programa de educación, salud, infraestructura, reconstrucción u otro.

En que renglones de gasto o insumos básicos se utilizaran los recursos para llevar a cabo los programas y proyectos, por ejemplo, pago de maestros, médicos, enfermeros, agentes de seguridad, medicamentos, equipo médico, quirúrgico entre otros.

Quién ejecutara los recursos públicos, puede ser una institución, un fideicomiso, una organización no gubernamental.”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>Ibíd. Pág.7.



## **2.2. Función del Ministerio de Finanzas Públicas en la elaboración y ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.**

El presupuesto público en Guatemala está regulado por el Decreto 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto, publicada el 16 de septiembre de 1997 y el Acuerdo Gubernativo 240-98 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto publicado el 28 de abril de 1998. En ambas disposiciones legales se establece como órgano rector del proceso presupuestario público, al Ministerio de Finanzas Públicas cuyas funciones, responsabilidades y estructura orgánica se encuentran reguladas por el Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo, publicado el 12 de diciembre de 1997 y el Acuerdo Gubernativo 394-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, publicado el 31 de diciembre del 2008.

El Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, ejerce las funciones de elaboración, formulación y coordinación del proyecto de ley del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado en función a la orientación económica y social del gobierno.

En cuanto a la elaboración de los planes nacionales de desarrollo a nivel gubernamental, la participación del Ministerio de Finanzas es importante debido a la responsabilidad compartida que tiene con la Secretaria de Planificación y programación de la Presidencia en:

La orientación de las políticas públicas para la asignación de recursos en el proceso de elaboración de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

En los dictámenes técnicos para proyectos de cooperación y para el endeudamiento público.

En ese contexto, el Ministerio de Finanzas Públicas ha desarrollado mecanismos importantes para la orientación del gasto público en coordinación con las políticas públicas como el portal de transparencia fiscal, la consulta ciudadana, y las transferencias presupuestarias.

“A inicios de 2012, el gobierno del presidente Otto Pérez Molina en coordinación con el Ministerio de Finanzas han establecido el documento Pacto Fiscal para el Cambio, donde se han identificado se han identificado cinco áreas importantes en cuanto a materia económica, fiscal y presupuestaria: 1) Transparencia y calidad del gasto; 2) crecimiento económico, 3) combate al contrabando y la evasión tributaria; 4) actualización tributaria y 5) asignación prioritaria de los recursos.”<sup>28</sup>

El Ministerio de Finanzas tiene por propósito el cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del

---

<sup>28</sup><http://www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe/pdf/gt.pdf>. Pág. 6. (Guatemala 18 de julio 2014)





Estado, Artículo 35 de la Ley del Organismo Ejecutivo, asimismo, “tienen las siguientes funciones:

- a) Formular la política fiscal y financiera del corto, mediano y largo plazo en función de la política económica y social del gobierno.
- b) Proponer al organismo ejecutivo la política presupuestaria y las normas para su ejecución.
- c) Dirigir, coordinar y consolidar el proyecto del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.
- d) Proponer a la Superintendencia de Administración Tributaria, normas para desconcentrar la recaudación de impuestos.
- e) Coordinar con la SAT la programación de ingresos derivados de la recaudación tributaria.
- f) Transferir los recursos asignados por el presupuesto a los organismos y entidades del Estado.
- g) Evaluar la ejecución presupuestaria del Estado cada cuatrimestre, y proponer a la presidencia de la república medidas correctivas que en el ámbito de su competencia sean necesarias.

- h) Definir la política para seleccionar proyectos y programas de inversión social, los cuales serán realizados con fondos propios, préstamos y cooperación externa;
- i) Fijar normas y procedimientos operativos relacionados con el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado de acuerdo con la ley.”

“Para el cumplimiento de sus funciones en materia presupuestaria el MINFIN ha establecido la dirección técnica del presupuesto, siendo la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas que le corresponde ser el órgano rector del sistema presupuestario del sector público y responsable de normar, dirigir y coordinar el proceso presupuestario, así como analizar controlar y evaluar la ejecución presupuestaria con énfasis en el control por resultados de la gestión pública, para propiciar el desarrollo del país en función a sus necesidades.

La Dirección Técnica del Presupuesto tiene las siguientes funciones:

- a) Definir y proponer las bases cuantitativas para la formulación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.
- b) Dictar las normas presupuestarias para los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las entidades del sector público.
- c) Coordinar con la Secretaria de Planificación Programación de la Presidencia SEGEPLAN, la formulación de los lineamientos para elaborar los proyectos de

presupuesto del sector público y fundamentar con los entes involucrados en el proceso, el contenido de los mismos.

- d) Efectuar la estimación y programación de los ingresos corrientes y de capital que se presupuesten para cada ejercicio fiscal, en coordinación con las direcciones de análisis, evaluación fiscal, y de crédito público, respectivamente.
- e) Formular el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para cada ejercicio fiscal.
- f) Analizar con las dependencias responsables, el comportamiento de los ingresos tributarios, no tributarios y de capital del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de cada ejercicio fiscal, para sustentar la programación y reprogramación financiera del gasto público.
- g) Someter a consideración del comité de programación de la ejecución presupuestaria, los requisitos de recursos financieros anuales, cuatrimestrales y mensuales para cumplir con la ejecución de los diferentes programas y proyectos, así como el logro de las metas representadas por las instituciones de gobierno, de acuerdo con los montos aprobados en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.
- h) Mantener constantemente coordinación a nivel técnico con otras unidades y dependencias administrativas del ministerio y demás entidades del sector público,



especialmente con el Banco de Guatemala, con el propósito que la política fiscal coadyuve al crecimiento ordenado de la economía.

- i) Evaluar la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aplicando las normas y criterios establecidos en la ley y otras disposiciones reglamentarias, así como proponer las medidas correctivas que sean necesarias, en lo referente a la inversión pública, deberá coordinar su evaluación con la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia.
- j) Velar por la aplicación y actualización de los manuales de clasificaciones presupuestarias del sector público de Guatemala, modificaciones presupuestarias, programación de la ejecución presupuestaria, administración de fideicomiso de la administración central, así como los que en el futuro remitan.
- k) Coordinar con las otras unidades especializadas del ministerio, las actividades complementarias o compartidas del sistema integrado de administración financiera.
- l) Capacitar al personal del sector público involucrado en el proceso presupuestario.
- m) Apoyar a los consejos de desarrollo urbano y rural en el cumplimiento de las funciones que en materia presupuestaria y fiscales les asigne la ley.

n) Desarrollar otras funciones que le asigne al ley y el despacho presidencial.”<sup>29</sup>

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Finanzas Públicas ha establecido mecanismos destinados a la realización efectiva de sus actividades, entre las que están:

El portal de transparencia fiscal:

El Sistema de Información Fiscal se encuentra orientado a la profundización de las buenas prácticas de transparencia en la gestión gubernamental. Para ello considera como pilar fundamental el desarrollo y fortalecimiento de medios informativos de acceso libre al público, que permitan a los usuarios disponer oportuna y regularmente de información fiscal confiable y relevante, para dar seguimiento a los compromisos y políticas de gobierno.

El portal de consulta ciudadana:

Se encuentra diseñada especialmente para el ciudadano que desee conocer de una manera sencilla como el gobierno invierte los recursos de sus impuestos, sin entrar a detalles y tecnicismos difíciles de entender. La consulta permitirá conocer el gasto destinado al departamento correspondiente y cuáles son los servicios que se prestan con los impuestos recaudados.

---

<sup>29</sup>Secretaría de Asuntos Políticos /Departamento para la Gestión pública Efectiva. **Guía de Estrategias y mecanismos para la gestión pública efectiva Guatemala.** Pág. 11.



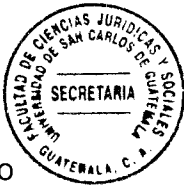
El portal de transferencias presupuestarias:

Este portal tiene como propuesta inicial, dar a conocer las modificaciones que se realizan al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado durante el ejercicio fiscal vigente y que no altera el monto total del presupuesto.

### **2.3. Ciclo presupuestario**

En Guatemala, el ciclo para la definición y aprobación del presupuesto se desarrolla en cuatro etapas las cuales son determinantes tenerlas presentes y conocerlas detalladamente y las enumeramos a continuación:

- a) **Formulación:** Durante la formulación las instituciones, solicitan sus asignaciones presupuestarias, de acuerdo a los lineamientos de la política y normas presupuestarias, así como al nivel de su techo de gastos, por lo que priorizan los programas y proyectos a ejecutar de acuerdo a sus objetivos y metas programáticas e institucionales. Esta etapa se encuentra comprendida del 15 de julio al 2 de septiembre de cada año. Constitución Política de la República de Guatemala Artículo 171 literal b y 183 literal j.
  
- b) **Discusión y aprobación:** Inicia en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, para emitir dictamen y su traslado al pleno del Congreso para aprobación o modificación. Ya discutido en el pleno los montos de ingresos y egresos, así como la distribución del gasto entre las entidades, y las enmiendas, si



son necesarias, el Congreso emite el Decreto que aprueba el presupuesto, En caso contrario, rige el presupuesto en vigencia de los años anterior. Está comprendida del 2 de septiembre al 30 de noviembre. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 171 literal b.

- c) Ejecución: Consiste en la adquisición de bienes y servicios por parte de las instituciones con base a las metas y objetivos programados. Incluye también la programación de desembolso para el pago de proveedores y las modificaciones que se realizan a través de las transferencias en casos imprevistos. Está comprendida de enero al 31 de diciembre, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 237.
- d) Evaluación y control: Esta etapa está orientada a revisar, corregir y mejorar las acciones que se realizaron en cada institución de manera que se demuestra si se alcanzaron las metas propuestas, el uso adecuado de los recursos, y calificar en qué medida se alcanzaron las metas propuestas y corregir si fuera necesario. Se realiza en forma continua durante el ejercicio fiscal. Constitución Política de la República de Guatemala, establecida en los Artículos 183, 237 y 241.
- e) Liquidación presupuestaria: Al final del año, de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 241, al congreso de la república le corresponde aprobar o improbar anualmente en forma total o parcial, la liquidación presupuestaria, tomando en consideración el informe de la Contraloría General de Cuentas, así como el detalle y justificación de todos los

ingresos y egresos públicos, presentados por el Organismo Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

La liquidación presupuestaria consiste en un documento que presenta los resultados de la ejecución presupuestaria y el resultado financiero de diferentes actividades efectuadas por las instituciones públicas, por lo que no constituye una etapa del ciclo presupuestario. La Constitución no establece temporalidad para su aprobación.

#### 2.4. Análisis del presupuesto 2013

De acuerdo al estudio realizado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, "el presupuesto de ingresos y egresos para el 2013 ascendió a la cantidad de Q66,985.4 millones, superior en 12.5% al aprobado para el 2012 que fue de Q59.547.2 millones.

Dicho estudio realiza una revisión de los principales aspectos de la iniciativa sometida a consideración del Congreso de la República para su aprobación, los cuales se resumen en: Nueva ley de impuesto sobre la renta; Impuesto a la primera matrícula; Ley Aduanera Nacional; reforma a la ley del Impuesto al Valor Agregado; Reformas a la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos; Reformas a la Ley de Impuesto de Timbres Fiscales y papel sellado."<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Departamento de investigación y consultoría económica. **Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado 2013**. Guatemala; Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES 2013. Página 8



“Las principales características de la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta para el caso de las actividades lucrativas son las siguientes:

Régimen sobre utilidades; reducción de la tasa del 31% al 25%, con la distribución de dividendos 5% antes 3% de timbres fiscales y las medidas de tributación internacional, precios de transferencia.; el régimen sobre ingresos que se establece con el incremento gradual de la tasa del 5% al 7 % para ingresos por arriba de Q30,000 mensuales, tasa del 6% en 2013 y del 7 % en 2014.

En caso de la renta de los asalariados los principales elementos de la normativa son: Incrementos en los gastos personales de Q36,000 a Q60.000; no afecta a ingresos mensuales menores de Q5,000; elimina el crédito fiscal por el IVA pagado y lo incluye parcialmente en los gastos personales, tasa del 5% en ingresos de hasta Q300,000 que es de 6% en 2013 y 7% 2014.

Para las rentas del capital y la renta de no residentes el impuesto queda de esta forma: Intereses y otras ganancias del capital distintas de dividendos 10%; transporte, seguros, telefonía, electricidad y dividendos, 5%; sueldos, regalías y honorarios de no residentes, 15%; otras rentas de no residentes, 25%.

El impuesto a la primera matrícula es un impuesto interno nuevo que sustituye a los derechos arancelarios a la importación de vehículos, y busca mejorar controles sobre los precios declarados al momento de la importación de vehículos.



La Ley Aduanera Nacional establece procedimientos y disposiciones aduaneras infracciones aduaneras administrativas y sus sanciones, así como por omisión de pago de tributos del ramo aduanero. La iniciativa aprobada ha sido objeto de cuestionamientos por parte del sector privado al argumentar que su aplicación obstaculiza la actividad productiva, por lo que se ha preparado una nueva iniciativa que en su momento será conocida por el Congreso de la República.

Las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado consiste en: Exoneración del impuesto a la segunda y posteriores ventas de bienes inmuebles, y quedan sujetas únicamente al pago del impuesto de timbres fiscales en un 3%; delimitación de las exenciones aplicables a centros educativos; modificación de los procedimientos para la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores; actualización de las tarifas del impuesto en la venta de vehículos usados.

Mediante las reformas a la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos se incrementan las tarifas del impuesto es evidente la duplicación del mismo.

Las reformas a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado, fueron para incorporar la aplicación del impuesto de timbres fiscales a la segunda y posteriores ventas de inmuebles.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>Ibid.



“Sobre la base de este nuevo marco normativo en materia tributaria, se proyectó un incremento del 15.5% en la recaudación esperada para el 2013, en relación con la prevista en el presupuesto aprobado para el 2012. Destaca el incremento de 47.4 % proyectado en la recaudación del impuesto sobre la renta, como resultado de la actualización, el cual contrasta con el aumento de tan solo 2.9% en el IVA por importaciones, pese a la vigencia de la Ley Aduanera que busca mejorar controles y aplicar sanciones en las aduanas. Sin embargo estas metas no fueron alcanzadas.

#### Las asignaciones de gasto

“El programa de gobierno 2012-2016 fue denominado Agenda Nacional del Cambio, compuesta por 5 ejes prioritarios: a) Seguridad Democrática y Justicia; b) Desarrollo Económico Competitivo; c) Infraestructura Productiva para el Desarrollo; d) Inclusión Social; e) Desarrollo Rural Sostenible. El déficit Fiscal: La combinación de ingresos y gastos definida en el presupuesto aprobado para el 2013 incluye un déficit fiscal por Q10,566.5 millones, equivalente al 2.5% del Producto Interno Bruto, mayor en cifras absolutas al previsto para el 2012 que es de Q10,296 millones, aunque ligeramente inferior como porcentaje del PIB de 2.6%. Este déficit finalmente aprobado por el Congreso de la República es superior al presentado en el proyecto de presupuesto, el cual fue por Q9,548.8 millones que representa el 2.2% del Producto Interno Bruto.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Ibid.



“Aunque el monto total del presupuesto no aumento por el mayor déficit fiscal si se incrementó el endeudamiento neto por cuanto se redujo la asignación para amortizaciones de deuda interna, específicamente en lo que se refiere al mandato establecido en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala para cubrir con Bonos del Tesoro el costo de la política monetaria a cargo de este organismo. La deuda flotante: En caso se apruebe por el Congreso de la República la emisión adicional de Bonos del Tesoro para la denominada deuda flotante, cuyo monto estimado es de Q3, 500 millones que equivale a 0.8% del PIB, y el pago se estos recursos fuera realizado en el transcurso de 2013, el déficit fiscal del año aumentaría hasta el equivalente a 3.3% del PIB, similar al del 2010.

El sector justicia: Las asignaciones presupuestarias aprobadas para el año 2013 para las distintas entidades que integran el sector justicia se incrementan en su conjunto en 7.4% en relación con el 2012. Este aumento es menor que el del total de las organizaciones del Estado y del presupuesto aprobado, razón por la cual disminuye la participación relativa de este sector en el total del presupuesto que asciende al 8% en 2012 y 7.6% en el 2013. Pese a esperarse una mayor recaudación fiscal que permitiera cubrir el gasto público proyectado, durante el 2013, Guatemala vivió un déficit fiscal en sus asignaciones presupuestario, ocasionando graves problemas a las instituciones públicas las cuales no pudieron cumplir a cabalidad con las acciones proyectadas, por lo tanto no les fue posible alcanzar los resultados esperados.”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Ibíd.



## CAPÍTULO III

### 3 Control y fiscalización del gasto público

“La corrupción es un lastre que obstaculiza el desarrollo de los países, ya que conlleva consigo el desvío de fondos desde las prioridades de una sociedad ansiosa de bienestar hacia destinos particulares alejados de la legalidad. El impacto más grande que sufren los países donde hace falta transparencia en el manejo de los fondos públicos y la opacidad en la gestión pública es la regla, se concentra en el sector menos favorecido de la población, ya que al existir altos niveles de corrupción, muchos de los recursos humanos y financieros que debieran ser destinados para aliviar la pobreza y las necesidades más apremiantes de los ciudadanos son reorientados hacia actividades que generan costos adicionales relacionados con el pago de favores particulares, la toma de decisiones favorables a grupos de interés, la sobrevaloración y la búsqueda de rentas por partes de particulares.”<sup>34</sup>

#### 3.1. Control gubernamental

El control gubernamental es el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen y coordinan el ejercicio de control interno y externo gubernamental. Artículo 5 de la Ley de la Contraloría General de Cuentas .

---

<sup>34</sup>Fundación Konrad Adenauer y Red centroamericana de centros de pensamientos e incidencias **Fortalecimiento de la transparencia en Centroamérica, mecanismos para la prevención, detención, denuncia y sanción de la corrupción.** Página 17

a) Sujeto activo del control

De acuerdo con María de la Luz Mijangos Borja “la clasificación de control se basa en la ubicación del órgano que la lleva a cabo, dividiéndose en:

Control interno: Se puede definir como aquel que debe realizarse la propia administración, esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del poder ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaria, con el propósito de investigar, comprobar, y en su caso, informar, sobre la legalidad, eficacia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público.

Control externo de carácter político: El control externo tiene dos vertientes. La política y la jurisdiccional, cuando se lleva a cabo por el poder legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se les conoce como control político.

Control externo jurisdiccional: Este tipo de control lo ejerce un órgano de carácter jurisdiccional, ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo en cuyo caso conserva, no obstante, plena independencia en el desarrollo de su función , o que se trate de una institución especializada, situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>Mijangos Borja, María de la Luz. **Control del gasto público**. Pág. 967

Es importante poder mencionar que los tres tipos de sujetos activos de control son importantes y que no son excluyentes entre sí, ya que todos aquellos tienen funciones distintas a la vez que complementarias. Las administraciones públicas modernas requieren de un órgano interno, propio, que supervise su actuación en aras de un constante perfeccionamiento de su gestión; por otra parte, la aprobación del presupuesto y de la política financiera en general, tradicionalmente ha sido una facultad de control del poder legislativo, que en la actualidad requiere de un mayor vigor; finalmente, la fiscalización de las cuentas públicas y su enjuiciamiento cierran el círculo virtuoso, necesaria para un efectivo control.

#### b) Sujeto pasivo del control

Existen dos tipos de sujetos pasivos del control: las personas físicas y las personas morales, aunque es claro que el afincamiento de responsabilidad recaerá siempre en un individuo concreto.

Existen también dos formas para definir a los sujetos en los que recae el control: la primera, es por su pertenencia a la administración pública federal, estatal o local, según sea el ámbito de competencia del sujeto activo o algunos de los otros dos poderes.

La segunda vía consiste en definir a las entidades sujetas a control por medios del gasto público, y es así como señalan que se puede fiscalizar a todas aquellas entidades que reciban, administren o eroguen recursos públicos, independientemente de su

carácter público o privado, y su inclusión en el presupuesto y consiguientemente en la cuenta pública.

En opinión de la autora, el segundo criterio tiene varias ventajas: la primera de ellas es que se cubre todo el universo patrimonial del Estado; en segundo lugar, que se desvincula el control de la cuenta pública; esto es, por una parte se puede fiscalizar a organismos que en la actualidad no formen parte del presupuesto, y por la otra se puede llevar a cabo el control casi en cualquier momento, excepto previamente; finalmente, abre la posibilidad de verificar la correcta aplicación de los subsidios, porque de lo contrario es una materia en la que podemos estar en presencia de la impunidad del gasto.

#### c) Tipos de control

Los diferentes controles se pueden relacionar fácilmente con las ramas del conocimiento que intervienen, concretamente con la jurídica, económica, contable y la política.

**Control de legalidad:** El control jurídico o de legalidad debe atender a criterios formales exclusivamente; es decir, determinar si la recepción, administración y erogación de recursos públicos se realizó de conformidad con las normas aplicables. Se trata siempre de un control a posteriori.



Control de gestión: El control funcional o de gestión se puede dividir en dos: i) el control de eficiencia, que tiene por objeto la comprobación de la eficiencia del funcionamiento en el ámbito económico-financiero de los entes públicos estatales, así como de los privados, en cuanto perceptores de algún género de recursos públicos. El control de eficiencia debe estar basado en el análisis costo-beneficio del funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los costos públicos. El control de eficiencia se introduce en el campo económico y ya no se compara la actividad con la norma, sino con conceptos como productividad, rendimiento y costo. El énfasis se pone más en el aspecto de evaluación que en el de control en su acepción de fiscalización; y ii) el control de eficiencia o de objetivos que supervisa el cumplimiento de los fines para los cuales se autorizó la utilización de los recursos públicos. Puede ser un control concomitante o a posteriori.

Control de auditoría: Se trata de un procedimiento que tiene por finalidad verificar la exactitud de los datos presentados por los que tiene a su cargo el gasto público, los resultados de la actuación de los órganos del Estado. En este punto hay que destacar que se trata básicamente de un control de tipo contable. Es importante señalar que es básicamente un control a posteriori, aunque como antes señalamos puede considerarse la posibilidad de que se dé antes de la presentación formal de la cuenta pública.

Control de oportunidad: Existen dos vertientes: una de carácter político y otra económica, lo cual significa que se puede determinar la conveniencia u oportunidad de realizar, por ejemplo, la venta de una empresa paraestatal desde un punto de vista político o aplicando criterios exclusivamente económicos. Es claro que a un órgano

*técnico no le corresponde el control de oportunidad de corte político, pero que este no debe perderse de vista por parte del poder legislativo. Es un control previo y excepcionalmente concomitante o a posteriori.*

### **3.2. Fiscalización**

De acuerdo con el Manual de Fiscalizaciones para Entidades Territoriales, “la fiscalización como herramienta de determinación se puede definir como el conjunto de tareas, acciones y medidas de la administración, tendientes a compeler al contribuyente al cumplimiento íntegro, cabal y oportuno de sus obligaciones tributarias, ya sean ellas sustanciales, como el pago de la obligación, o simplemente formales, como la inscripción en el registro de contribuyentes, la presentación de informes declaraciones, relaciones, etc. Es en esencia una función activa de la administración tributaria orientada a reducir los niveles de evasión.”<sup>36</sup>

El incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de un número considerable de contribuyentes, explicable por la poca conciencia tributaria y el escaso conocimiento de las normas sobre tributos, conduce a la adopción de conductas evasoras que deben ser corregidas mediante el proceso de fiscalización.

---

<sup>36</sup>Dirección general de apoyo fiscal. **Manual de fiscalización para entidades territoriales**. Pág. 14

### 3.3 Transparencia económica y fiscal

La transparencia económica y fiscal, es un mecanismo que evita el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de dicha función. Esto se da mediante la información veraz, oportuna y sistemática acerca del ejercicio de la función pública en materia económica y fiscal; además, mediante la transparencia se fortalece y promueve la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La transparencia económica y fiscal no se limita a ser elemento preventivo de la corrupción, sino que es fundamental para un funcionamiento adecuado tanto del sistema democrático como de una economía de mercado, dado que su existencia o ausencia afecta la relación entre los ciudadanos y el Estado.

La transparencia acerca el comportamiento de la administración pública a la voluntad del ciudadano, permitiendo una mayor supervisión y fiscalización de la sociedad al gobierno. Simultáneamente, facilita la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado, contribuyendo a que los ciudadanos se identifiquen más con el sistema democrático. Por otro lado, la transparencia reduce la incertidumbre en los mercados y aumenta la predictibilidad de las decisiones del gobierno, logrando de esta manera la reducción del riesgo-país e impulsando la inversión privada y por ende, el crecimiento económico y la generación del empleo productivo. La transparencia además es importante para que se logre la eficiencia en el manejo de la Administración Pública.



### **3.4. Función de la Contraloría General de Cuentas de Guatemala**

La Contraloría General de Cuentas de conformidad con lo que establece el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “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.”

Adicionalmente, es el órgano rector del control gubernamental, cuyo objetivo principal consiste en velar por la transparencia en la calidad del gasto público, fortaleciendo el estado de derecho y la gobernabilidad mediante la generación de confianza ciudadana en los procesos transparentes de gestión, control y fiscalización gubernamental.

#### **3.4.1. Objetivos de la Contraloría General de Cuentas**

De conformidad con lo establecido en el Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, “este tiene como objetivos:

- a) Determinar si la gestión institucional de los entes o personas a que se refiere el artículo anterior, se realiza bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia economía y equidad;

- b) Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de cuentas, como medios de lucha contra la corrupción, el peculado, el tráfico de influencias, la malversación de fondos y el desvío de recursos.
- c) Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión.
- d) Promover el intercambio de información, a través de los informes y recomendaciones de auditoría, para la actualización, modernización y mantenimiento de los sistemas, en especial del integrado de administración financiera, así como de los procedimientos operativos y de control
- e) Promover procesos de capacitación para funcionarios públicos responsables de la administración, ejecución o supervisión del patrimonio hacendario del Estado;
- f) Promover la modernización de la auditoría interna y externa gubernamentales, para garantizar un mejor servicio a las instituciones públicas, con el fin de mantener actualizados los procesos y sistemas operativos y de control.



- g) Contribuir al fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado para ejecutar con eficacia y eficiencia las decisiones y políticas del gobierno;
- h) Velar por la probidad, transparencia y honestidad de la administración pública;
- i) Promover y vigilar la calidad del gasto público.”



## CAPÍTULO IV

### **4. Fundamentos y propuesta de reforma a la ley del presupuesto nacional de ingresos y egresos de la nación y otras leyes relacionadas**

Es urgente y necesario que las autoridades competentes asuman la responsabilidad de generar propuestas que sean aplicables y además que beneficien a toda la población.

#### **4.1 Generalidades**

“De acuerdo a estudios del Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, Guatemala está caracterizada como un país con ingresos medio bajos y con nivel de endeudamiento prudente. De 1995 a 2008, se tuvo en promedio un nivel de endeudamiento público de 19.5% del PIB.

En los últimos años, se puede observar como la deuda interna ha pasado a ser proporcionalmente más representativa que la deuda externa. En 2000, la deuda interna representaba el 31%, en tanto que en 2011 la proporción es de 51%. Los bancos son los principales tenedores de la deuda pública interna con 65% del total y el resto en su mayoría lo posee el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

La mayor parte de la deuda pública externa se contrata con organismos multilaterales (82.7% del total), el 11.5% con tenedores de bonos y el 5.8% con organismo bilaterales.

Cerca del 95% de la deuda pública externa se denomina en dólares de EEUU. De los multilaterales el 46% el principal acreedor es el BID.”<sup>37</sup>

“De la deuda pública total el 41% se contrata con organismos multilaterales y el 56% con tenedores de bonos, solamente el 3% se contrata con organismos bilaterales, es hacer notar que en el año 2000 los acreedores bilaterales eran el 18% de la deuda total, sin embargo esto ha disminuido, debido a la traslación de deuda externa hacia deuda interna.

Considerando que la deuda pública interna ha cobrado mayor relevancia en la composición total de la deuda, se hace notar que dentro de la composición por moneda, desde 2003 el porcentaje de la deuda en moneda extranjera ha disminuido del 91.3% al 55.1% en el año 2011 es decir el 36.2% menos, esto debido a que el 91% de la deuda interna se contrata en quetzales y el resto en dólares americanos, por lo que el riesgo cambiario se ha ido disminuyendo gradualmente en años recientes.

Las cifras de la deuda pública interna y externa, han llevado a Guatemala a situarse en uno de los países de América Latina con mayores índices de déficit fiscal, lo cual le impide dar cobertura a la totalidad del gasto público proyectado, debido a que el dinero recaudado no es suficiente para el pago de la deuda y la cobertura del gasto público definido.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>: Ministerio de Finanzas Públicas **Análisis de la sostenibilidad de la deuda publica en Guatemala.**  
Pág. 9

<sup>38</sup>**ibid.**



Pero no únicamente la baja recaudación y la evasión fiscal son condicionantes para el déficit fiscal que impide dar cobertura al gasto y deuda pública, existen otros factores como la corrupción y la falta de transparencia y fiscalización en la ejecución del gasto público, que impiden la adecuada y correcta utilización distribución del ingreso público en las áreas priorizadas por el Estado para la atención de las necesidades básicas de la población.

“Durante el año 2011, el Estado de Guatemala instalo las mesas de transparencia, rendición de cuentas y calidad del gasto público las cuales contaron con la participación de diputados y miembros de la sociedad civil, con el objetivo de impulsar cambios legales necesarios para fortalecer las instituciones y garantizar la transparencia, la rendición y la calidad del gasto público.”<sup>39</sup>

“En los últimos años en Guatemala la discrecionalidad en la contratación pública alcanzó niveles alarmantes, como ya se mencionó anteriormente, en el año 2009, de acuerdo a un informe presentado por el propio Ministerio de Finanzas Públicas, el 84% de las contrataciones del gobierno se llevan a cabo sin respetar los procesos y procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y en el año 2010, de acuerdo a información de Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional, los niveles de discrecionalidad alcanzaron el 90%. Los mecanismos que se utilizan con mayor frecuencia para eludir los concursos públicos

---

<sup>39</sup>file:/resultados%20de%20las%20mesas%20de%20calidad%20del%20gasto%20pblico%202011.pdf  
**Resultados de las mesas de calidad del gasto publico 2011. Congreso visible** (Guatemala 27 Julio 2014)

convenios con organizaciones no gubernamentales, la utilización de fideicomisos constituidos con fondos públicos y el abuso de los casos de excepción relacionados a la atención de emergencias y procesos de reconstrucción asociados a desastres naturales.”<sup>40</sup>

“Como resultado de las mesas se identificaron y analizaron los problemas relacionados con la transparencia, elaborándose recomendaciones orientadas a: 1) Erradicar la discrecionalidad en el gasto público; 2) establecer los mecanismos necesarios para la elaboración de un presupuesto con objetivos claros de forma que se puedan medir y evaluar los resultados en cada área; 3) fortalecer los mecanismos de descentralización; 4) mejorar la precalificación de los proveedores del Estado; 5) establecer mecanismos que estén orientados al ordenamiento de los pagos de los proveedores; 6) incorporar el principio de austeridad en la ejecución del presupuesto y 7) definir procedimientos claros para los procesos de contratación para los casos de excepción y de emergencia.

Además de lo anterior es importante mencionar que en todas las mesas se consideró necesario fortalecer el papel de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no actúa de la forma que le ordena la Constitución Política de la República de Guatemala y la ley que la rige en casos de flagrante violación de lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, en la Ley de Contrataciones del Estado lo que contribuye a la impunidad y a la recurrencia de la comisión de las faltas e incluso de delitos que favorecen la corrupción y atentan contra la calidad del gasto público.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *ibíd.* Pág. 2

<sup>41</sup> *ibíd.*

#### 4.2. Problemas generados por la discrecionalidad en la contratación

En el informe final de las mesas, se identifican como problemas graves generados por la discrecionalidad los siguientes.

Compromisos sin respaldo presupuestario: La discrecionalidad y la falta de controles también ha dejado espacios abiertos para que los funcionarios públicos adquieran

- *compromisos sin las correspondientes partidas presupuestarias.*

Falta de registro y continuidad de la obra pública: Pero además de la discrecionalidad, la adquisición de una deuda a todas luces ilegal hay otro fenómeno que puede apreciarse en la obra pública y es la falta de registro y continuidad de la misma. Es frecuente encontrar contratos suscritos con una antigüedad mayor a los 4 años que tiene una ejecución no superior al 10% siendo obras que fueron abandonadas por haber sido sustituidas por otras contrataciones, en la mayoría de los casos por presiones de tipo político.

Altos costos de intermediación y ausencia de especificaciones técnicas: Asimismo, se identificaron en las contrataciones llevadas a cabo a través de organizaciones no gubernamentales altos costos de intermediación, ausencias de control de los avances financieros y físicos y conflicto de intereses. Los costos de intermediación en muchas cosas se vieron incrementados por contrataciones realizadas por los fideicomisos a través de organizaciones no gubernamentales.



Casos de excepción que amparan la corrupción: En materia de seguridad, se multiplican las acusaciones de corrupción y falta de transparencia en las adquisiciones realizadas por el Ministerio de la Defensa y por el Ministerio de Gobernación a través de los casos de excepción. Solo en los tres últimos años fueron denunciados y se encuentran en proceso penal cuatro casos de corrupción en la compra de combustible, materiales, armas e insumos para la Policía Nacional Civil y la construcción de una cárcel de máxima seguridad.

Otorgamiento de contratos a personas sin capacidad técnica ni financiera: Uno de los más graves problemas encontrados y documentados que están relacionados con la discrecionalidad en las contrataciones estatales sin concursos públicos es que las mismas se llevan a cabo con personas individuales y jurídicas sin capacidad técnica ni financiera para cumplir con sus responsabilidades contractuales.

Abuso sistemático de los casos de emergencia y procesos de reconstrucción: Los desastres naturales han sido utilizados para ampliar innecesariamente los estados de prevención o de calamidad que establece la Ley de Orden Público y mantener durante gran parte del año espacios abiertos para las contrataciones discrecionales.

No existe un orden en el pago de proveedores ni un adecuado control de los precios de referencia.

Para el pago de proveedores no hay un procedimiento que contemple criterios de antigüedad y cumplimiento de obligaciones contractuales, por esta razón los pagos se



realizan de acuerdo a las decisiones discrecionales de los funcionarios públicos de las unidades ejecutoras. Son frecuentes los problemas de cobros de comisiones para programar pagos y los adelantos de pagos a empresas relacionadas a las redes de intermediación y corrupción que son a los que suele darse prioridad en muchos casos por las presiones de funcionarios públicos vinculados a estas empresas. Esta práctica favorece además al tráfico de influencias.

Falta de adecuados procesos de fiscalización: En el análisis de las mesas de trabajo se identificaron incumplimientos reiterados a la Ley Orgánica del Presupuesto, a las Leyes Generales de Ingresos y Egresos del Estado en diferentes años fiscales y a la Ley de Contrataciones del Estado, sin embargo a la gran mayoría de los casos esto sucede bajo la mirada cómplice de los auditores de la Contraloría General de Cuentas. Esto provoca impunidad y un ciclo de reiteradas violaciones a la ley por parte de los funcionarios públicos en detrimento de la calidad del gasto público.

Endeudamiento público interno: Durante el último año el congreso de la República de Guatemala ha aprobado un presupuesto cada vez mayor que no es congruente con la recaudación tributaria, es decir que el Estado ha estado gastando más de lo que recibe, encontrando una solución en los préstamos a entidades bancarias internacionales o la emisión de bonos, ambos tienen como producto contraer deuda pública, que aumenta de manera excesiva, este endeudamiento que se ha dado de manera permanente y prolongada tiene un efecto negativo y hace suponer que la sostenibilidad del mismo pone en riesgo la economía del Estado y por ende la de todos los ciudadanos, vulnerando el derecho de seguridad de los guatemaltecos en general, lo cual justifica

preliminarmente efectuar el análisis legal que permita sustentar una disposición legal que ponga fin al endeudamiento público.

#### **4.3. Elementos a regular**

Como se evidencia, es necesario introducir cambios normativos para garantizar la transparencia y la calidad del gasto público, para que con ello disminuyan los niveles de

- corrupción y asegurar una adecuada recaudación fiscal que garantice la cobertura de los gastos públicos.

Esta reforma a su vez disminuirá el uso de los préstamos y otras formas de endeudamiento público.

Entre las propuestas de reforma que se buscan introducir se encuentran:

- a) Reformas a la Ley de la Contraloría General de Cuentas:
- b) Obligatoriedad de realizar auditoria física de la obra pública y no solo documental para que se verifique la existencia de la obra, el cumplimiento de las especificaciones técnicas y la calidad de las mismas.
- c) Eliminación de la facultad de reducción de las multas por parte del contralor general.  
La facultad del contralor general de cuentas de reducir las multas a los funcionarios



públicos por incumplimiento de las normas vigentes constituye un mecanismo de negociación política y no técnica y es además una fuente de impunidad y corrupción.

- d) Fortalecimiento del régimen sancionatorio indicando que deben aplicarse las sanciones de la Ley de Contrataciones del Estado o la Ley Orgánica del presupuesto cuando corresponda.
- e) Publicidad absoluta de la información relacionada a los procesos de auditoría en cualquiera de las etapas del proceso. Hoy por hoy existe en la normativa vigente la posibilidad de mantener confidenciales los hallazgos de la contraloría hasta la presentación del informe final del Congreso de la República, lo cual vulnera los principios de transparencia y máxima publicidad que de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala deben mantener los actos de la administración.
- f) Creación de un consejo consultivo orientado al fortalecimiento institucional y a la *identificación de fortalezas y debilidades en el proceso de fiscalización.*

Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado

- g) Reformas a la ley de contrataciones del Estado. Se incorporan como sujetos obligados los fideicomisos constituidos con fondos públicos. En la actualidad los fideicomisos constituidos con fondos públicos son los que sirven de mecanismo para eludir la Ley de Contrataciones del Estado y para la adjudicación de obras y compra de suministros e insumos de forma discrecional.

Se incorpora como obligatorias las constancias de disponibilidad presupuestaria. Esta disposición busca evitar la adquisición de compromisos contractuales sin respaldo presupuestario.

- h) Precios de referencia: Para establecer los precios de referencia y la aprobación de funciones de precios se establece como base los precios registrados por el MCV y el INE, los cuales deben estar publicados en GUATECOMPRAS.
- i) Inconformidades: Se suspenderán los procesos de licitación y cotización únicamente cuando medie orden de juez competente, esto evitará los abusos que se cometen actualmente cuando las inconformidades congelan proceso de licitación o cotización con el objetivo de que prevalezcan las compras directas.
- j) Se definen criterios de contratación para los casos de emergencia garantizando la imparcialidad, la libre competencia, los precios de referencia y la contratación a través de empresas precalificadas.
- k) Se establece la obligatoriedad de llevar a cabo los pagos a los proveedores basados en la antigüedad de la contratación y en el cumplimiento de las estimaciones, avances y entregas de las obras, insumos, servicios y suministros. Esto evitará la corrupción en los procesos de pago.
- l) Centros de validación: Para la verificación de la capacidad técnica y financiera de las empresas precalificadas para la obra pública se conformará un centro de validación.





Esto impedirá que las empresas denominadas de cartón sean beneficiadas con contrataciones del Estado.

- m) Requisitos para ser proveedor del Estado: El Ministerio de Finanzas Públicas deberá establecer los requisitos para el registro de los proveedores del Estado.
- n) Los estados financieros que presenten los proveedores del Estado para ser incluidos en los registros correspondientes deberán ser los mismos que anualmente presentan a la Superintendencia de Administración Tributaria.
- o) Fraccionamiento: Se define técnicamente el fraccionamiento para evitar esta práctica que vulnera los principios de transparencia.
- p) Inhabilitación por incumplimiento de contrato: Se establece una inhabilitación de cinco años para ofertar al Estado a aquellos proveedores cuyo contrato debió rescindirse debido a incumplimientos por causas imputables al contratista.
- q) Se limitan los casos de excepción para las compras del Ejército Nacional: Las compras de armamento, municiones y equipo del Ministerio de la Defensa se podrá llevar a cabo como caso de excepción si es declarado de urgencia por medio de acuerdo gubernativo en consejo de ministros. Como consecuencia de esta medida la industria militar y el hospital militar deberán llevar a cabo sus adquisiciones a través de licitaciones y cotizaciones públicas.

- r) Se facilita la compra de equipos médicos: se incorporan al régimen de cotización la adquisición de equipos medico quirúrgicos para que exista una mejor capacidad de respuesta en caso de compras emergentes.

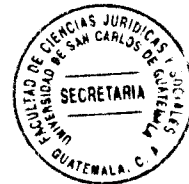
Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto:

- a) Se incorpora como sujetos obligados los fideicomisos públicos para que cumplan con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto.
- b) Se incorpora el criterio de austeridad en el gasto público.
- c) Se prohíbe la utilización de organizaciones no gubernamentales para compras de insumos o para la ejecución de obra pública: Se prohíbe la delegación de la contratación, administración y ejecución de obras y la adquisición de bienes, servicios, o insumos a través de terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles o de cualquier persona individual o jurídica de cualquier naturaleza.
- d) Registro en el sistema nacional de inversión pública: Se fortalece la obligatoriedad del registro de la obra pública en el sistema nacional de inversión pública.
- e) Sanción por no dar continuidad a la obra pública sin causa justificada. Los empleados públicos que sin causa justificada incumpla con las obligaciones que le asigna el artículo 15 que establece la continuidad de las obras y el registro



multianual de las mismas cuando su ejecución tome más de un año será sancionado con una multa equivalente al cinco por ciento del monto de la asignación pendiente de programar.

- f) Sanción por adquirir compromisos sin respaldo presupuestario. El funcionario público o empleado público que adquiera compromisos o devengue gastos para los cuales no exista saldo disponible de créditos presupuestarios o disponga de los créditos para una finalidad distinta a la prevista tal y como lo prohíbe el artículo 28 de la ley, será sancionado con una multa equivalente al 5% del monto del compromiso o gasto que exceda del límite de los egresos o cuya finalidad haya sido alterada.
- g) Limitar la forma y el monto para la deuda pública (interna y externa) con el fin de optimizar los ingresos públicos que permitan dar cobertura a las necesidades programáticas del Estado.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En Guatemala existen una serie de normas destinadas a regular la función pública que gira en torno a los ingresos y egresos públicos, sin embargo esta legislación ha demostrado en la práctica ser insuficiente e ineficaz para combatir la corrupción y garantizar la fiscalización y transparencia en el gasto público. La excesiva discrecionalidad existente para la contratación y para contraer deuda pública tanto interna como externa, condicionan el endeudamiento público y el déficit presupuestario, lo cual impide al Estado dar cumplimiento a cabalidad con sus obligaciones de hacer algo en pro del bienestar de la población guatemalteca.

El Congreso de la República de Guatemala debe reformar la Ley de la Contraloría General de Cuentas, la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley Orgánica del Presupuesto, con el fin de disminuir los niveles de corrupción, endeudamiento público, contrataciones discrecionales y falta de transparencia

La participación de la Sociedad Civil en el análisis de la legislación vigente en materia tributaria y de transparencia ha facilitado la identificación de problemáticas graves que deben ser abordadas por el Estado para garantizar el ingreso y gasto fiscal. Esta debe continuar participando activamente en los espacios de control, fiscalización y transparencia de la recaudación fiscal y el gasto público para incidir de forma efectiva en cambios estructurales que permitan la optimización de los recursos estatales en beneficio de la población guatemalteca.





## BIBLIOGRAFÍA

AYALA, J. **La economía del sector público mexicano.** México. Ed. UNAM-Facultad de Economía, 1999.

CONTRERAS, Hugo. **Ingreso y gasto público en los países en vías de desarrollo: Venezuela, un caso de estudio.** Venezuela. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes (s.f.) Pág. 10.

Comisión de Seguimiento al Pacto Fiscal. **El gasto público en cumplimiento de los principios y compromisos del gasto fiscal.** [http://minfin.gob.gt/archivos/pacto/2003\\_3pdf](http://minfin.gob.gt/archivos/pacto/2003_3pdf) (Guatemala 18 de abril 2014).

DORNBUSCH, R. y Stanley, F. **Macroeconomía,** México D.F.(s.e.). 1988.

General de Apoyo Fiscal. **Manual de fiscalización para entidades territoriales.** Bogotá, Colombia: Ministerio de hacienda y crédito público 2007.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto (2003). **La economía de la deuda.** México: Ed.FCE. [http://www. AnalisisEconomico.com.mx/pdf/4711.pdf](http://www.AnalisisEconomico.com.mx/pdf/4711.pdf) (Consulta: 20 de mayo 2014).

<http://www.economia.unam.mx/profesores/blopez/ingreso-gasto-publico.pdf> (Guatemala mayo 2014).

<http://www.eumed.net/librosg-ratis/2010a/665/DIFERENTES%20CLASIFICACIONES%20DEL%20GASTO%20PUBLICO.htm> (Guatemala 15 de febrero 2014).

<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe/pdf/gt.pdf>. (Guatemala 18 de julio 2014).

<file:///C:/Users/resultados%20de%20las%20mesas%20de%20calidad%20del%20gasto%20pblico%202011.pdf> Resultados de las mesas de calidad del gasto publico 2011. Congreso visible (Guatemala 27 de febrero 2014).

Investigación y consultoría económica. **Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado 2013.** Guatemala; Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES 2013.

IRISITY J. Jorge. **Criterio para la evaluación del Gasto público y bases para el diseño de una metodología para medir sus efectos en el desarrollo económico y social.** México. Revista de la asociación Internacional de Presupuesto público. Número 3, 1974.

JÍMENEZ TREJO, Luis Alberto. **Los impuestos como instrumentos de política económica en México.**<http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/484/finanzas%20publicas%20para%20Keynes.htm>.(Consulta: 20 de mayo de 2014).



- Konrad Adenauer y Red centroamericana de centros de pensamientos e incidencias **Fortalecimiento de la transparencia en Centroamérica, mecanismos para la prevención, detención, denuncia y sanción de la corrupción.** Guatemala (s.e.) 2013
- La Gran Enciclopedia. **Gasto público.** [http://www.economia48.com/spa/d/gasto\\_publico/gasto\\_publico.htm](http://www.economia48.com/spa/d/gasto_publico/gasto_publico.htm). Guatemala 10 de Febrero 2014)
- LÓPEZ ORTIZ, Benjamín. **Los ingresos y el gasto público.** México: Universidad Autónoma de México. (s.f.).
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz. Control del gasto público. Guatemala, Revista de Derecho Comparado. Numero 27 1996
- Ministerio de Finanzas Públicas **.Presupuesto ciudadano 2011. La transparencia es compromiso de todos.**[http://www.minfin.gob.gt/downloads/presupuesto\\_presupuesto\\_ciudadano/presupuesto\\_ciudadano2013/presupuesto\\_ciudadano\\_2013.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/presupuesto_presupuesto_ciudadano/presupuesto_ciudadano2013/presupuesto_ciudadano_2013.pdf) Guatemala mayo 2014)
- RUEDA LÓPEZ, Nuria. La naturaleza económica del gasto público. Revista eXtoikos. Numero 9 (2013)
- SAMUELSON, P. y William D. Nordhaus. Economía, México: McGraw-Hill. Schleifer, A. y L. Summers en The Journal of Economic Perspectives, vol. 4, núm. 2. Schiller, R. .Marketvolatility, Cambridge, Ma.1990.
- Secretaria de Asuntos Políticos /Departamento para la Gestión pública Efectiva. **Guía de Estrategias y mecanismos para la gestión pública efectiva Guatemala 28 de marzo 2012.**(s.e.) (Guatemala mayo 2012)
- VILLATORO GONZÁLEZ, Karina Sahoni. **Modelo para perfilar el pago del servicio de la deuda Pública externa del gobierno de la república de Guatemala Con organismos financieros internacionales y países Cooperantes y su seguimiento institucional.** Guatemala, Facultad de Ciencias Económica, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2009.
- VERA Carolina, Mary A. y Lorayne Finol Romero. **Fundamentos de economía y finanzas públicas. Módulo 7. Los ingresos públicos.** Maracaibo, Venezuela: Universidad de Zulia. 2009.
- YAGUA, Franklin. **Los Ingresos públicos.** República bolivariana de Venezuela; Universidad de Falcón. (s.f.).





## Legislación

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

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Decreto 114-97. Congreso de la República de Guatemala, 1997.

**Ley Orgánica del Presupuesto.** Decreto 101-97. Congreso de la República de Guatemala, 1997.

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo.** Decreto 63-94. Congreso de la República de Guatemala, 1994.

• **Ley de Contrataciones del Estado.** Decreto 57 -92 –del Congreso de la República de Guatemala. 1992

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Decreto número 31-2002. Del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

**Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Acuerdo gubernativo No. 318-2003. Ministerio de Gobernación, 2003

**Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto** Acuerdo Gubernativo 240-98

**Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Púlicas** Acuerdo Gubernativo 394-2008, publicado el 31 de diciembre del 2008.