

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a seated man, likely a saint or scholar, wearing a crown and holding a book. The figure is surrounded by various heraldic symbols, including a castle, a lion, and a cross. The Latin motto "CETERA SPERABIS CONSPICUA CAROLINA ACAD" is inscribed along the top inner edge of the seal, and "EMALENSIS INTER COACTEM" is inscribed along the bottom inner edge.

**LA NECESIDAD DE FISCALIZAR Y ESTABLECER LÍMITES A LOS GASTOS DE
REPRESENTACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EN LA LEY
ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DECRETO 101-97 DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA**

KARLA LISSETTE AGUILAR QUIROZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2015

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

**LA NECESIDAD DE FISCALIZAR Y ESTABLECER LÍMITES A LOS GASTOS DE
REPRESENTACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EN LA LEY
ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DECRETO 101-97 DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

KARLA LISSETTE AGUILAR QUIROZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2015

**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. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

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).



2

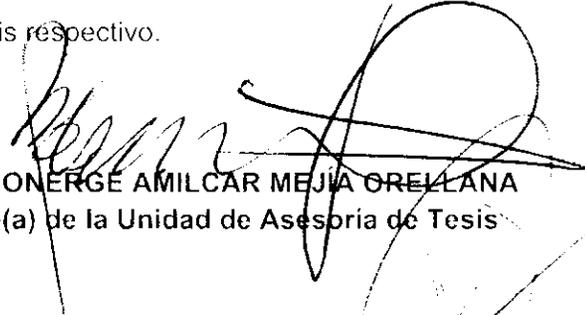
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
03 de julio de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, MARVIN VINICIO HERNANDEZ HERNANDEZ
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
KARLA LISSETTE AGUILAR QUIROZ, con carné 9519552
intitulado LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 77 DEL DECRETO 101-97 DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO, EN EL SENTIDO DE REGULAR LOS GASTOS
DE REPRESENTACIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN.

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 MEJIA ORELLANA
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 04 103 2015 (1)



Asesorado
Licenciado
MARVIN VINICIO HERNANDEZ HERNANDEZ



C

LIC. MARVIN VINICIO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala 14 de mayo del año 2015

Doctor Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Doctor Mejía Orellana:



En relación al nombramiento de fecha siete de marzo del año dos mil catorce me fue nombrado el cargo de asesor de la bachiller Karla Lissette Aguilar Quiroz de su trabajo de tesis denominado: **“LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 77 DEL DECRETO 101-97 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO, EN EL SENTIDO DE REGULAR LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN”**.

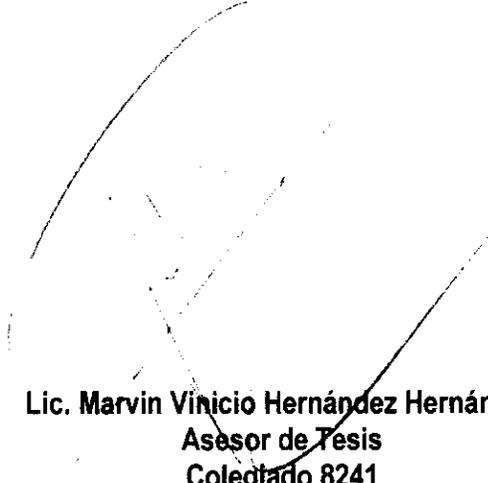
- a) El trabajo relacionado muestra un carácter científico y en su elaboración se observó cuidadosamente su contenido, a través de haber recolectado la información doctrinaria que se ajustó a los lineamientos necesarios exigidos para su elaboración. Durante el desarrollo de la misma, se empleó la metodología adecuada como una guía eficaz para la final obtención de las bases necesarias que mostraron la problemática actual y las posibles soluciones, habiendo hecho uso del método deductivo e inductivo, así como de la técnica documental, con las cuales fue posible ordenar la información bibliográfica obtenida.
- b) Fue empleado un léxico jurídico acorde en los capítulos de la tesis que fueron desarrollados y el aporte de la conclusión discursiva señala la importancia del análisis de los gastos de representación del Procurador General de la Nación.
- c) La temática investigada cuenta con un contenido técnico de útil y valiosa consulta para los estudiantes universitarios, debido a que señala numerosos aportes para el país y permite conocer los objetivos que se buscaron alcanzar, así como también indica la validez y comprobación de la hipótesis que se formuló, relacionada con poder señalar los fundamentos jurídicos que informan la el control y limitación a los gastos de representación del Procurador General de la Nación. Se modificó el título de la tesis quedando de la siguiente manera: **“LA NECESIDAD DE FISCALIZAR Y ESTABLECER LÍMITES A LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DECRETO 101-97 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**.
- d) Las anotaciones recomendadas a la bachiller fueron efectivamente atendidas, las cuales versaron en llevar a cabo enmiendas a la introducción, ampliar los capítulos, revisar las citas bibliográficas, modificar sus conclusión discursiva, presentación, hipótesis y comprobación de la misma, así como también ordenar alfabéticamente la bibliografía utilizada para el desarrollo de la tesis, habiendo sido realizadas por la bachiller Aguilar Quiroz de acuerdo a lo sugerido. Se hace la aclaración que entre la bachiller y el asesor no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.

4

LIC. MARVIN VINICIO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO

Doy a conocer que el trabajo de tesis de la sustentante cumple de manera eficaz con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que **DICTAMINO FAVORABLEMENTE** para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.



Lic. Marvin Vinicio Hernández Hernández
Asesor de Tesis
Colegiado 8241
LICENCIADO
MARVIN VINICIO HERNANDEZ HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

[Handwritten initials]

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 28 de mayo de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante KARLA LISSETTE AGUILAR QUIROZ, titulado LA NECESIDAD DE FISCALIZAR Y ESTABLECER LÍMITES A LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DECRETO 101-97 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 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.
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]


[Handwritten signature]
 Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO




DEDICATORIA

A DIOS Y A LA VÍRGEN:

Por haberme permitido llegar hasta este punto de mi vida y haberme dado salud para lograr este objetivo, además de su infinita bondad y amor y estar conmigo en cada paso que doy por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y mantenerme de sus manos.

A MIS PADRES:

Carlos Humberto y María Flerida, por todo el esfuerzo, sacrificio y amor incondicional brindado en todos los momentos de mi vida, y aunque físicamente no los veo sé que están aquí a mi lado guiando mis pasos con todos los consejos que me dieron, los amo.

A MIS HERMANOS:

Flerida Lorena y Carlos Alberto, por todo su apoyo y confianza en todo lo necesario para cumplir mi objetivo como persona y estudiante.

A MI ESPOSO:

Rocael, con todo mi amor y cariño por su sacrificio y esfuerzo, por apoyarme en esta carrera para nuestro futuro y por creer en mi capacidad, aunque hemos pasado momentos difíciles siempre me das tu cariño, amor y comprensión. Te amo mi amor.

A MIS HIJAS:

Andrea María y Alejandra Lissette, por ser mi mayor alegría y fuente de inspiración para



poder superarme cada día y así poder luchar para que la vida nos depara un futuro mejor.

A MIS SUEGROS:

Rocael y Rosita, por brindarme todo su apoyo incondicional y apoyarme en la lucha de realización de mi carrera, gracias por estar aquí.

A MI CUÑADA:

Rouscely, por apoyarme y alentarme a seguir adelante en la realización de este logro.

A MIS AMIGOS:

Por alentarme a nunca detenerme y luchar por mis sueños, gracias Fraternidad Universitaria.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL:

Más que un Decano MSc. Avidan Ortiz y su señora esposa Paty de Ortiz, por su amistad y apoyo en los momentos difíciles, los llevaré siempre en mi corazón.

A:

Mi alma mater, la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, te llevo con orgullo y dignificaré tu nombre mi casa de estudios.

PRESENTACIÓN

El tema de la tesis se intitula la necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala. El gasto público por lo común supone una erogación en dinero, en la época actual de economía monetaria tanto de los gastos públicos como de los tributos, generalmente se satisfacen en dinero, pero no es forzoso que así sea, siendo la única condición para distinguir del gasto privado del gasto público, la de que el ente privado no se encuentra dotado de la facultad de mandar, de ordenar y establecer las obligaciones a los habitantes.

Con la tesis, se logró precisar la importancia y las características de mayor importancia del sistema nacional de control fiscal, destacando la temática de importancia relacionada con las circunstancias fiscales y estableciendo los principales mecanismos de las normas vigentes.

El control fiscal como función del Estado se encuentra distribuido en distintas entidades de derecho público, que llevan a cabo actividades de la más variada índole, de conformidad con la estructura y naturaleza que le es propia, siendo el mismo fundamental que se lleve a cabo al Procurador General de la Nación en cuanto a los gastos de representación. La investigación es de carácter cualitativo y de naturaleza jurídica pública. Además, abarca el territorio de la ciudad capital guatemalteca durante los últimos dos años.

HIPÓTESIS

La falta de fiscalización y del establecimiento de los límites y de los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, no ha permitido un adecuado control financiero para una adecuada sostenibilidad de las finanzas públicas en la sociedad guatemalteca.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis formulada se comprobó al señalar la necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala. Ello, responde a la necesidad de la creación de un sistema de control fiscal de mayor protección estratégica, para renovar el carácter formal de control que se debe llevar a cabo en vigencia de un Estado de derecho.

El presupuesto público se inscribe como uno de los pilares del proceso de transformación de las finanzas públicas. Es necesario documentar los desarrollos conceptuales y metodológicos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público, así como también en los aspectos operativos del proceso presupuestario.

Un presupuesto público idóneo es el instrumento de gestión y de información de las políticas públicas previstas para el corto y mediano plazo y el grado de efectividad y eficiencia en su cumplimiento, ya que de esa manera se pueden alcanzar los resultados esperados y ello significa un aporte relevante a la transparencia fiscal y de los actos del buen gobierno. Los métodos empleados durante el desarrollo de la tesis fueron los siguientes: analítico, sintético, inductivo y deductivo. Las técnicas utilizadas fueron la bibliográfica y documental

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho presupuestario.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Finalidad.....	2
1.3. Contenido.....	2
1.4. Principios presupuestarios.....	3
1.5. Características.....	9
1.6. Requisitos.....	9
1.7. Gasto público.....	10

CAPÍTULO II

2. Fuentes del derecho presupuestario.....	13
2.1. Fuentes históricas.....	13
2.2. Fuentes reales.....	13
2.3. Fuentes formales.....	14
2.4. La ley.....	15
2.5. La costumbre.....	21
2.6. Jurisprudencia.....	24
2.7. La doctrina.....	25

	Pág.
2.8. Principios generales del derecho.....	27
2.9. La equidad.....	28

CAPÍTULO III

3. El presupuesto.....	31
3.1. Importancia.....	32
3.2. Formulación del presupuesto.....	36
3.3. Aprobación presupuestaria.....	38
3.4. Organización presupuestaria.....	40
3.5. Clasificación presupuestaria.....	46
3.6. Seguimiento del presupuesto.....	51

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.....	55
4.1. Procurador General de la Nación.....	55
4.2. Funcionario público.....	56
4.3. Gastos de representación.....	58
4.4. Características de los servicios públicos.....	58



Pág.

4.5. Análisis de la necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.....	60
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	69

INTRODUCCIÓN

El tema se seleccionó debido a lo fundamental de analizar la necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala. Es esencial, determinar los aspectos sobre los gastos de representación del Procurador General de la Nación, debido a que se considera que existe un mal uso o una mala ejecución de los mismos, no permitiendo un claro conocimiento actual de los mismos.

El contenido de la legislación guatemalteca respecto a este tema no es profundo y no se indica una plataforma para la asignación año con año de los montos económicos, en relación a los gastos de representación, siendo también indispensable que no sean acumulables.

Los objetivos de la tesis, dieron a conocer lo esencial de coadyuvar a proponer una reestructuración legal y administrativa en relación a los aspectos de fiscalización y control, para garantizar un adecuado desempeño de las funciones que realiza el Procurador General de la Nación, en beneficio de los servicios que deben prestarse a la población, tomando en consideración la evaluación de cambios que deberán ser el resultado que se presente, así como evaluar las actuales tendencias sociales por la falta de recursos que sean necesarias de funcionamiento y representación, enfocándose en la situación de falta de estructura organizacional para garantizar la presencia de condiciones estables.

La hipótesis formulada comprobó la importancia de controlar y limitar los gastos de representación al Procurador General de la Nación en la sociedad guatemalteca, para la clara determinación de los problemas que se han generado en la actualidad.

Se utilizó el método analítico, para establecer los aspectos esenciales de los gastos de representación y las funciones del Procurador General de la Nación; el método sintético, permitió indicar su importancia; el método inductivo, estableció la problemática actual; y el método deductivo, indicó su regulación legal. Las técnicas que se utilizaron fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recolectó la información doctrinaria y jurídica relacionada con el tema investigado.

La división de los capítulos se realizó de la siguiente forma: el primer capítulo, señala el derecho presupuestario, definición, finalidad, contenido, principios presupuestarios, características, requisitos y gasto público; el segundo capítulo, indica las fuentes del derecho presupuestario, fuentes históricas, fuentes reales, fuentes formales, la ley, la costumbre, jurisprudencia, la doctrina, principios generales de derecho y la equidad; el tercer capítulo, indica el presupuesto, importancia, formulación del presupuesto, aprobación presupuestaria, organización presupuestaria, clasificación presupuestaria y seguimiento del presupuesto y el cuarto capítulo, analiza la necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

CAPÍTULO I

1. Derecho presupuestario

Es referente a la rama del derecho público dentro del derecho financiero, que se encarga del estudio y regulación de lo concerniente al presupuesto general estatal, así como de su elaboración, aprobación, ejecución y control de todo lo relacionado con el gasto público.

También, es denominado derecho del gasto público, y consiste en la disciplina jurídica reguladora del núcleo de la actividad financiera de las administraciones públicas. Por ende, se encarga de la regulación y obtención de los ingresos y de la organización de los gastos necesarios, para que funcionen los servicios públicos y se satisfagan las necesidades colectivas.

De esa forma, atiende a los aspectos técnicos y jurídicos relacionados con la estructura presupuestaria, con la fiscalización y control del presupuesto estatal, su gestión, así como la consiguiente observancia de los principios contables que presiden la ordenación de ingresos y gastos previstos en los presupuestos generales del Estado.

1.1. Definición

"El derecho presupuestario es el que regula la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto, es el instrumento jurídico para la realización de los gastos

públicos, que contiene la previsión de ingresos y la autorización de gastos de los entes públicos”.¹

1.2. Finalidad

Se encarga de la regulación de la asignación, del desembolso y de la fiscalización del presupuesto público, consistente en un instrumento financiero que equilibra los ingresos y el gasto público en el año fiscal.

Dentro de una economía de mercado, el destino esencial del gasto público consiste en la satisfacción de las necesidades de orden colectivo, mientras que los gastos públicos que se encuentran destinados a la satisfacción del consumo público, únicamente pueden llegar a producirse a través de las deficiencias del mercado.

1.3. Contenido

Como marco legal, el derecho presupuestario es regulado en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97, el cual es una norma jurídica que está contemplada en distintos ordenamientos jurídicos y es dictada por el Organismo Legislativo, regulando para el efecto lo relacionado con los presupuestos del año siguiente de un Estado.

Dicha normativa, abarca la relación de los gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que el mismo tiene que alcanzar durante el siguiente año. Su función es

¹ Lozano Serrano, Carmelo Enrique. **Derecho presupuestario**. Pág. 66.

legislativa, pero también de fiscalización. Por sus especiales características, la norma en mención puede tener una tramitación especial.

1.4. Principios presupuestarios

"Los principios presupuestarios son aquellas normas que indican el contenido y ámbito de los presupuestos, constituyendo, desde el punto de vista formal, una garantía relacionada con los derechos de los administrados".²

Los mismos, se encargan de reflejar los criterios políticos que existen sobre el papel de las entidades locales, así como también la necesidad de transparencia en la gestión de los ingresos y gastos públicos.

- a) **Competencia:** señala que el presupuesto de un ente público tiene que ser aprobado mediante el órgano en el que reside la soberanía, permitiendo con ello de esa forma el control que llevan a cabo los órganos ejecutores. De conformidad con el principio en mención, es fundamental el análisis de la entidad local y de la aprobación del presupuesto general, así como de sus modificaciones.

- b) **Universalidad:** abarca todos los ingresos que estén previstos y los gastos que vayan a ser reconocidos durante el ejercicio y que figuren en el presupuesto, sin que pueda existir previa compensación entre ellos.

² Sal Magallanes, Luis Alejandro. **Curso elemental sobre derecho presupuestario**. Pág. 40.

Pero, el incumplimiento de este mandato tiene que ser propiciado por la misma norma, debido a que a través de la misma, se permite la existencia de modificaciones de crédito, a partir de las cuales se pueden llegar a autorizar gastos cuyas partidas no hayan sido previstas.

Sin entrar en el debate sobre la convivencia o no de las modificaciones, se tiene que advertir que la finalidad pretendida del principio de universalidad, puede llegar a perder virtualidad al ser admitidas las modificaciones.

- c) Unidad: es un principio bastante reciente en el ámbito municipal, debido a la existencia de presupuestos ordinarios, extraordinarios y especiales.

Las entidades locales, son las encargadas de la elaboración y aprobación anual del presupuesto general.

En el mismo, se integran los presupuestos de la misma entidad, así como los de los organismos autónomos dependientes de la misma y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles, de las sociedades cuyo capital sea perteneciente de manera íntegra a la entidad local. El acto de aprobación es único y susceptible de ejecución separada.

El estado de consolidación consiste en el documento en el cual se recogen todos los gastos e ingresos imputables de forma directa e indirecta al ente local, reflejando unitariamente su actividad económica.

d) Especialidad: se manifiesta de tres maneras que son la especialidad cuantitativa, la cualitativa y la temporal.

- Especialidad cuantitativa: es un principio que supone que no se puede gastar mayor cantidad de fondos para una finalidad, en relación a la que haya sido aprobada, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, las resoluciones y los actos administrativos que infrinjan la norma antes expresada, sin perjuicio alguno de las responsabilidades a que haya lugar.
- Especialidad cualitativa: los créditos para gastos se tienen que destinar exclusivamente a la finalidad específica, para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general o bien a través de sus modificaciones debidamente aprobadas.

Ello, no permite que los órganos gestores empleen los fondos presupuestarios de manera discrecional, permitiendo con ello que los administrados puedan tener conocimiento del destino que tengan los recursos financieros, que tiene cada entidad local a su disposición para el efectivo cumplimiento de los fines públicos que le han sido encomendados.

"El principio puede encontrarse desvirtuado por la regulación que las bases de ejecución del presupuesto establecen del nivel de vinculación jurídica y consiste en un instrumento mediante el cual se materializa el principio de especialidad".³

³ Ibid. Pág. 56.

Es de importancia, hacer mención de que un nivel de vinculación excesivamente amplio puede ser favorecedor de la gestión, permitiendo con ello una mayor discrecionalidad en la ejecución del gasto.

- Especialidad temporal: trae consigo que los créditos presupuestarios aprobados, tienen que ser ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario, el cual determina claramente su vigencia.

Los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no se encuentren afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las señaladas legalmente.

El mismo, es consecuencia de la temporalidad intrínseca del presupuesto, debido a que el mismo es una norma jurídica que confiere eficacia al plan financiero de la entidad local, y es relativo a una técnica de autorización y limitación reguladora de toda la actividad administrativa en un determinado espacio de tiempo.

La temporalidad viene motivada por fundamentos tanto políticos como contables, ya que de esa manera, por una lado, se controla políticamente la actuación de la administración con una determinada frecuencia; y de otra parte, se puede proceder a la elaboración y presentación de las cuentas públicas.

- e) Equilibrio: también se le llama de nivelación presupuestario y quiere decir que el presupuesto tiene que ser presentado ante el Congreso de la República de

Guatemala, de forma que el total de los ingresos que hayan sido previstos cubra la totalidad de los gastos que tienen que ser ejecutados en el ejercicio presupuestario.

Como complemento de este principio, se establece que la obligación de presentar un informe económico financiero donde se expongan las bases utilizadas, para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito y que hayan sido previstas.

Se relaciona con la suficiencia de los créditos, para atender el cumplimiento de las obligaciones que sean exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios deben señalar una efectiva nivelación presupuestaria.

- f) No afectación: la regla de la no-afectación de que todos los ingresos sean empleados de manera indistinta para la cobertura de cualquiera de los gastos, es en cuanto al documento presupuestario.

Ello, quiere decir que a su vez se pierde el origen, por ende, ello puede ser de utilidad para la financiación de cualquier gasto, sin que se pueda reconocer la prioridad de ninguno de ellos en relación a una determinada fuente de financiación.

Dicho principio señala que los recursos de la entidad local y de cada uno de los organismos autónomos y de las sociedades se tienen que destinar a la

satisfacción del conjunto de sus correspondientes obligaciones, a excepción de aquellos casos de ingresos específicos afectados a determinados fines.

Únicamente puede afectarse a fines determinados todos aquellos recursos que debido a su naturaleza o condiciones determinadas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto que se tenga que financiar, a excepción de los supuestos que hayan sido expresamente establecidos en las leyes.

- g) Publicidad: se presenta como una garantía del administrado en relación a que exige que las diversas fases del ciclo presupuestario sean de carácter público, de manera que la ciudadanía pueda informarse claramente en cuanto a las decisiones y conductas de sus representantes, en relación a la actividad económica de la entidad local.

A través de la publicidad del presupuesto, el Congreso de la República de Guatemala, como órgano representativo elegido de manera democrática, permite claramente que los interesados en el conocimiento de los gastos se acometan en un ejercicio presupuestario y de los recursos disponibles para los mismos, así como en cuanto a la evolución de los proyectos iniciados en anteriores ejercicios.

El derecho a ser informado tiene que complementarse con la facultad de poder presentar reclamaciones al mismo por parte de los interesados, debido a que de otra manera, el contenido del derecho a la publicidad no dejaría por ninguna manera de ser un enunciado.

1.5. Características

El derecho presupuestario cuenta con tres características fundamentales que son:

- a) Unidad.
- b) Especialidad.
- c) Anualidad.

Las tres características anotadas, integran y unifican los lineamientos que debe tener el derecho presupuestario de manera que vayan encaminados a la consecución de diversos objetivos comunes, para la sociedad y se encarguen de la regulación de la manera en la cual los gastos que se lleven a cabo tengan concordancia con los objetivos.

1.6. Requisitos

Los requisitos del derecho presupuestario son los siguientes:

- a) Planificación: también denominada presupuesto programático y es referente a un plan de trabajo en el cual se tiene que plantear la actividad describiéndola y trazando los objetivos, de manera que el procedimiento sea eficiente en relación al ejercicio fiscal establecido.

- b) **Distribución y administración del presupuesto:** es la manera en la cual se encuentra repartido o separado el presupuesto, de conformidad con las unidades administrativas que estén encargadas de llevar a cabo los programas de gobierno.

- c) **Previsión presupuestaria:** consiste en que las unidades administrativas encargadas de ejecución del presupuesto deben elaborar programas y subprogramas de actividades, para prever el gasto público que sea aplicable.

- d) **Exclusividad presupuestal:** es referente a que el presupuesto de egresos tiene que contener solamente gastos llevados a cabo por el gobierno.

1.7. Gasto público

"Los gastos llevados a cabo por el gobierno son de naturaleza diversa. Van desde el cumplimiento de sus obligaciones inmediatas como la compra de un bien o servicio, hasta cubrir con las obligaciones incurridas en los años fiscales anteriores. Pero, muchos de ellos se encuentran dirigidos a determinada parte de la población, para la reducción del margen de desigualdad en la distribución del ingreso".⁴

Por ende, se debe contar con conocimiento de cómo se gasta el dinero del presupuesto público y ello resulta indispensable, debido a que mediante dicho gasto se conoce a

⁴ Silva Juárez, Mario Ernesto. **Tratado de derecho presupuestario**. Pág. 35.

quienes se ayuda en forma directa e indirecta. Desde el punto de vista económico, se identifican tres distintos gastos públicos: social, económico y de gobierno.

El gasto público consiste en el total de los gastos llevados a cabo por el sector público, tanto en lo relacionado con la adquisición de bienes y servicios como también de la prestación de subsidios y transferencias.

Consiste en una economía de mercado, en donde el destino principal del gasto público, consiste en la satisfacción de las necesidades colectivas, mientras que los gastos públicos destinados a la satisfacción del consumo público, solamente pueden llegar a producirse para remediar las deficiencias del mercado.

La autorización del gasto público consiste en la operación contable que refleja el acto, en virtud del cual, la autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito acuerda realizarlo, determinando para el efecto su cuantía en forma cierta o de la forma mayormente aproximadamente posible, cuando no se puede hacer de manera certera, reservando para el efecto la totalidad o bien una parte del crédito presupuestario.

CAPÍTULO II

2. Fuentes del derecho presupuestario

"Con el nombre de fuentes del derecho se conoce a los hechos, a los elementos que dan origen al derecho. También, se denomina así a las formas a través de las cuales se manifiesta el derecho. Las fuentes del derecho se dividen en fuentes históricas, fuentes reales y fuentes formales".⁵

2.1. Fuentes históricas

Son aquellos documentos a través de los cuales se conoce el texto de una ley antigua o bien lo que se ha considerado como derecho en tiempos pasados. Entre estas fuentes figuran el decálogo hebreo, las leyes de Solón, el fuero juzgo y el Código de Napoleón.

2.2. Fuentes reales

Si con el nombre de fuentes del derecho se conociera en la doctrina y en la legislación a los hechos o elementos que efectivamente dan origen al derecho, las fuentes reales vendrían a ser las verdaderas fuentes del derecho.

Las fuentes son los hechos o fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales que determinan el nacimiento de las normas jurídicas; se refieren a la sustancia,

⁵ Mabarak Cerecdo, María Doricela. **Introducción al derecho**. Pág. 25.

materia y contenido de tales normas. Se les conoce también con el nombre de fuentes materiales. Las necesidades y la condición económica y social de los trabajadores con respecto a los empresarios, hicieron surgir el derecho del trabajo, que viene a tener un contenido esencialmente económico y social.

2.3. Fuentes formales

Son los modos, los medios a través de los cuales se manifiesta el derecho. Los medios por los cuales se establece la norma jurídica, han recibido el nombre de fuentes de derecho. Son las formas en que las normas jurídicas se manifiestan en la vida social y los procesos de creación de las normas jurídicas.

Tradicionalmente, se ha designado con el nombre de fuentes del derecho a los medios a través de los cuales el derecho se exterioriza.

Las fuentes formales se clasifican de la manera siguiente: la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina. Algunos autores, agregan los principios generales del derecho y la equidad.

"Originalmente, no fue la ley la norma que apareció primero en la historia jurídica como forma de manifestación del derecho. La ley más antigua que se conoce es el Código de Babilonia o Código de Hammurabi, promulgado más o menos 2,000 años antes de Jesucristo. Después de éste, en la antigüedad, aparecen solo de tiempo en tiempo otras leyes importantes, entre las cuales está el decálogo hebreo, publicado en el siglo

XII, las leyes de Solón en Atenas, que datan del siglo VI, y la Ley de las Doce Tablas que se cree promulgada en Roma en el siglo V. Las XII tablas se expusieron en el foro al público, hasta el siglo III, siendo destruidas al ser incendiada la ciudad, pero sus preceptos se transmitieron oralmente hasta que fueron reconstruidas”.⁶

Desde finales del siglo XVIII, con el Código de Federico el grande de Prusia, y, desde el siglo pasado, con el Código de Napoleó, la ley ha venido adquiriendo mucha importancia hasta convertirse en la forma principal de manifestación del derecho.

2.4. La ley

La fuente formal por excelencia del derecho guatemalteco es la ley. Al respecto dice la Ley del Organismo Judicial así: “Artículo 2. Fuentes del derecho. La ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia la complementará”.

La palabra ley deriva del verbo latín ligare, basándose en que la ley es lazo que liga la voluntad humana, constriéndola a obrar en determinado sentido. Sin embargo, los escritores antiguos se hacen derivar del latín lex legis, prefiriendo la etimología de legere, porque en Roma las leyes se grababan en tablas que se exponían al público para que éste las leyese.

La ley en sentido material es toda disposición jurídica escrita de carácter general, que es dictada deliberada y conscientemente por los órganos con competencia para ello. La

⁶ *Ibid.* Pág. 86.

ley es el pensamiento jurídico, que representa la voluntad preponderante de una multitud asociada. La ley es una regla jurídica general con el carácter obligatorio, elaborada regularmente por una autoridad socialmente instituida y competente para desarrollar la función legislativa.

Entonces puede decirse que ley es la norma jurídica escrita, abstracta, de observancia general y obligatoria, elaborada deliberada y conscientemente por un organismo u órgano estatal competente para ello.

Sus características son las siguientes:

- a. Es una norma jurídica escrita.
- b. Es abstracta.
- c. Es general.
- d. Es obligatoria.
- e. Sus efectos son para el futuro, excepcionalmente tiene efecto retroactivo.
- f. Es permanente.
- g. Es elaborada consciente y deliberadamente por un órgano estatal competente para ello.

h. Emanar del poder público.

Cuando se emplea el término ley, se incluye en él las leyes constitucionales, las leyes ordinarias, los códigos, los reglamentos y los tratados y convenciones internacionales.

En consecuencia, se está ante la presencia de normas que tienen diversa formalidad y que guardan diferente jerarquía; esto es, que no tienen el mismo rango, y por lo tanto, están supraordinadas o subordinadas unas con respecto a otras.

Las leyes fundamentales o constitucionales ocupan el rango superior en la escala jerárquica y, dentro de ellas destaca la Constitución Política de la República de Guatemala.

Las leyes ordinarias constituyen normas jurídicas subordinadas. Los códigos ocupan lugar similar. No hay entre éstos y las leyes ordinarias ninguna diferencia profunda, sino más que de extensión de la materia que regulan. Mientras que los códigos responden a una reglamentación del conjunto como el Código Civil, el Código de Comercio de Guatemala y las leyes ordinarias se refieren a materias más limitadas, como la Ley de Bancos, la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Los reglamentos son normas jurídicas de inferior rango y son mandamientos de autoridad administrativa que desarrollan y facilitan la aplicación de las leyes ordinarias. Son leyes en sentido material y no formal. Así como las leyes ordinarias no pueden contrariar las disposiciones de la Constitución Política, los reglamentos no pueden

cambiar lo establecido en las leyes ordinarias. En caso de hacerlo serían nulos ipso jure.

Los tratados y convenciones internacionales, están generalmente subordinados a la Constitución Política, por lo que les corresponde el mismo rango o jerarquía que las leyes ordinarias. Sin embargo, hay Estados en los cuales se tienen rangos superiores a las leyes ordinarias, equiparadas por su jerarquía a las normas constitucionales. Además, es práctica internacional reconocida que los tratados y convenios internacionales están al abrigo de cambios violentos en el gobierno de los Estados signatarios, de manera que su validez y respeto se imponen a pesar de las variables circunstancias y condiciones fácticas del poder.

Ello, explica que cuando tiene lugar una revolución o un golpe de Estado, situación que casi siempre deja sin efecto la Constitución Política del Estado, los líderes que asumen el mando inmediatamente se apresuran a declarar el respeto a aquellos instrumentos internacionales.

La jerarquía de las leyes se puede representarse así:

1. Constitución Política y leyes constitucionales.
2. Códigos, leyes ordinarias y tratados y convenciones internacionales.
3. Reglamentos.

En la pirámide legislativa, la cúspide corresponde a la Constitución Política y a las leyes constitucionales por ser las de rango más alto, y el espacio que ocupan es más reducido porque su número es muy limitado.

"Las leyes ordinarias, los códigos y tratados y convenciones internacionales están en la escala de inferior jerarquía y ocupan más espacio porque son numerosas. Los reglamentos ocupan la parte inferior de la pirámide por ser normas de poca jerarquía y el espacio que abarcan es mayor porque son o pueden ser numerosas, más que las leyes ordinarias, puesto que una sola ley puede ser motivo de varios reglamentos".⁷

El proceso legislativo se compone de las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

- La iniciativa consiste en llevar a la atención del Organismo Legislativo un proyecto de ley.

- La discusión es la deliberación de que es objeto un proyecto de ley, en el seno del Organismo Legislativo.

- La aprobación es el acto por el cual el pleno de dicho organismo, acepta un proyecto de ley, y está pendiente de las fases siguientes para que se convierta en ley.

⁷ **Ibid.** Pág. 100.

- La sanción es la aceptación de la ley por el Organismo Ejecutivo. Su rechazo se llama veto.
- La promulgación consiste en declarar como obligatoria la ley por parte del Organismo Ejecutivo.
- La publicación tiene lugar cuando se presenta la ley a sus destinatarios, a través de los medios de comunicación correspondientes.
- La iniciación de la vigencia es el momento en el cual la ley empieza a ser obligatoria. Hay dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sincrónico y el sucesivo.

En el sincrónico, la ley entra a regir simultáneamente en todo el territorio del Estado; en cambio, en el sistema sucesivo la ley empieza a regir primero en unos lugares y después en otros, sucesivamente, según la distancia y los medios de comunicación.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor recibe el nombre de *vacatio legis*.

Para que una ley en conjunto deje de ser derecho vigente, es indispensable que se extinga su vigencia. Las leyes son abrogadas o derogadas. Los términos abrogación y derogación expresan la idea de privar a la ley de su fuerza. Por abrogar, se entiende quitar totalmente su fuerza obligatoria a la ley: ejemplo de ello es cuando un nuevo

Código Civil sustituye al anterior. Por derogación, debe entenderse suprimir o modificar solamente algunos preceptos de la ley: ejemplo de ello es cuando se suprime uno o varios artículos del Código Civil para sustituirlos por otros.

Es la más importante fuente formal del derecho, la expresión solemne del mismo. Expresa el derecho en forma precisa y concreta, es elaborada conscientemente y emana de un órgano especializado, lo cual constituye una ventaja sobre otras formas de manifestación del derecho.

"El derecho legislado, principalmente en forma de ley, tiene la ventaja, de ser preciso y concreto. Permite la realización de la seguridad jurídica, que es uno de los principales fines del derecho".⁸

2.5. La costumbre

La costumbre es el uso implantado en una colectividad y considerado por ella como jurídicamente obligatorio. Es el forma reiterada de una práctica, hasta que se le llegue a considerar jurídicamente obligatoria. La costumbre rige en una colectividad y es considerada por la organización política, es decir por el Estado, como jurídicamente obligatoria.

Con la misma, se reconoce la existencia de dos elementos formativos de la costumbre jurídica. El primero es un elemento objetivo, que consiste en la repetición constante de

⁸ **Ibid.**

una práctica, en la observación uniforme de una regla por la generalidad de los interesados, en la reiteración efectiva de una conducta en el seno de una colectividad; y un elemento psicológico o subjetivo, que representa la convicción jurídica, esto es, la convicción de que esa regla constituye derecho, obliga y debe tenerse como norma jurídica.

Las formas de manifestación de la costumbre son: a) la costumbre delegante; b) la costumbre delegada y c) la costumbre derogatoria.

La costumbre delegante, se presenta cuando por medio de una norma jurídica no escrita se autoriza a determinada instancia para crear derecho escrito. La costumbre se halla supraordinada a la ley.

La delegada se presenta en aquellos casos en que la ley remite a la costumbre la solución de determinadas controversias. De manera que la costumbre está subordinada al derecho escrito.

La costumbre derogatoria se presenta cuando se revela en pugna con la ley, en contra de la ley, operando la derogatoria de ésta. Es decir, cuando por el derecho consuetudinario opera la derogatoria del derecho escrito.

La importancia de la costumbre como forma de manifestación del derecho es destacada por la escuela histórica del derecho. Para esta escuela, la costumbre jurídica constituía la fuente de derecho auténtica y primaria.

Las costumbres jurídicas forman el derecho consuetudinario. Este, por la facilidad con que se genera, facilita la adaptación de sus normas a las condiciones cambiantes del medio social que rige.

Pero, la costumbre tiene la desventaja de no ser precisa, de ser difícil su constatación, sobre todo en épocas en que se inicia la práctica o ésta se desvanece, y de ser muchas veces muy limitado el ámbito espacial de su vigencia, ya que con frecuencia en regiones relativamente pequeñas se observan costumbres contradictorias.

La costumbre antiguamente todopoderosa, ha cedido el paso a la ley, marcando en esta forma una evolución del derecho positivo, siempre más acentuada, que parte del derecho no escrito hacia el derecho escrito.

En el derecho penal la costumbre está excluida porque se acepta el principio de reserva de que no hay crimen ni pena sin ley.

En derecho procesal, tiene una importancia muy reducida. Es limitada en derecho constitucional y derecho civil.

En cambio, en otras ramas del derecho, como en derecho mercantil, derecho laboral y derecho agrario, la costumbre todavía tiene considerable importancia y principalmente la tiene en derecho internacional. En el derecho anglosajón, la costumbre es muy importante porque el derecho consuetudinario sigue prevaleciendo sobre el derecho legislado.

2.6. Jurisprudencia

Con el nombre de jurisprudencia se conoce, por una parte, a la ciencia del derecho y por otra a una de las fuentes formales del derecho, esto es, a una de las formas de manifestación del derecho.

"La jurisprudencia es el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales. También, se le ha definido como la interpretación jurisdiccional del derecho que está constituida por el conjunto de decisiones judiciales y, en ocasiones, administrativas dictadas sobre una misma cuestión en asuntos análogos. Es decir, significa la forma habitual o uniforme como la justicia aplica o interpreta el derecho".⁹

Hay que distinguir entre tres acepciones de la palabra jurisprudencia. La acepción más antigua, pues se remonta al derecho romano, entiende por jurisprudencia la ciencia del derecho.

Es el conocimiento de las cosas divinas y humanas, y ciencia de lo justo y de lo injusto. Poco a poco, se extendió el sentido de la ciencia del derecho en cuanto criterio de aplicación del derecho por los tribunales.

Se manifiesta por medio de los fallos de principio es decir, aquellos que constituyen un precedente porque fijan una regla susceptible de ser aplicada en otros casos semejantes.

⁹ *Ibid.* Pág. 120.

En los países en que se acepta el derecho consuetudinario, como en los países anglosajones, la jurisprudencia es considerada como fuente del derecho, pues los precedentes judiciales son elementos de formación de la regla jurídica. En cambio, en los países que sostienen el principio de la soberanía de la ley, la jurisprudencia no puede ser considerada como fuente del derecho.

Para facilitar el conocimiento de los fallos dictados por los tribunales, se acostumbra divulgarlos en publicaciones oficiales y se les sistematiza coleccionándolas de acuerdo con la materia a que se refieran. Se publican en diversos países, volúmenes conteniendo jurisprudencia, con los nombres generalmente de colección de fallos, derechos de casos, gacetas, jurisprudencia civil y jurisprudencia laboral.

El papel que juega la jurisprudencia como forma de manifestación del derecho es mayor en los países de derecho no escrito, que en los países de derecho escrito.

En materia de derecho administrativo, mercantil y de trabajo, la jurisprudencia ha hecho grandes aportes, pero en ninguna de ellas la aportación ha sido tan importante como en derecho internacional.

2.7. La doctrina

Mientras la ley, la costumbre y la jurisprudencia son fuentes directas del derecho, la doctrina es una fuente indirecta, pues no tiene fuerza jurídica, sino en la medida en que es aceptada por la ley, la costumbre y la jurisprudencia.

Se señala el nombre de doctrina, a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.

Se entiende por doctrina, a las opiniones razonadas de los que se dedican al derecho, de los que en sentido amplio se denominan jurisconsultos, entre los cuales cabe incluir a profesores de derecho, abogados, hombres de práctica judicial o extrajudicial.

La doctrina está constituida por las opiniones individuales, pero concordantes y con validez científica, de los juristas.

En primer lugar, la doctrina puede convertirse en fuente formal del derecho, en virtud de una disposición legislativa que le otorgue tal carácter.

"La doctrina solo es una fuente indirecta, esto es, en la medida en que es aceptada por la ley o la jurisprudencia. Más que todo, constituye un valioso auxiliar de los tribunales para resolver lo que en justicia procede. Es un valioso auxiliar de los tribunales, para la mejor administración de justicia y de los abogados para el mejor ejercicio forense. A ello, cabe agregar que con frecuencia es guía atinada de los legisladores para la elaboración de las leyes. La doctrina tiene un papel importante en el derecho internacional y en algunas otras ramas del derecho".¹⁰

¹⁰ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 70.

2.8. Principios generales del derecho

Son los principios generales, criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado, que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador.

Los principios generales del derecho, aluden a los principios que pueden recabarse por medio de un proceso de generalización de las normas ya existentes, pero ellos no difiere, en consecuencia, de las que pueden establecerse por analogía pero, precisamente, se recurre a los principios generales, cuando ya no es posible resolver el caso mediante la analogía, desde que ella no es susceptible de extenderse en forma indefinida.

Lo cierto es, por el contrario, que la fuente inagotable del derecho está constituida por la naturaleza misma de las cosas, la cual puede ser aprehendida.

Precisamente a esta fuente, que una tradición varias veces milenaria ha llamado derecho natural, es a la que el legislador intenta referirse, cuando señala los principios generales del derecho, como el medio para superar las inevitables deficiencias de sus prescripciones positivas.

Cuando se afirma que los principios generales son los del derecho natural, quiere decirse que a falta de disposición formalmente válida debe el juzgador formular un

principio dotado de validez intrínseca, a fin de resolver la cuestión sometida a su conocimiento.

El juez está obligado a resolver de acuerdo como lo habría hecho el legislador, de acuerdo con las exigencias de la justicia, descubriendo la norma de solución para una situación en particular.

Los principios generales del derecho, no son algo que existe fuera del derecho escrito, sino dentro del mismo, porque derivan de las normas establecidas. Se encuentran dentro del derecho escrito; son el espíritu o la esencia de la ley. Por eso son principios del derecho positivo y no del derecho natural o del derecho histórico.

Los principios generales del derecho son los del derecho romano. Eso dice la teoría romanista, la cual presenta ejemplos de aforismos jurídicos procedentes del derecho romano, representativos de los principios generales del derecho.

La teoría iusnaturalista, aceptada por la mayoría de autores, expone que hay un derecho natural, ideal o justo, que sirve de fundamento al derecho positivo.

2.9. La equidad

Equidad, igualdad de ánimo, propensión a dejarse guiar o fallar por el sentimiento del deber o la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia del caso concreto. La palabra envuelve las ideas de rectitud y de justicia.

Lo equitativo y lo justo son una misma cosa. La ley necesariamente es siempre general hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente por medio de disposiciones generales.

Y así, en todas las cuestiones respecto de las que es absolutamente inevitable, se tiene que decidir de una manera puramente general, sin que sea hacerlo bien. La ley se limita a los casos más ordinarios, sin que disimule los vacíos que deja.

Por tanto, el recurrir a la equidad permite corregir la generalidad de la ley, y substituir a la justicia legal abstracta con la absoluta justicia del caso concreto. En cuanto al problema de las relaciones entre la equidad y los principios generales del derecho, sea cual fuere la posición que se adopte frente al problema, se cree que en cualquier caso debe la equidad ser considerada como un principio general de derecho, y, en realidad, como el primero de ellos o el supremo, ya que sirve de base a todos los otros.

La equidad y los principios general del derecho no son fuentes formales y, en términos generales, se puede decir que son recursos auxiliares de los tribunales para aclarar los pasajes oscuros de la ley, si lo hubiere o bien para integrar el derecho necesario a efecto de resolver los casos no previstos por la ley.

CAPÍTULO III

3. El presupuesto

"El presupuesto público consiste en la expresión anual de los planes estatales que se elaboran dentro del marco de una estrategia de desarrollo, tanto económico como social. El mismo, comprende todos los aspectos que exigen la asignación y captación de los recursos que se necesitan tanto para el adecuado funcionamiento del gobierno, como para que se cumpla con los proyectos y programas de inversión".¹¹

Ello, con la finalidad de asegurar los objetivos y las metas sectoriales, institucionales y regionales dentro de estrategias de desarrollo tanto económico como social. En dicho sentido, el presupuesto público guatemalteco pone claramente de manifiesto la estrategia gubernamental, para el cumplimiento de determinadas finalidades que se hayan establecido.

La sociedad guatemalteca tiene la finalidad de señalar la definición de las labores que deben quedar en el ámbito de la actividad privada y determinar claramente otras dentro del campo de acción privada gubernamental.

Lo anotado, es bastante razonable debido a que señala una clara definición de las distintas tareas, que se tienen que llevar a cabo por parte de las preferencias sociales, las cuales deben expresarse en las variadas etapas y manifestaciones que sean

¹¹ Hensel Castillo, Alberto Josué. **Derecho presupuestario**. Pág. 38.

relativas al proceso democrático del país. Ello, quiere decir que en un presupuesto público también se tienen que patentizar las preferencias de la sociedad en relación a las labores y programas que el mismo delega al gobierno.

Por esos motivos, se necesita que exista un adecuado análisis del presupuesto y de sus etapas, tanto para observar si el gobierno efectivamente cumple con lo que la sociedad le delega, así como también con el examen de que si lo realiza con eficiencia, ello, es en el menor costo que pueda ser posible.

3.1. Importancia

Anualmente tiene que ser elaborado el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado de conformidad con el mandato regulado en el Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley Orgánica del Presupuesto regulará:

- a) La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación.
- b) Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma. Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas.

No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública.

- c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales.
- d) Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa su amortización y pago.
- e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privados, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto.
- f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas.

Regulará específicamente los casos en que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público percibirán gastos de representación.

Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice.

- g) La forma de comprobar los gastos de los ingresos públicos.
- h) Las formas de recaudación de los ingresos públicos.

Quando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los presupuestos correspondientes".

La norma citada, se completa con las normas específicas encargadas de la regulación de la elaboración presupuestaria, o sea, con la Ley Orgánica del Presupuesto y con el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, así como también con otras reglamentaciones y normas técnicas reguladoras de su elaboración. Es de importancia, tener claro el significado de la conceptualización de sector público y de gobierno central, así como de quien es el encargado de su análisis en la sociedad guatemalteca.

- Sector público: su conceptualización es bien amplia y se comprende con la misma al conjunto de los organismos, ministerios con sus correspondientes entidades, entidades autónomas y descentralizadas que se encuentran al servicio de la sociedad guatemalteca.

Abarca, a los tres organismos estatales: el Organismo Ejecutivo, Organismo Judicial y Organismo Legislativo, siendo todas las anotadas, aquellas instituciones adscritas a esos organismos, así como también a otras instituciones de carácter autónomo que no se encuentran específicamente unidas a esos organismos.

De los tres organismos anotadas, el primero es el que cuenta con un elevado número de entidades, algunas de las cuales están adscritas de forma directa a la Presidencia de la República, como algunos fondos sociales.

Dentro del mismo, se encuentran los ministerios y sus correspondientes entidades y direcciones.

Algunas de las mismas, son de carácter semiautónomo, como el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Técnico de Capacitación y el Instituto Guatemalteco de Turismo. También, existen otras de carácter autónomo como la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social e instituciones financieras, empresas mixtas y empresas públicas.

Los organismos legislativo y judicial, por contar con un campo de acción bien delimitado, tienen un menor número de entidades que el Organismo Ejecutivo, y también integran el sector público.

"Por ende, existen otras instituciones que son pertenecientes al sector público guatemalteco, las cuales por contar con un carácter independiente y autónomo no están adscritas a alguno de los organismos".¹²

Las mismas son el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Constitucionalidad, el Banco de Guatemala y las municipalidades del país. Es de importancia hacer mención que una conceptualización idéntica al sector público es el de gobierno central.

- Gobierno central: el concepto de gobierno central, es más reducido en relación al sector público. Incluye a los tres organismos del gobierno, pero es excluyente de las entidades descentralizadas, tanto autónomas como semiautónomas.

Dicha definición, hace que queden fuera de la conceptualización de gobierno central y de entidades como las municipalidades, empresas públicas e instituciones financieras del Estado.

En materia de ejecución y presupuesto, existen diferencias al hablar del sector público en su totalidad o bien únicamente de las cuentas del gobierno central.

¹² Cayón Gallardo, Antonio Manuel. **Manual de derecho presupuestario**. Pág. 13.

En primer lugar, los presupuestos de ingresos y egresos estatales, así como se presentan en la actualidad no abarcan por completo los presupuestos particulares de las entidades descentralizadas.

Solamente se presentan las transferencias que se llevan a cabo y ello significa que las entidades descentralizadas pueden tener otras fuentes de ingresos, lo cual no se contabiliza en los libros del presupuesto de ingresos y gastos del Estado.

De manera adicional, en materia de ejecución presupuestaria, las entidades descentralizadas no presentan indicio alguno en cuanto a sus ejecuciones de gasto. En dicho sentido, la información que en la actualidad se tiene en materia presupuestaria es la del gobierno central y las transferencias del mismo a las entidades descentralizadas.

3.2. Formulación del presupuesto

La elaboración presupuestaria de los ingresos y gastos, se encuentra a cargo de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas.

Dicha dependencia es el órgano rector del proceso presupuestario del país. Para la formulación del presupuesto tienen que presentarse diversas etapas, en las cuales tienen intervención algunas entidades gubernamentales. Lo primero, que se necesita para la elaboración presupuestaria consiste en que la Secretaría de Planificación y

Programación de la Presidencia se encargue de la presentación de un informe de evaluación de la ejecución de la política general del gobierno.

Dicha evaluación que se lleva a cabo, sirve de base para que el Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con esa secretaría, pueda encargarse de proponer las políticas de presupuesto, así como también los distintos lineamientos generales para la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del siguiente ejercicio fiscal.

Los ministerios y entidades gubernamentales tienen que encargarse de presentarle al Ministerio de Finanzas sus anteproyectos de presupuesto a más tardar el 15 de junio de cada año. Dichos anteproyectos, tienen que estructurarse de acuerdo a las distintas categorías programáticas y clasificaciones que se establezcan.

De esa forma, tienen que ir acompañados por un plan operativo anual, el cual tiene que ser llevado a cabo de acuerdo a los lineamientos presupuestarios que sean emitidos por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

A partir de ello, la Dirección Técnica del Presupuesto inicia su trabajo de elaboración presupuestaria.

Esa labor, es relativa a la conciliación de las solicitudes de las entidades públicas con los diversos lineamientos generales de la política fiscal existente en el país. Con el transcurrir de dicho proceso, se le tiene que solicitar al Banco de Guatemala la

información pertinente en relación a la situación económica prevista para el siguiente año, la cual se tiene que incorporar a las proyecciones que se necesitan para la elaboración del presupuesto.

Su labor, también es relativa a la organización contable de las partidas presupuestarias, de conformidad con las diversas clasificaciones y a través de la correcta estructura correspondiente a los gastos y a las fuentes financieras de los mismos.

La Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), consiste en el órgano rector del proceso presupuestario de los distintos organismos del sector público. Tiene a su cargo la normativa, así como la dirección y coordinación del proceso presupuestario del país. Su antecesor fue el Departamento del Presupuesto y se le encomendaban las tareas de preparar, tramitar y evaluar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

3.3. Aprobación presupuestaria

La legislación guatemalteca estipula que el presupuesto de determinado año tiene que ser presentado al Congreso de la República de Guatemala, para su discusión y posterior aprobación por lo menos 120 días antes de que comience el año.

Lo anotado, consiste en una de las funciones que el Presidente de la República a través del Ministerio de Finanzas se encuentra obligado a cumplir. Ello, significa que la fecha máxima para la presentación del presupuesto al Congreso de la República de Guatemala es el 2 de septiembre de cada año.

Para que el presupuesto cuente con fundamentación legal, se tiene que promulgar una norma específica para su promulgación. Es por ello, que al Presidente de la República de Guatemala se le tiene que presentar una iniciativa de ley del presupuesto. La entrega de esa iniciativa se lleva a cabo de manera formal, mediante la elaboración de una carta al Presidente de la República del Organismo Legislativo, la cual es leída dentro del despacho calificado de la sesión ordinaria de manera inmediata. Posteriormente, el proyecto presupuestario tiene que enviarse a la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República de Guatemala.

La anotada, es la comisión de orden legislativo que se encuentra designada para el análisis del presupuesto, y la misma tiene a su cargo la función de emisión de dictamen positivo o negativo en relación al proyecto presentado.

Por lo general, en las discusiones en relación al análisis del presupuesto que lleva a cabo la comisión, no únicamente tienen participación diputados, sino también algunas otras personas que hayan sido invitadas para la colaboración en el análisis respectivo.

Las mismas, son por lo general técnicos del Ministerio de Finanzas Públicas, así como técnicos del Banco de Guatemala o bien expertos en la materia presupuestaria en algún otro sector o institución estatal. En dichas instancias de discusión, el proyecto presupuestario puede padecer algunos cambios.

Después de emitido el dictamen, la Comisión de Finanzas es la encargada de enviarlo al pleno para su posterior discusión. Al igual que cualquier otra iniciativa de ley, el

proyecto de presupuesto tiene que ser discutido en el pleno en tres lecturas. En la primera, se tiene que dar lectura al dictamen de la comisión y posteriormente a la propuesta legal, aprobándose para la segunda lectura.

En la tercera lectura, se lleva a cabo la iniciativa, así como los artículos y se presenta la redacción final y por lo general es en ésta tercera lectura se presentan otras modificaciones al proyecto, en relación al cual se haya emitido con anterioridad un dictamen positivo.

Las modificaciones se presentan mediante enmiendas, las cuales pueden ser de diversas variedades como: enmiendas por adición o bien por supresión total. Además, de acuerdo a la legislación, el Congreso de la República de Guatemala tiene un fecha que es límite para la aprobación del presupuesto del siguiente año. Esa fecha es el 30 de noviembre y si al llegar a esa fecha aún no se ha aprobado el nuevo presupuesto, la ley señala que quedará vigente de oficio el presupuesto del año anterior.

3.4. Organización presupuestaria

Es fundamental analizar la forma en que se ha estudiado el presupuesto y su organización, así como la clasificación de las respectivas cuentas.

Después de la presentación del Presupuesto al Congreso de la República, el público puede tener acceso a la iniciativa de ley del mismo, la cual presenta la información completa aunque de una manera poco detallada.

En relación a la publicidad de la información presupuestaria, de conformidad con el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, todos los actos de la administración son públicos, y los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, los informes, copias, reproducciones y certificaciones que se soliciten, así como también la exhibición de los expedientes que se deseen consultar.

Los efectos del Artículo en mención, también alcanzan lo relacionado con el presupuesto de los ingresos y gastos estatales.

Por otra parte, en el Artículo 8 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, se indica que la publicidad consiste en uno de los principios presupuestarios, por lo cual los presupuestos tanto del gobierno central como también de sus entidades descentralizadas y autónomas tienen que ser del conocimiento público.

El Artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto Acuerdo Gubernativo 240-98 señala que el proyecto de presupuesto, tiene que contener como mínimo la exposición de los motivos y el detalle cuantitativo de los ingresos y egresos en las siguientes clasificaciones:

- Clasificación económica de los ingresos.

- Clasificación económica del gasto.

- Clasificación institucional por objeto de gasto.

- Clasificación institucional por finalidad y función.

- Clasificación institucional regional.

- Clasificación regional y finalidad.

- Clasificación de la cuenta de ahorro, inversión y financiamiento.

En la actualidad, el libro en el cual se presenta el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado se encuentra organizado en cuatro secciones:

- a) Primera parte: abarca las notas de remisión del proyecto de presupuesto. Dichas notas de remisión, son trasladadas por el Presidente de la República y por el Ministro de Finanzas al Congreso de la República de Guatemala.

Lo de importancia de las mismas, consiste en que en ellas se llevan a cabo varias explicaciones fundamentales relacionadas con el presupuesto, en las cuales existe la necesidad de tener para un adecuado análisis.

"Entre las consideraciones de mayor relevancia, se encuentra que dichas notas son en relación a la situación económica del ejercicio fiscal, para el cual se está elaborando el presupuesto".¹³

¹³ Ávila Ambrocio, Carlos Humberto. **Derecho presupuestario**. Pág. 90.

En la nota en la que se remite el presupuesto, el Presidente de la República de Guatemala le expone al Congreso de la República cuál es la situación económica que se prevé para el año en relación.

Dichas previsiones, son en relación al crecimiento de la economía, a la inflación que se espera y los ingresos, gastos y déficit fiscal previsto. Asimismo, también se menciona a cuánto ascenderá el presupuesto en su totalidad.

El análisis de las previsiones sobre las que se elabora el presupuesto, son constitutivas de una primera aproximación al presupuesto, debido a que permiten su observación, para poder llegar a determinadas conclusiones preliminares sobre él.

Es de importancia el conocimiento de cuáles son los supuestos de la situación económica, sobre lo cual se ha elaborado el presupuesto.

Ello, se debe esencialmente a dos factores: el primero de ellos, consiste en que los ingresos sobre todos los tributarios que tienen dependencia de la situación económica relacionada con el país.

Si la economía se encuentra bien y está creciendo, es casi seguro que la recaudación también suba. Lo anotado, implica que hacer previsiones demasiado optimistas sobre el crecimiento de la economía, implica que los ingresos tributarios pueden estarse sobreestimando.

El segundo factor de relevancia, consiste en que la política fiscal es relacionada con una de las políticas económicas de mayor importancia y puede llegar a lesionar el desempeño de la economía. En dicho sentido, la política fiscal que requiere la economía en períodos de bonanza, puede diferir de la que requiere de un período de bajo crecimiento económico.

- b) Segunda parte: contiene la exposición de motivos bien amplia en relación a lo que el Presidente de la República explica. Si en las cartas, había una explicación de los supuestos y de las características de mayor relevancia del presupuesto; en ésta segunda parte, se tiene que exponer la justificación de los motivos por los cuales el presupuesto se ha llevado a cabo de esa forma.

Se espera por ende, encontrar explicaciones en relación a los asuntos como características de la política fiscal en el año posterior, en cuanto a la forma en la que se ha distribuido el gasto público, así como también los cambios de mayor importancia del presupuesto respecto al año anterior.

Dicha parte de la exposición de motivos, también permite la evaluación de las motivaciones del gobierno, para llevar a cabo el presupuesto de la forma en la cual se presenta.

De esa manera, un análisis de esta segunda parte, puede efectivamente encargarse de la prestación de una mejor idea de lo realista del presupuesto y de lo congruente que pueda ser la política fiscal con la situación económica del país.

- c) Tercera parte: señala el proyecto de Decreto de la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal, en cuanto a que se encuentra en el Congreso de la República de Guatemala. En ese proyecto de Decreto aparece, con un poco de más detalle que en las dos secciones anteriores, la composición de los ingresos y egresos presupuestados.

Pero, ambos están a un nivel bastante agregado, el cual no permite llevar a cabo un análisis bien profundo relacionado con un rubro específico de los ingresos o del gasto público.

Se debe tomar en consideración que en el proyecto de Decreto que entra al Congreso de la República de Guatemala, y que en el Congreso pueden haber modificaciones, motivo por el cual el proyecto del Decreto, no es necesariamente es igual a la ley que haya sido aprobada por el Organismo Legislativo.

- d) Cuarta parte: se refiere al detalle cuantitativo del presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente ejercicio fiscal.

En el libro del presupuesto se presentan primero los ingresos, clasificados de acuerdo al tipo de ingreso y posteriormente detallados de acuerdo a su origen. Después están los gastos, clasificados de diversas maneras.

En esta cuarta parte del libro del presupuesto, es en donde se puede hacer un análisis bien detallado en relación a algún tema en particular, ya sea por el lado

de los ingresos o por el de los gastos. Para ello, es fundamental tener conocimiento de cómo se clasifican las cuentas del presupuesto.

3.5. Clasificación presupuestaria

El presupuesto se clasifica en dos grandes ramas que son:

- a) **Ingresos:** se encuentran clasificados de conformidad con la clasificación de los ingresos de rubro. La clasificación de los ingresos de rubro permite la ordenación, agrupación y presentación de los recursos públicos, de acuerdo a su origen y naturaleza jurídica.

Dicha clasificación, se encarga de posibilitar y determinar si los recursos son provenientes de sus fuentes tradicionales como lo son los impuestos, tasas, derechos y transferencias, así como también si provienen del patrimonio público o de una fuente de financiamiento.

Ello, permite la identificación de las fuentes de los recursos de las que está dependiendo más el Estado para financiarse, siendo ello necesario para hacer una evaluación económica de los ingresos. La clasificación de los ingresos por rubro, consiste en el clasificador esencial del sistema de las divisiones.

En dicha clasificación, se utilizan tres categorías para clasificar los ingresos: clase, sección y grupo. A cada una de dichas categorías, les es correspondiente

un código específico. Dentro de los ingresos tributarios, existe la sección de impuestos directos e impuestos indirectos. Cada una de esas secciones, tiene su grupo de ingresos.

- b) Gastos: para la organización de los informes de los gastos en el proyecto de presupuesto, existen varios tipos de clasificaciones.

Las de los gastos en mención, son aquellas que permiten llevar a cabo un análisis del gasto público desde varios puntos de vista. Con las mismas, existe la posibilidad de evaluar la naturaleza económica del gasto, las regiones geográficas hacia las cuales se dirige el gasto las instituciones del gobierno que reciben los recursos, o bien las finalidades y funciones del gasto.

- Clasificación institucional del gasto: consiste en una de las más importantes. Durante las presentaciones del presupuesto, la parte del gasto se organiza de conformidad con la clasificación institucional, debido a que permite la clara identificación de los recursos que recibe cada institución estatal, siendo sus objetivos los que a continuación se indican:
 - 1) Distinción de los niveles institucionales a cargo de la toma de decisiones, en cuanto a la obtención de ingresos y a la realización de los gastos.
 - 2) Facilitamiento de la responsabilidad administrativa de cada institución en el proceso presupuestario.

- 3) Establecimiento de las orientaciones del gasto en cuanto a la política gubernamental.
- 4) Permite la utilización de clasificadores derivados del gasto.
- 5) Favorecimiento de la integración de las cuentas de las distintas instituciones públicas, con la finalidad de satisfacer los requerimientos necesarios para el análisis económico y social.

"La clasificación institucional es básica, e integra el resto de las clasificaciones del gasto. Después de tener clasificado el gasto por institución, existe la posibilidad de comenzar a agrupar por destino geográfico, de conformidad con las finalidades y funciones o bien de acuerdo a la naturaleza económica del gasto".¹⁴

- Clasificación geográfica del gasto: tiene por finalidad la organización de los gastos de conformidad con el destino geográfico de los mismos. Uno de los objetivos de esta clasificación, consiste en evidenciar la concentración o desconcentración del gasto público, así como proveer información que permita la coordinación de las acciones de las entidades públicas en determinada región. La clasificación geográfica del gasto, se complementa con la institucional. La totalidad del gasto dirigido a cada región y puede ser de mayor utilidad, en cuanto al destino geográfico del gasto de cada institución.

¹⁴ López Elías, José Pedro. **Fondos públicos y el presupuesto**. Pág. 20.

- Clasificación por objeto del gasto: permite la identificación de los tipos de bienes o servicios, que se estén adquiriendo por parte del Estado. Bajo dicha clasificación, existe la posibilidad de poder observar las diversas formas de contratación de personal, así como de adquisición de bienes o servicios y de tipos de transferencias.

Es una manera de clasificadores de gasto de mayor importancia, especialmente cuando se utiliza al lado de la clasificación institucional del gasto, debido a que permite llevar a cabo un análisis del tipo de gastos que se encuentra llevando a cabo cada institución estatal.

También, la misma se encarga de posibilitar el control interno y externo de las transacciones públicas. Para efectos de organización, dichos gastos se clasifican en tres niveles de cuentas: grupo, subgrupo y renglón.

- Clasificación económica del gasto: es una de las de mayor importancia, debido a que permite llevar a cabo la diferenciación de la naturaleza económica de las transacciones del sector público. Su finalidad, se encuentra en poder analizar el impacto y las repercusiones de las acciones fiscales.

De conformidad con la clasificación económica del gasto, éste se encuentra dividido en gasto corriente, gasto de capital y aplicaciones financieras. Esta clasificación, permite la vinculación y comparación de la política económica y social de gobierno con su política presupuestaria.

De manera adicional, esta clasificación es la mayormente adecuada para el análisis macroeconómico de la política fiscal. Ello es, el análisis del impacto global del presupuesto sobre la economía. Además, permite la identificación y separación de los gastos corrientes del gobierno en relación a los gastos de inversión.

"La clasificación económica del gasto, se complementa con la clasificación económica de los recursos. Por ende, se determina el resultado global de las finanzas públicas y dicho análisis en conjunto permite la determinación de las fuentes de financiamiento interno y externo a las que recurre el gobierno y con ello se calculan los posibles efectos de un financiamiento del déficit fiscal en relación a la economía del país".¹⁵

- Clasificación del gasto por estructura programática: es la clasificación *mayormente detallada del gasto público*.

En dicha clasificación, cada dependencia se encarga de la organización de su gasto de conformidad con cuatro categorías: programa, subprograma, proyecto y actividad.

La situación de que el gasto se encuentre desagregado hasta el nivel de actividad u obra, permite llevar a cabo un análisis más minucioso y exacto del presupuesto público. Dicha clasificación es de importancia para las

¹⁵ Pérez Méndez, Astrid Carolina. **Curso de derecho presupuestario**. Pág. 91.

organizaciones que llevan a cabo un análisis sobre un determinado sector o ministerio, ya que es la clasificación que les permite hacer un análisis mayormente detallado.

3.6. Seguimiento del presupuesto

Es fundamental darle seguimiento a la gestión real del gobierno, para así poder observar la manera en la cual se van desempeñando tanto los ingresos como los gastos y la forma en la cual se tienen que ajustar a las metas establecidas al principio de cada año.

De esa forma, el análisis del presupuesto permite observar qué fuentes se pueden observar y las fuentes de las cuales obtendrá sus recursos en relación al gobierno, o hacia qué actividades está asignando esos recursos, siendo el análisis de la ejecución presupuestaria el que señala el desempeño real del gobierno, permitiendo con ello llevar a cabo una comparación con las metas establecidas en el presupuesto.

Para lo anotado, se tiene que llevar a cabo un estudio de las ejecuciones presupuestarias, siendo esos documentos publicados por la Dirección de Contabilidad del Estado. Esos documentos, se tienen que dar a conocer públicamente alrededor de un mes después del final de cada cuatrimestre.

Si bien las ejecuciones presupuestarias son de bastante utilidad para el análisis del desempeño de los rubros a nivel global, no son suficientes si se quiere llevar a cabo un

análisis más específico del desempeño de los programas o proyectos de cada institución gubernamental.

En dicho sentido, si se quiere hacer un estudio más específico, se vuelve necesario solicitar la información pertinente adicional, a la cual se tienen que presentar los libros pertenecientes a la ejecución presupuestaria.

Un correcto seguimiento de la gestión pública, específicamente del gasto público, no únicamente tiene que encargarse de enfocar su atención en cuanto al desempeño monetario gubernamental.

O sea, no es suficiente con analizar si se ha ejecutado todo el dinero que se planificó originalmente en el presupuesto, debido a que es necesaria la identificación de la realidad, con los recursos que se hayan obtenido en cuanto al avance físico de las obras que fueron presupuestadas.

"En el libro del presupuesto, el gobierno se encarga de llevar a cabo el planteamiento de determinadas metas para la ejecución real, así como porcentajes de avance en las obras físicas y el número de personas que fueron atendidas durante un determinado programa".¹⁶

En dicho sentido, resulta de gran importancia para el análisis de los programas específicos el averiguar la forma en la cual se ha desempeñado la ejecución real y si la

¹⁶ Ponce Gómez, Francisco Javier. **Derecho fiscal**. Pág. 40.

ejecución financiera de los recursos se ajusta a los valores reales que hayan sido propuestos. Pero, ello significa que se necesita de la existencia de una labor de investigación más a fondo.

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala

4.1. Procurador General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación, tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y de las entidades estatales, así como también de representación constitucional del Estado dentro y fuera del territorio nacional, sosteniendo los derechos de la Nación en todos los juicios en que fuera parte, promoviendo la oportuna ejecución de las sentencias que se dicten a su favor.

La misma, es dirigida por el Procurador General de la Nación quien es electo por el Presidente de la República de Guatemala para un mandato de cuatro años. Antes de la reforma de 1993 el Procurador General de la Nación era el jefe del Ministerio Público. El fundamento de la Procuraduría General de la Nación, se encuentra establecido en el Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala que regula: "La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultaría de los órganos y entidades estatales. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica. El Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado y es el jefe de la Procuraduría General de la Nación. Será nombrado por el Presidente de la República, quien podrá también removerlo por causa justificada

debidamente establecida. Para ser Procurador General de la Nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

El Procurador General de la Nación durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia".

4.2. Funcionario público

"Un funcionario significa empleado público y es el trabajador que desempeña funciones en un organismo público del Estado, de una comunidad autónoma o bien de la administración de justicia local".¹⁷

No puede considerarse como funcionario a un empleado de una empresa pública, debido a que para el acceso a la función se exige la superación de un proceso selectivo de oposición, que no se exige en el caso de las empresas públicas.

Un funcionario de gobierno es el que tiene participación en la administración pública o de gobierno, ya sea mediante elección, nombramiento, selección o empleo.

Un burócrata es integrante de la burocracia, mientras que un funcionario electo consiste en una persona que es un funcionario en virtud de una elección. Los funcionarios también pueden ser nombrados de oficio en virtud de otra persona, a

¹⁷ Sánchez Miranda, José Arnulfo. **Estudio de los funcionarios**. Pág. 33.

menudo en una capacidad específica, como los asesores o secretarios. Los mismos, en el ejercicio de sus funciones públicas, se encuentran vinculados al aparato estatal mediante un régimen de derecho público.

La relación entre el funcionario y el organismo público, suelen tener bastantes diferencias con relación a los contratos de trabajo del sector público y dichas diferencias son las siguientes:

- a) Una mayor seguridad, para conferirle independencia y muy probablemente debido a la mayor fortaleza con la cual cuenta el órgano público, frente a las empresas privadas. La administración neutral necesita contar con la presencia de una serie de elementos de orden estructural.
- b) Condiciones de trabajo mayormente beneficiosas, a excepción de los casos de funcionarios interinos.
- c) Presenta conflictos de competencia con muchas actividades aparte de la de funcionario.
- d) En un Estado de derecho, suele exigirse para una selección por sistemas objetivos.

La regulación legal se encuentra en el Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República, de fecha 15 de enero de 1998. Este reglamento, desarrolla lo vertido en

la ley correspondiente y en su Artículo 1, al referirse a los servidores públicos indica que entre los mismos se encuentran los funcionarios públicos e indica que por los mismos se conocen a las personas individuales, en virtud de elección popular o nombramiento de acuerdo a la ley, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad correspondiente.

4.3. Gastos de representación

"Son aquellos reembolsos a realizar a favor de una determinada persona y destinados a presentar una imagen que le permita el mantenimiento o mejora de su posición, siendo los mismos constitutivos de gastos deducibles en cuanto a que se encuentren debidamente acreditados, pero sujetos a limitaciones".¹⁸

4.4. Características de los servicios públicos

Siendo las mismas las que a continuación se indican:

- a) Continuidad: sin interrupción y se encarga de la satisfacción de intereses colectivos.
- b) Regularidad: tienen que encargarse del cumplimiento de una normas establecidas con anterioridad.

¹⁸ Jiménez González, Luis Antonio. **Gastos de contratación**. Pág. 55.

- c) Uniformidad: o igualdad y es en relación a que no deben existir alteraciones en el contenido.

- d) Generalidad: todos los seres humanos tienen el derecho a gozar el servicio tomando en consideración diversas modalidades, pero no se puede negar la prestación de los mismos, sin la existencia de una causa que sea debida.

- e) Obligatoriedad: todos los seres humanos tienen el derecho a prestar el servicio y tienen la obligación de hacerlo.
Ello, consiste en el deber que pesa sobre quien tiene a su cargo el servicio sin tomar en consideración quien sea.

- f) Reconocimiento de la competencia privativa: se encarga de la resolución de controversias surgidas entre la administración y sus administrados.

- g) Servicio público y descentralización: ni la centralización ni la descentralización consisten en factores determinantes de su existencia.

- h) Servicio público y dominio: o sea en cuanto al conjunto de bienes y de actividades encaminadas a la satisfacción de intereses públicos.

- i) Servicio público y monopolio: no se tiene que establecer monopolio alguno, debido a que el mismo se obtiene a través del detrimento de algunos particulares, por lo cual se lesionan los derechos patrimoniales.

- j) Servicio público o interés público: el servicio público tiene que satisfacer el interés público.

4.5. Análisis de la necesidad de fiscalizar y establecer límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala

"La idea de supervisar el destino de los fondos públicos ha ido evolucionando de manera paulatina, aunque se tiene que reconocer que no siempre ello sucede al ritmo complejo de actualidad".¹⁹

Cuando se hace referencia a una actividad, sea de orden bilateral o multilateral como el control, lo primero que se debe preguntar es quién controla y a quién se le controla. Tanto el sujeto activo como el pasivo, son de importancia y tienen consecuencias jurídicas esenciales.

En relación al sujeto activo del control, la clasificación del mismo se basa en la ubicación del órgano que la lleva a cabo y se divide en:

- a) Control interno: puede definirse como el que tiene que llevar a cabo la misma administración; ello es, un órgano debidamente especializado encuadrado dentro del poder ejecutivo, pero ubicado de manera jerárquica en una posición que sea superior o por lo menos no dependiente y orgánica, ni mucho menos funcional

¹⁹ Ibid. Pág. 109.

con la finalidad de investigar, comprobar, y en su caso, de informar en relación a la legalidad, eficacia, eficiencia, objetivos y resultados.

- b) Control externo de carácter político: cuenta con la vertiente política y con la vertiente jurisdiccional. Cuando es llevada a cabo a través del poder legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se le conoce como control político.
- c) Control externo jurisdiccional: este tipo de control lo ejerce un órgano de carácter jurisdiccional, ya sea que el mismo se encuentre ubicado dentro del poder legislativo conservando no obstante, una completa independencia en el desarrollo de su función, o bien que se trata de una institución debidamente especializada y ubicada orgánica y funcionalmente dentro del poder judicial.

Es de importancia, hacer mención que los tres tipos de sujetos activos de control anotados anteriormente son de importancia y que son excluyentes entre sí, ya que todos ellos cuentan con funciones distintas a la vez que complementarias.

"Las administraciones públicas modernas, necesitan de un órgano interno que sea propio, que se encargue de la supervisión de sus actuaciones en aras de un contante perfeccionamiento de su gestión; y por otra parte, se necesita de la aprobación del presupuesto y de la política financiera en general, la cual ha sido tradicionalmente una facultad de control del poder legislativo que en la actualidad necesita de un mayor vigor; y finalmente, la fiscalización de las cuentas y su

enjuiciamiento son los que cierran el círculo virtuoso, que se necesita para un efectivo control".²⁰

La Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala regula en el Artículo 1: "Objeto. La presente Ley tiene por finalidad normar, los sistemas presupuestario, de contabilidad integrada gubernamental, la tesorería y de crédito público, a efecto de:

- a) Realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas.
- b) Sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público.
- c) Desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público.
- d) Velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa.
- e) Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de control y seguimiento para asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado.
- f) Responsabilizar a la autoridad superior de cada organismo o entidad del sector público, por la implantación y mantenimiento de:

²⁰ *Ibid.* Pág. 123.

- I. Un sistema contable integrado, que responda a las necesidades de registro de la información financiera y de realizaciones físicas, confiable y oportuno, acorde a sus propias características.
- II. Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, organizado en base a las normas generales emitidas por la Contraloría General de Cuentas.
- III. Procedimientos que aseguren el eficaz y eficiente desarrollo de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones".

La rendición de cuentas de los servidores públicos está regulada en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 4 que indica: "Todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión, por lo menos una vez al año, ante su jefe inmediato superior, por el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación".

Las remuneraciones de empleados y funcionarios públicos están reguladas en el Artículo 75 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala: "Remuneraciones de empleados y funcionarios públicos. Las remuneraciones de los funcionarios y empleados públicos se fijarán de acuerdo con lo que establece la Ley de Salarios de la Administración Pública y otras disposiciones legales atinentes, salvo que el organismo o entidad descentralizada a que pertenezcan

cuenta con leyes específicas sobre la materia. En todos los casos anualmente, se debe elaborar un presupuesto analítico que contenga el detalle de puestos y sus respectivas remuneraciones".

Las retribuciones y servicios no devengados están reguladas en el Artículo 75 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala: "No se reconocerán retribuciones personales no devengadas, ni servicios que no se hayan prestado".

El Artículo 77 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala indica: "Gastos de representación. Puede asignarse gastos de representación únicamente a los funcionarios siguientes:

1. Presidente y Vicepresidente de la República.
2. Presidentes y Magistrados del Organismo Judicial, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad.
3. El Presidente, integrantes de Junta Directiva y Diputados al Congreso de la República.
4. Ministros y Viceministros de Estado.
5. Procurador General de la Nación.
6. Fiscal General de la República.
7. Procurador y Procuradores Adjuntos de los Derechos Humanos.
8. Jefe y Subjefe de la Contraloría General de Cuentas.
9. Secretarios y Subsecretarios.
10. Personal y Diplomático con servicio en el exterior.

11. Gobernadores Departamentales.
12. Presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Moral.
13. Directores y Subdirectores de dependencia administrativa conforme a la Clasificación Institucional del Sector público de Guatemala, Tesorero y Subtesorero Nacional.
14. Registrador Mercantil y Registrador de la Propiedad Industrial.
15. Presidentes de Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas y autónomas, y como autoridad administrativa superior de tales entidades: el Gerente y el Subgerente o sus equivalentes.
16. Los Alcaldes municipales de la República".

El sistema presupuestario guatemalteco se encuentra integrado por la expresión anual de los planes del Estado, elaborados dentro del marco de la estrategia de desarrollo tanto a nivel económico como social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público la captación y asignación de los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, con la finalidad de alcanzar las metas y los objetivos sectoriales, regionales institucionales del país, siendo fundamental la fiscalización y el establecimiento de límites a los gastos de representación del Procurador General de la Nación.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Los gastos realizados por el gobierno son de naturaleza diversa y van desde cumplir con sus obligaciones inmediatas como la compra de un bien o servicio hasta lo relativo a cubrir las obligaciones incurridas en años fiscales anteriores. Pero, muchos de ellos están dirigidos a cierta parte de la población, para la reducción del margen de desigualdad en la distribución del ingreso.

Los gastos públicos son las erogaciones generalmente ordinarias que lleva a cabo el Estado, en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes a la satisfacción de las necesidades públicas. Dicha conceptualización, se encuentra siempre ligada a las necesidades públicas, siendo fundamental controlar los gastos de representación del Procurador General de la Nación, para así legitimar adecuadamente el gasto público de la sociedad guatemalteca.

Cuando se habla de finanzas se habla de gastos, se involucran en dicha expresión a consumos del Estado y a la inversión que se lleva a cabo, siendo primordial el establecimiento de sus diferencias y la indicación de los montos gastados. Debido a ello, es fundamental tener conocimiento de en qué se gasta el dinero del presupuesto público, debido a que a través de ese gasto se conoce a quienes se ayuda en forma directa o indirecta. La tesis constituye un aporte científico tanto estudiantes como profesionales del derecho y ciudadanía en general, al establecer un control y los límites que debe tener el Procurador General de la Nación, en cuanto a sus gastos de representación.

BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA AMBROCIO, Carlos Humberto. **Derecho presupuestario**. Sao Paulo, Brasil: Ed. Ediciones de Brasil, 2012.

BARRÓN MORALES, José Alejandro. **El presupuesto**. Barcelona, España: Ed. ISEF, 1996.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1989.

CALVO NICOLAU, José Enrique. **El presupuesto**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1999.

CARRASCO HIDALGO, Hugo Roberto. **Derecho fiscal**. Buenos Aires, Argentina: Ed. IURE, 2001.

CAYÓN GALLARDO, Antonio Manuel. **Manual de derecho presupuestario**. Pamplona, España: Ed. Aranzadi, 2013.

DE LA GARZA BENEDÍN, Sergio Fernando. **Derecho financiero**. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 2001.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Haroldo. **Principios de derecho**. Barcelona, España: Ed. Limusa, 2003.

GIANNINI ACHILLE, Donato Manuel. **Funcionarios públicos**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1997.

HENSEL CASTILLO, Alberto Josué. **Derecho presupuestario**. Madrid, España: Ed. Ediciones jurídicas y sociales, 2005.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Luis Antonio. **Gastos de contratación**. México, D.F.: Ed. LECASA, 1998.

BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA AMBROCIO, Carlos Humberto. **Derecho presupuestario**. Sao Paulo, Brasil: Ed. Ediciones de Brasil, 2012.

BARRÓN MORALES, José Alejandro. **El presupuesto**. Barcelona, España: Ed. ISEF, 1996.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1989.

CALVO NICOLAU, José Enrique. **El presupuesto**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1999.

CARRASCO HIDALGO, Hugo Roberto. **Derecho fiscal**. Buenos Aires, Argentina: Ed. IURE, 2001.

CAYÓN GALLARDO, Antonio Manuel. **Manual de derecho presupuestario**. Pamplona, España: Ed. Aranzadi, 2013.

DE LA GARZA BENEDÍN, Sergio Fernando. **Derecho financiero**. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 2001.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Haroldo. **Principios de derecho**. Barcelona, España: Ed. Limusa, 2003.

GIANNINI ACHILLE, Donato Manuel. **Funcionarios públicos**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1997.

HENSEL CASTILLO, Alberto Josué. **Derecho presupuestario**. Madrid, España: Ed. Ediciones jurídicas y sociales, 2005.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Luis Antonio. **Gastos de contratación**. México, D.F.: Ed. LECASA, 1998.

LÓPEZ ELÍAS, José Pedro. **Fondos públicos y el presupuesto.** México, D.F.: Ed. Monumentos históricos, 2006.

LOZANO SERRANO, Carmelo Enrique. **Derecho presupuestario.** Pamplona, España: Ed. Universitaria Ramón Areces, 2013.

MABARAK CERECDO, María Doricela. **Introducción al derecho.** Madrid, España: Ed. Trillas, 2003.

PÉREZ MÉNDEZ, Astrid Carolina. **Curso de derecho presupuestario.** Madrid, España: Ed. Tecnos, 2004.

PONCE GÓMEZ, Francisco Javier. **Derecho fiscal.** México, D.F.: Ed. Banca y Comercio, 1994.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. **Derecho fiscal.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Reus, 1990.

SAL MAGALLANES, Luis Alejandro. **Curso elemental sobre derecho presupuestario.** Buenos Aires, Argentina: Ed. ISEF, 1995.

SÁNCHEZ MIRANDA, José Arnulfo. **Estudio de los funcionarios.** México, D.F.: Ed. Nacional, 2008.

SILVA JUÁREZ, Mario Ernesto. **Tratado de derecho presupuestario.** Madrid, España: Ed. Ediciones Jurídicas, S.A., 1989.

VILLEGAS, Héctor. **Derecho financiero.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediciones de Palma, 1997.

Legislación

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

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

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

Ley del Organismo Judicial. Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.