

**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 shield with a figure on horseback, a crown above, and two pillars on either side. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin text "ACADEMIA CAROLINA CONSTITUTA IN QUINTANA GUATEMALA" at the top and "SIGILLUM UNIVERSITATIS CAROLINAE" at the bottom.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA
ACERCA DE LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS EN LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

SHENY NOHEMÍ SANTOS VELÁSQUEZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2018

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

**LOS EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA
ACERCA DE LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS EN LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SHENY NOHEMÍ SANTOS VELÁSQUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2018

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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Oscar Mauricio Villalta González
Vocal:	Licda. Rina Verónica Estrada Martínez
Secretaria:	Licda. Berta Araceli Ortiz Robles

Segunda Fase:

Presidente:	Licda. Crista Ruíz de Juárez
Vocal:	Licda. María del Carmen Mancilla Girón
Secretaria:	Licda. María Lesbia Leal Chávez

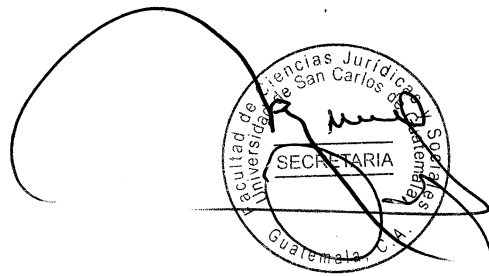
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiocho de febrero del año dos mil doce.

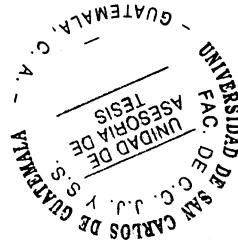
ASUNTO: SHENY NOHEMÍ SANTOS VELÁSQUEZ, CARNÉ NO. 200218778,
Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 771-10.

TEMA: "LOS EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA ACERCA DE LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL".

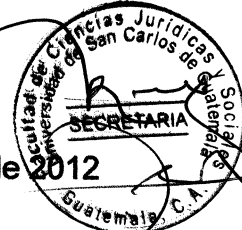
Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a): Ramiro Ruíz Hernández Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No.5802.


LIC. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

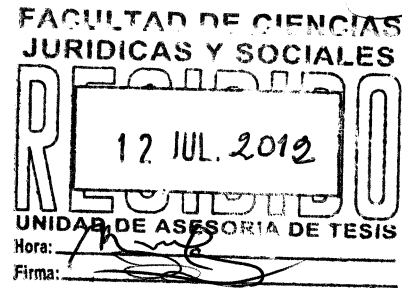
Adjunto: Nombramiento de Asesor
c.c. Unidad de Tesis
LEGM/jrvch



Guatemala, 12 de julio de 2012



**Licenciado
Efraín Guzmán
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente**



Respetable licenciado Guzmán:

Con fundamento y en cumplimiento de la resolución dictada por esa Jefatura, mediante la cual se me nombra asesor de tesis de la bachiller **SHENY NOHEMÍ SANTOS VELÁSQUEZ** intitulado “**LOS EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA ACERCA DE LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS EN LA COOPERACION INTERNACIONAL**”, por este medio procedo a emitir el siguiente:

DICTAMEN

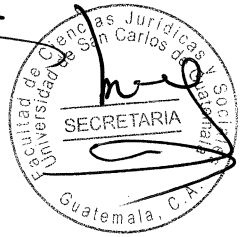
El contenido del presente trabajo de tesis es de gran utilidad para el Estado de Guatemala y los administrados, ya que es necesario conocer los efectos jurídicos y sociales que generan las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, para la cooperación internacional, que incluye las subvenciones y préstamos; y establecer un procedimiento que permita a los administrados conocer de forma oportuna la situación de la deuda pública externa en Guatemala, y la efectividad de la misma en los sectores hacia los cuales va dirigido un préstamo determinado.

La estudiante presenta criterios congruentes, acertados y muy enriquecedores para los estudiosos del derecho, mismos que plasmó en todo el contenido y en las atinadas conclusiones realizadas; es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, al verificar que su contenido se adecuó a los requerimientos científicos y técnicos que debe cumplir todo trabajo de tesis, así también, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, son congruentes con el cometido de la investigación de mérito, así como la bibliografía utilizada es pertinente y moderna, considero que el trabajo elaborado demuestra interés en resolver el problema planteado, por lo mismo, estimo que es procedente que pase a la fase de revisión para ser discutido posteriormente en el examen público respectivo.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted,

Muy respetuosamente,

[Handwritten signature]
Ramiro Ruiz Hernández
ABOGADO Y NOTARIO



Colegiado No. 5,802



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

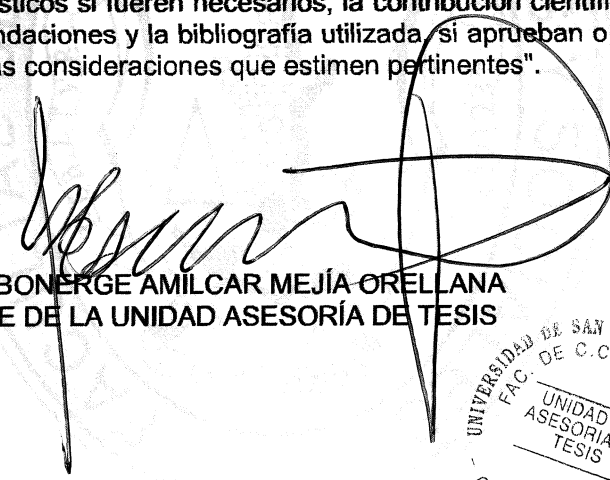
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 09 de octubre de 2012.

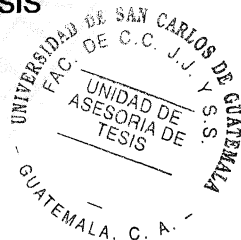
Atentamente, pase al LICENCIADO HERNAN SOBERANIS GATICA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante SHENY NOHEMÍ SANTOS VELÁSQUEZ, intitulado: "LOS EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA ACERCA DE LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL".


Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, 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, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".



DR. BONERGE AMÍLCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyr.

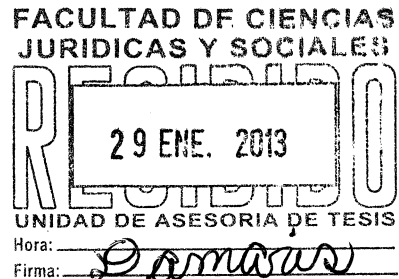



Lic. Hernan Soberanis Gatica
Abogado y Notario

Guatemala, 29 de enero de 2013



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



Honorable doctor Mejía Orellana:

En cumplimiento a la resolución de fecha nueve de octubre de dos mil doce, dictada por la Unidad de Asesoría de Tesis, por medio de la cual se me traslada el trabajo de tesis de la bachiller **SHENY NOHEMI SANTOS VELÁSQUEZ** intitulado “**LOS EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA ACERCA DE LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**”, por lo que procedo a emitir el siguiente:

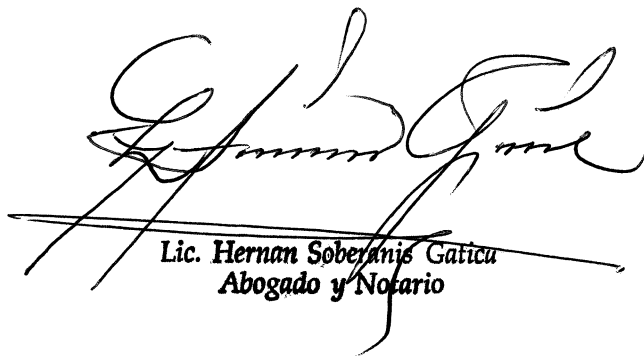
DICTAMEN

El dictamen que por este acto se dicta es **FAVORABLE** como consecuencia que al revisar el trabajo de tesis el mismo es congruente desde el inicio de la investigación hasta su finalización, pues deberá el Estado de Guatemala y las personas individuales conocer más a fondo sobre los efectos jurídicos y sociales a que alude la investigadora de las condiciones que imponen las instituciones financieras internacionales para la cooperación internacional y a través de ese conocimiento se podrá obtener una efectividad en beneficio de las personas hacia las cuales va dirigido un préstamo determinado.

La estudiante hace una investigación muy rica en conocimiento del derecho financiero, de las instituciones internacionales, sobre la deuda pública, en sí, sobre los efectos jurídicos y sociales de la imposición de los entes internacionales que será de utilidad para los juriconsultos, mismos temas con los cuales sentó la base del trabajo, y al final la estudiante realizó las conclusiones y las recomendaciones pertinentes; es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, al verificar que su contenido se adecuó a los requerimientos científicos y técnicos que debe cumplir todo trabajo de tesis, así también, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción son congruentes con el cometido de la investigación, de la misma forma la bibliografía utilizada es pertinente y moderna, por lo que considero que el trabajo elaborado expresa interés en resolver el problema, por lo mismo, estimo que es procedente que

pase a la siguiente fase para ser discutido en el examen público.

Atentamente,



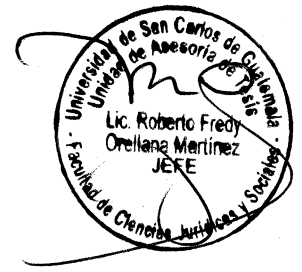
Lic. Hernan Soberanis Gatica
Abogado y Notario

Colegiado No. 5,320





USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

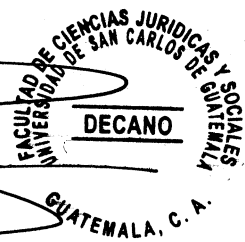


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 07 de noviembre de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante SHENY NOHEMÍ SANTOS VELÁSQUEZ, titulado LOS EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA ACERCA DE LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.

[Handwritten signatures and scribbles]





DEDICATORIA

A DIOS:

Por su grandeza y poder mi gratitud, por permitirme culminar con éxito mi carrera profesional para Él sea la gloria y la honra.

A MIS PADRES:

A quienes dedico y entrego todos mis logros y metas en agradecimiento por su ejemplo y amor.

A MIS HERMANOS:

Por demostrarme que soy una persona importante en sus vidas acompañándome incondicionalmente en mis anhelos e ideales.

A MIS AMIGOS (AS):

Por su amistad y cariño en todo momento. Hago extensiva esta dedicatoria a toda la gente que de alguna u otra manera me ha ayudado a llegar a donde estoy. Gracias por su confianza y apoyo.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Por ser formadora de hombres y mujeres íntegros y de espíritu fuerte, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El derecho financiero.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Actividad financiera del Estado.....	4
1.3. Concepto.....	4
1.4. Contenido del derecho financiero.....	7
1.4.1. Clasificación.....	8
1.5. Características del derecho financiero.....	22
1.6. El derecho financiero y su relación con otras disciplinas jurídicas.....	23
1.6.1. Con el derecho constitucional.....	24
1.6.2. Con el derecho administrativo.....	24
1.6.3. Con el derecho penal.....	25
1.6.4. Con el derecho procesal.....	25
1.6.5. Con el derecho privado.....	26
1.6.6. Con el derecho internacional.....	26
1.7. Principios fundamentales del derecho financiero.....	26
1.8. Fuentes del derecho financiero y tributario.....	39
1.8.1. Históricas.....	39
1.8.2. Fuentes reales o materiales.....	40
1.8.3. Fuentes formales.....	40
1.8.4. La costumbre.....	45
1.8.5. La jurisprudencia.....	45
1.8.6. La doctrina.....	46
1.9. División del estudio del derecho financiero.....	47
1.9.1. Ingresos.....	47
1.9.2. Deuda pública.....	49



1.9.3. Gastos del Estado.....	
1.9.4. Política fiscal.....	53

CAPÍTULO II

2. Instituciones internacionales que otorgan préstamos y la evolución de la deuda pública externa en Guatemala.....	57
2.1. Aspectos considerativos.....	57
2.2. Instituciones financieras internacionales.....	58
2.2.1. Banco Mundial -BM-.....	58
2.2.2. Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.....	61
2.2.3. Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-	62
2.2.4. Sistema de Naciones Unidas.....	63
2.2.5. Unión Europea.....	66
2.3. Formas de cooperación.....	67
2.4. Evolución de la deuda pública externa en Guatemala.....	68
2.4.1. Periodo anterior a la firma de la paz firme y duradera.....	69
2.4.2. Periodo posterior a la firma de la paz firme y duradera.....	73
2.5. Cómo se encuentra la situación de los préstamos en Guatemala.....	74
2.6. La deuda externa de Guatemala.....	75
2.6.1. Proceso de pago del servicio de la deuda pública para préstamos externos.....	77
2.6.2. Regularización del pago de servicio de deuda pública externa.....	81
2.6.3. Consecuencias del incumplimiento de pago de la deuda pública externa.....	83

CAPÍTULO III

3. Factores que inciden en que las administraciones provoquen perjuicio en relación a la cooperación internacional.....	85
3.1. El Estado.....	85
3.1.1. El Estado como ente administrador.....	86



3.1.2. Gobernar o administrar.....	90
3.2. Los indicadores sociales y económicos e ingresos.....	92
3.2.1. Consideraciones generales.....	92
3.2.2. El presupuesto nacional.....	92
3.2.3. Políticas presupuestarias.....	96
3.2.4. Metodología y limitaciones al análisis del presupuesto.....	99

CAPÍTULO IV

4. Efectos jurídicos y sociales para Guatemala acerca de las nuevas condiciones impuestas por instituciones financieras internacionales.....	101
4.1. Condiciones anteriores.....	101
4.2. Condiciones actuales.....	103
4.3. Efectos jurídicos.....	109
4.3.1. Legislación nacional.....	109
4.3.2. Legislación internacional.....	119
4.4. Efectos sociales.....	120

CAPÍTULO V

5. Propuesta o solución a la problemática planteada.....	123
5.1. Modelo de acuerdo gubernativo.....	124

CONCLUSIONES.....	135
--------------------------	------------

RECOMENDACIONES.....	137
-----------------------------	------------

ANEXO.....	139
-------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	147
--------------------------	------------



INTRODUCCIÓN

En los últimos años el Estado de Guatemala ha recurrido a las instituciones financieras internacionales con más frecuencia que nunca en su historia, para financiar sus proyectos, lo que ha originado que la deuda pública externa se incremente. Las instituciones financieras internacionales, dentro de sus estrategias de préstamos, han impuesto a Guatemala, cada vez más, el cumplimiento de condiciones, entre ellas por ejemplo, que el destino de los mismos se dirijan hacia la reestructuración y desarrollo del país por las secuelas que dejó el conflicto armado interno; para combatir la pobreza o pobreza extrema, para combatir el crimen organizado, erradicar el analfabetismo, mejorar el tema de salud, educación, sistema agrario o bien que se dirija a sectores determinados de la población, como el sector campesino, el sector de la niñez, sector femenino, etc.

En los contratos de préstamos que celebra el Estado de Guatemala y las instituciones financieras internacionales, se establecen las condiciones que deben cumplir ambas partes. El Estado de Guatemala, suscribe dichos contratos de préstamos, que algunas veces el monto es destinado a entidades del gobierno central y otras es destinado a entidades descentralizadas o autónomas.

Obviamente los contratos de préstamo se celebran a corto, mediano y largo plazo, e implican obligaciones para el Estado de Guatemala, que de ser incumplidas, da lugar a sanciones de tipo económico, como por ejemplo cobro de intereses moratorios, o suspensión de las asignaciones que periódicamente debe entregar al gobierno la institución internacional financiera, etc. Pero por el hecho de que estos contratos prevalecen a través de varios períodos de gobierno y cada gobierno tiene sus propias políticas fiscales y sociales, se desvirtúa a través del tiempo el objetivo de dichos préstamos, y consecuentemente se incumple con las condiciones del mismo. Por otra parte, un gobierno puede decidir sin mayor limitación que el consenso político en el Congreso de la República, puede suceder que a través del tiempo, los gobiernos,



logren unificar o consolidar deudas en concepto de deuda pública externa, y partir de dicha unificación o consolidación de deuda, se pierde el objetivo inicial del préstamo realizado, se dejan sin efecto las condiciones iniciales y el sector hacia donde iba dirigido el préstamo inicialmente resulta afectado.

Las nuevas condiciones que las instituciones financieras internacionales han impuesto a Guatemala, han implicado la creación de nuevas leyes y reformas de otras, dirigidas a fortalecer el sistema de percepción de tributos, reformas a las leyes bancarias, mercantiles, laborales, de probidad, administrativas, etc., que permitan un crecimiento económico del país para poder cumplir con sus obligaciones financieras.

La presente investigación, consta de cinco capítulos. El primer capítulo comprende todo lo relacionado con el derecho financiero, específicamente sus antecedentes, su contenido, su clasificación, su relación con otras ramas del derecho, lo relacionado con la actividad financiera del Estado, y sus ingresos y egresos; en el segundo capítulo se realiza un análisis de las principales instituciones internacionales que otorgan préstamos y la evolución de la deuda pública externa en Guatemala; en el tercer capítulo se analizan algunos factores que inciden en que las administraciones de gobierno provoquen perjuicio en relación a la cooperación internacional, que se entiende abarca subvenciones y préstamos y se analizan las políticas presupuestarias; en el cuarto capítulo se hace un análisis de los efectos jurídicos y sociales que implican para Guatemala las nuevas condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, e identificar si dichos préstamos han contribuido o no a la transformación económica y social de Guatemala; por último, en el quinto capítulo, se realiza una propuesta o solución a la problemática planteada, la cual consiste en la creación de un instrumento que establezca un procedimiento de amortización y pago de la deuda pública externa de una manera ágil y transparente, y la creación de un comité que se encargue de dar seguimiento al destino de los desembolsos de los préstamos, y verifique sin perjuicio de la función de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, que se realice una ejecución transparente del mismo.



CAPÍTULO I

1. El derecho financiero

Dada su importancia, considero oportuno abarcar de forma sucinta lo relativo a los antecedentes del derecho financiero, así como el concepto y de más aspectos de relevancia de esta rama del derecho, para que con ello se logre mayor comprensión del tema central, puesto que esta disciplina jurídica es transcendental para la actividad estatal.

1.1. Antecedentes

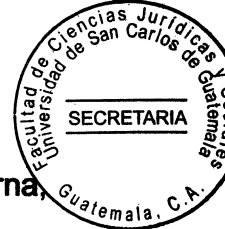
La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Estado es el ente encargado de fortalecer el bien común, de esa cuenta, para que el Estado cumpla con el fortalecimiento de dicho bien común, es necesaria su organización mediante un efectivo régimen financiero.

Por lo anterior, es importante para este trabajo de investigación, establecer qué es el derecho financiero, pero previamente es conveniente determinar los orígenes y en cierta medida la evolución histórica de lo que por el mismo se entiende, ya que en la medida de conocer la génesis del derecho financiero, se podrá brindar mejores pautas de comprensión del mismo. Cuando se hace la interrogante referente a los orígenes de las finanzas públicas y por consiguiente del derecho financiero no cabe más que pensar en los mismos orígenes de la humanidad. En algunas épocas de la historia de la humanidad

se consideró que el tema financiero era parte de la política general del Estado, en otras no fue así, por lo que a continuación se realiza una breve reseña de las doctrinas que se han desarrollado a través del tiempo, con el objetivo de lograr mayor comprensión del tema central, debido a la importancia del mismo. De la época antigua existe muy poca información sobre las finanzas públicas, se puede considerar que existió la hacienda pública parasitaria, toda vez que los ingresos de los Estados provenían de los botines de guerra; por lo que se puede decir que mientras más guerrero era un pueblo y más conquistas realizaba, más riqueza obtenía.

Grecia, por ejemplo, en esa época vivió de impuestos sobre el comercio internacional y la tierra. Por otro lado, el imperio romano empleó la guerra con fines tributarios. Es por ello que tanto en Egipto, Grecia y Roma, suele mencionarse que existieron prácticas financieras, esto fundamentado en que dichas culturas fueron las más desarrolladas del mundo antiguo, tal como se establece en las diferentes obras literarias que han sido escritas al respecto.

En la edad media, Siglo V al Siglo XV, en esta época, se desarrolló el feudalismo y la monarquía, el impuesto era establecido por los señores feudales y los monarcas, por lo que los tributos e impuestos se determinaban de acuerdo con las necesidades del señor feudal o la monarquía. Cabe mencionar que en esta época no existió regulación alguna con respecto a los ingresos y gastos del Estado, lo que dio paso a la arbitrariedad de las monarquías y de los señores feudales para la imposición de tributos. Asimismo aparece en esta época lo que se conoce como finanzas patrimoniales, en las que no existía diferencia entre los bienes del Estado y los soberanos o señores feudales.



En la edad moderna, con la llegada de la revolución industrial en la edad moderna, desaparece el sistema feudalista, se perfecciona la figura del Estado, el que para fortalecerse necesitó de un tesoro nacional (finanzas públicas); conjuntamente con el crecimiento del comercio resurgió el tributo, que recuperó su naturaleza de prestación en beneficio del Estado, por medio del cual éste obtiene recursos para satisfacer sus necesidades económicas.

En el Siglo XVIII los fisiócratas sostienen que la riqueza proviene de la naturaleza, naciendo la teoría de la imposición de un impuesto único sobre el valor de la tierra; el derecho financiero era parte del derecho administrativo y no se le concede la importancia que llega a tener con el paso del tiempo.

En la actualidad, se atribuye la modificación del concepto de finanzas públicas, a dos grandes acontecimientos que se desarrollaron en Europa: por una parte la Revolución Bolchevique en Rusia y por otra la Segunda Guerra Mundial, ambos hechos pregonaron dos modelos distintos de percepción e inversión de la hacienda pública. En ese orden de ideas durante el Siglo XIX, el enorme desarrollo de las finanzas públicas así como la variedad de los ingresos que contribuyeron a formar las rentas del Estado, sumando a ello que los pueblos incorporaron al ejercicio de su soberanía todo lo relacionado con las cargas que el Estado impone a los ciudadanos, determinó la formación de una nueva disciplina jurídica que se ocupara de los problemas legales de la organización financiera del Estado y de la captación de los recursos públicos y el endeudamiento estatal, dando origen así a la disciplina del derecho financiero, la cual es importante en la actualidad, debido al desarrollo social.

1.2. Actividad financiera del Estado

Como estableceremos más adelante, el derecho financiero es la parte del ordenamiento jurídico que regula la actividad financiera del Estado y demás entes públicos. En efecto, el Estado tiene fines u objetivos que cumplir y para ello debe realizar gastos que a su vez exigen la obtención de los ingresos necesarios, a esta mecánica de obtención de ingresos y realización de gastos, que realiza el Estado y demás entes públicos, se le llama actividad financiera del Estado. El carácter instrumental de la actividad financiera se hace patente en los Artículos 237 al 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.3. Concepto

Como ya se indicó, el derecho financiero es aquel sector del ordenamiento jurídico que regula la actividad financiera del Estado y demás entes públicos. Se define como la rama del derecho público que tiene por objeto normar todos los aspectos referentes a la hacienda pública, los cuales son: los ingresos y los egresos del Estado. Esta rama del derecho público debido a la complejidad de sus funciones y entes que participan en la actividad financiera del Estado, actualmente es autónoma, constituyendo un campo específico y especializado de estudio, con categorías y conceptos propios.

En la doctrina se escribe que: “Estudios etimológicos hacen derivar a la palabra finanzas de la voz francesa finances, que significa riqueza pública o hacienda pública, de esta forma, el derecho financiero tendría por objeto el estudio de todas las regulaciones sobre

la formación de los recursos del Estado, su administración, inversión o gasto, este nombre es ampliamente utilizado en Italia, España, México y Argentina”.¹ “Es la rama de derecho público interno que regula la actividad del Estado en cuanto a los órganos encargados de la recaudación y aplicación de impuestos, presupuesto, crédito público y, en general, de todo lo relacionado directamente con el patrimonio del Estado y su utilización”.²

Otros autores establecen que el derecho financiero: “Es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos”.³

Así mismo, se afirma que: “El derecho financiero norma la actividad financiera del Estado y de los demás entes públicos, que incluye el procedimiento de percepción de los ingresos y la distribución de los gastos públicos, pagos de deuda interna y externa y la negociación de la misma. Su fin primordial es normar la actividad del Estado que persigue fines de interés colectivo desde las finanzas públicas. Se vale para lograr este fin primordial de órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina”.⁴ Como las anteriores existen otras definiciones, ya que es abundante la bibliografía escrita sobre esta disciplina del derecho, lo importante es resaltar en que los autores citados coinciden en que el derecho financiero es vital para

¹ Bravo Arteaga, Juan Rafael. **Nociones fundamentales de derecho tributario**. Pág. 38.

² Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 211.

³ Sainz de Bujanda, Fernando. **Sistema de derecho financiero**. Pág. 165.

⁴ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. **Derecho financiero. Parte I, finanzas públicas**. Pág. 17.

que el Estado pueda cumplir con el objetivo propuesto. Por considerarlo necesario se citan otras definiciones: “Es la disciplina jurídica que estudia los principios y preceptos legales que rigen la organización del Estado para la percepción, administración y empleo de los recursos públicos y las relaciones jurídicas a que los impuestos dan origen entre el Estado y los contribuyentes, como las que se generan entre éstos como consecuencia de la imposición”.⁵

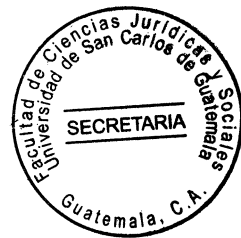
Los elementos primordiales que nos permiten entender esta definición son: percepción de recursos, administración de estos recursos, relaciones jurídicas entre el Estado y los contribuyentes y el carácter impositivo del Estado sobre los contribuyentes.

Considerando que: “El derecho financiero incluye la regulación de los actos cumplidos por el Estado, a fin de procurar los medios de financiamiento para atender los gastos públicos y lograr la realización de los mismos, y los que se relacionan con la administración de los bienes que le pertenecen”.⁶

Con base en lo anterior, a criterio de la investigadora, el derecho financiero es la disciplina que norma la actividad del Estado, en lo referente a la obtención de recursos y su administración en el cumplimiento de sus fines, tanto en sus relaciones económicas dentro del país, como en sus relaciones económicas con otros países, entre los entes encargados de la ejecución de estas actividades y las relaciones jurídicas que desarrollan con los contribuyentes.

⁵ Matus Benavente, Manuel. **Finanzas públicas**. Pág. 41.

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Principios de derecho tributario**. Pág. 12.



1.4. Contenido del derecho financiero

En la actividad financiera existen dos ámbitos que constituyen las dos grandes cuestiones en torno a las que se articula o estructura el derecho financiero: el ingreso y el gasto públicos. Tomando en cuenta los elementos que exponen los tratadistas, el estudio del derecho financiero se puede dividir en cuatro grandes ramas, a saber: el derecho presupuestario, el derecho patrimonial del Estado, el derecho monetario y el derecho tributario.

El derecho financiero se debe comprender como la actividad financiera que el Estado realiza de acuerdo a sus funciones. La obtención de los ingresos públicos, lo cual implica la decisión respecto de la forma de obtenerlos, así como también el análisis sobre cuáles serán las consecuencias de esta actividad sobre la economía general. La aplicación o inversión de tales ingresos, o sea, las erogaciones con sus destinos prefijados, actividad ésta que también supone el análisis sobre los efectos que dichos gastos producirán en la economía. El derecho financiero se estudió en las aulas universitarias de nuestro país con la denominación de hacienda pública, en concordancia como se le denominaba originalmente, en cuya oportunidad era la ciencia que estudiaba todo lo relacionado a la teoría general de la tributación. Posteriormente cambio su nombre por la misma evolución de la sociedad, que la conceptuó como finanzas públicas, la cual se estudia desde dos puntos de vista: económico y jurídico.

Para el estudiante de ciencias jurídicas y sociales es importante el conocimiento de esta disciplina, desde el punto de vista jurídico, lo que motivó que se le denominara derecho



financiero, que se encarga de estudiar las tres fases de la actividad financiera del Estado, como lo son: la obtención, la administración y la erogación de los recursos del Estado.

En la actualidad, el estudio de las finanzas públicas o hacienda pública y por ende del derecho financiero, está conformado o dividido en los ingresos, los gastos y la deuda pública, así como la política fiscal.

1.4.1. Clasificación

El derecho financiero, como normador de la actividad económica del Estado, para su estudio se puede subdividir en cuatro ramas importantes, siendo estas las siguientes: el derecho presupuestario, el derecho patrimonial del Estado, el derecho monetario y el derecho tributario. Las cuales se explican en los párrafos subsiguientes y se hace de forma concreta, procurando que se perciba el objetivo primordial de cada una de ellas, dada la relevancia del tema.

El derecho presupuestario

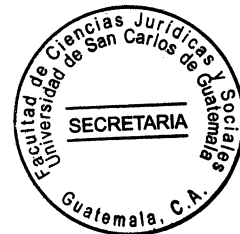
El derecho presupuestario, como rama del derecho financiero, es pues, el derecho de los gastos públicos. Este derecho debe ser considerado como el derecho de los gastos públicos, como el conjunto de normas que regulan la gestión, administración y erogación de los recursos económicos del Estado y demás entes públicos, teniendo presente que la realización de los gastos públicos aparece ligada a la ejecución de los fines de la comunidad, lo cual significa que la asignación de los recursos públicos está determinada

por los principios, los objetivos y los fines que en un momento histórico dado, la constitución reconoce como fines y necesidades públicos. Uno de los autores consultados indica que el contenido del derecho financiero es la división y la estructura del mismo, al respecto: “El derecho presupuestario entonces, constituye una parte esencial del derecho financiero, poco desarrollado hasta el presente y que por las características especiales de la materia que le sirve de objeto, ofrece aspectos singulares. Se complementa con el régimen jurídico de las inversiones y gasto público y del control. En segundo lugar trata de la administración del patrimonio del Estado, concibiendo al patrimonio en un sentido particular, diferente del que tiene en derecho civil, más bien aproximándose al concepto económico, esto es, como riqueza estática en cuyo derredor se desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento; concepción que incluye, por implicancia, el régimen de los servicios públicos y de empresas estatales o con participación oficial”.⁷

El derecho patrimonial del Estado

Es la rama del derecho financiero que está constituido por un conjunto de relaciones de contenido económico, las cuales pueden ser: jurídicas reales y jurídicas obligacionales. Es el derecho del Estado y de sus entes que lo constituyen, que contiene los siguientes elementos: la propiedad de bienes y derechos reales, como persona jurídica; el tráfico o intercambio de dichos bienes, la prestación de servicios derivados de contratos públicos y actividades empresariales desarrolladas por entes públicos.

⁷ Guilliani Fonrouge, Carlos. **Derecho financiero**. Pág. 165.



El derecho monetario

Rama del derecho financiero que se encuentra constituido por el conjunto de normas relacionadas con la moneda y la política monetaria de la nación, su principio constitucional se encuentra regulado en los Artículos 132 y 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En Guatemala, en los años ochenta, se inició un proceso de modernización del sistema financiero nacional. Los lineamientos de la reforma integral se formalizaron mediante la resolución número doscientos treinta y cinco guion dos mil, de fecha uno de junio del año dos mil, a través del cual la Junta Monetaria emitió la matriz del programa de fortalecimiento del sistema financiero nacional, la cual contenía una serie de medidas, clasificadas de la siguiente manera: bases para la reforma integral, en donde se consideró la elaboración de un diagnóstico de la situación del sector financiero que permitiera preparar las bases para las reformas legales estructurales; la reforma integral a las leyes financieras y las modificaciones reglamentarias que comprendieran la normativa que desarrollaría el contenido de la reforma integral de las leyes financieras.

En cuanto a la primera de las medidas, se llevó a cabo un diagnóstico profundo de la situación del sistema financiero en general y del sistema de banca central, en particular. Este se formalizó en el marco del Programa de Evaluación del Sistema Financiero -PESF- ejecutado conjuntamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la segunda mitad del año 2000. Uno de los principales resultados del PESF fue un análisis de las debilidades y fortalezas de la legislación financiera y la identificación de los

principales aspectos de las mismas que podían ser objeto de reforma. Como resultado de los lineamientos planteados por la Junta Monetaria y del diagnóstico del PESF, la preparación de la reforma integral de las leyes financieras se centró en la elaboración de cuatro proyectos de leyes fundamentales:

a) **Ley Orgánica del Banco de Guatemala:** orientada a favorecer la estabilidad macroeconómica que permitiera a los agentes económicos la correcta toma de decisiones referentes al consumo, al ahorro y a la inversión productiva. Encaminada también al sector financiero, para cumplir con su misión de asignar eficientemente el crédito, para lo cual debía definir claramente el objetivo fundamental del Banco Central, fortalecer su autonomía financiera y exigirle transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad.

b) **Ley Monetaria:** esta debía complementar a la anterior, estableciendo las responsabilidades de la emisión monetaria, la definición de reservas internacionales y la determinación de las especies monetarias.

c) **Ley de Bancos y Grupos Financieros:** orientada a propiciar la estabilidad del sistema financiero, permitir una mayor eficacia en la canalización del ahorro, fortalecer el sistema de pagos y aumentar la solidez y solvencia del sistema financiero. Para el efecto había que establecer un marco general, ágil y flexible para el funcionamiento de los grupos financieros, que permitiera la supervisión consolidada, favoreciendo la administración de riesgos y la salida ágil y ordenada de bancos con problemas.

d) **Ley de Supervisión Financiera:** destinada a favorecer la solidez y solvencia del sistema financiero, promover el ahorro al propiciar la confianza del público en el sistema bancario y viabilizar la estabilidad del sistema financiero. Para lo cual correspondía fortalecer a la Superintendencia de Bancos, otorgándole independencia funcional y dándole facultades para ejercer, con efectividad, la vigilancia e inspección de las entidades financieras del sistema.

Las cuatro leyes fundamentales indicadas, actualmente ya existen, fueron emitidas en el año 2002, en conjunto con la Ley de Libre Negociación de Divisas, las cuales constituyen un cuerpo integral y consistente de regulación financiera que atiende la delegación que el Estado, por mandato constitucional, hace al sistema de banca central de ejercer vigilancia sobre todo lo relativo a la circulación de la moneda.

El derecho tributario

Con relación al mismo cabe indicar que: “El derecho tributario tiene su origen en el derecho común y éste último a su vez, tiene su origen en el derecho civil”.⁸ A su vez: “El derecho civil es la madre o tronco común del cual se han ido disgregando las restantes ramas del derecho. El *Ius Civile* romano se constituyó en la ley común de todo el imperio y comprendió tanto el derecho público como el privado, el cual posteriormente se subdividió en otras ramas del derecho, pero sin dejar de interrelacionarse entre sí”.⁹ En Francia, dentro del Código de Napoleón y en otros seis códigos, se plasmó la legislación

⁸ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. **Fundamentos tributarios.** Pág. 14.

⁹ Villegas, Héctor Belisario. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario.** Pág. 91.



civil que garantizaba los derechos y libertades conquistados durante el período revolucionario, incluida la igualdad ante la ley y la libertad de culto. La Revolución Industrial inicio la lucha por el reconocimiento de los derechos mínimos inherentes al ser humano, existió el estado de derecho y se establecieron garantías mínimas. Dentro de ellas los límites a los tributos, los cuales son reconocidos en la actualidad y en el derecho tributario guatemalteco como garantías constitucionales preceptuadas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

“Es entonces, que en el siglo XX se manifiesta un fenómeno jurídico surgido de las necesidades financieras que tuvo un gran crecimiento, por la necesidad de los gobiernos de obtener mayores ingresos, lo cual contribuyó a que surgieran más estudiosos del derecho que se interesaran en estudiar el fenómeno del tributo, desarrollándose así el Derecho Tributario”.¹⁰ Derivado de esta circunstancia, surge la necesidad en diversos países de codificar los principios jurídicos que rigen el poder tributario del Estado y las relaciones que del ejercicio de este poder nacen para los particulares como sujetos pasivos de esta relación.

En Guatemala, hasta antes del nueve de enero de 1991, todas las leyes tributarias específicas contenían sus propios procedimientos administrativos y régimen sancionatorio, por lo que se hizo necesaria la implementación de una norma reguladora de aspectos generales de los tributos. Ante ello, se emite el Código Tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República y sus reformas, con base en el modelo de Código

¹⁰ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. Op. Cit. Pág. 15.

Tributario para América Latina, el cual fue presentado a nivel latinoamericano en 1963. Esta normativa entró en vigencia en 1991 y ha sido modificado en varias oportunidades, atendiendo a las políticas estatales.

Concepto de derecho tributario

También llamado derecho fiscal o tributario, es la rama del derecho financiero que estudia la tributación como actividad del Estado, en las relaciones de este con los particulares y las situaciones que de estas relaciones se originan. El derecho tributario a su vez se clasifica en: derecho tributario sustantivo, el cual se define como el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria y los supuestos que los originan, llamado también derecho tributario material, que regula en general el vínculo que existe entre los contribuyentes y el Estado, que es la relación jurídica tributaria; así mismo en, derecho tributario formal: entendido como aquel conjunto de normas jurídicas que disciplinan el quehacer de la administración pública en cuanto a la recaudación de los tributos, por ello se puede decir que se encarga de la parte técnica del cobro del tributo.

“El tributo es toda prestación obligatoria en dinero o en especie, que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de la ley. La característica del tributo es su obligatoriedad, fundamentada en la coactividad del Estado”.¹¹ Es una prestación obligatoria, usualmente en dinero, que es exigida por el Estado en virtud del poder que le

¹¹ García Vizcaino, Catalina. **Derecho Tributario: consideraciones económicas y jurídicas, análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia.** Pág. 41.

asiste y que da lugar a las relaciones jurídicas de derecho público. Se dice que consiste en: “las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines”.¹²

Existen diferentes características que describen al tributo, como su carácter obligatorio, ya que está la potestad coactiva del Estado, vinculada al ejercicio del poder del imperio estatal, que tiene por límite formal el principio de legalidad. “Como se establece en la doctrina, el derecho tributario también es llamado derecho impositivo o derecho fiscal, el cual se refiere al conjunto de normas jurídicas que respectan a los tributos y que los regulan en sus distintos aspectos”.¹³

Se define al derecho tributario como “la rama del derecho que regula la potestad pública de crear y percibir tributos, es el conjunto de normas jurídicas que se refieren a los tributos, normándolos en sus distintos aspectos”.¹⁴

Otro criterio establece que “el Derecho Tributario o Derecho Fiscal, es la rama del Derecho Financiero que se propone estudiar el aspecto jurídico de la tributación en sus diversas manifestaciones, como actividad del Estado en las relaciones de este con los particulares, y en las que se generan entre estos últimos”.¹⁵ También se define como el “conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos; cuya ciencia tiene

¹² Villegas, Héctor Belisario. *Op. Cit.* Pág. 42.

¹³ Henríquez Eggenberger, Ricardo. *Fundamentos de derecho tributario.* Pág. 1.

¹⁴ Villegas, Héctor Belisario. *Op. Cit.* Pág. 11.

¹⁵ Guilliani Fonrouge, Carlos. *Derecho financiero.* Pág. 61.

por objeto el conocimiento de esas normas y principios”.¹⁶ Es un conjunto de materias relativas a la actuación del Estado en uso de su poder de imposición que le permite crear tributos o ingresos públicos, forzosamente exigibles de los particulares, como ente recaudador de los mismos.

Según la investigadora, el siguiente concepto se ajusta propiamente al ámbito del derecho guatemalteco, puesto que: “El derecho tributario es la rama del derecho público que regula todo lo relativo al nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, extinción y modificación de la relación jurídico tributaria, e identifica todos y cada uno de sus elementos, siendo el más importante el poder tributario, por ser el origen del mismo (...)”.¹⁷

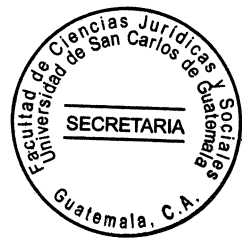
Las definiciones citadas de forma sucinta abarcan todo lo relativo al derecho tributario y cada una aporta elementos que permiten comprender el objetivo y alcance de esta rama del derecho, ya que son los tributos mismos los que le permiten al Estado contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, específicamente, para alcanzar el bien común o fin teleológico del Estado.

Características del derecho tributario

Dentro de sus características se encuentran las siguientes, las cuales lo describen y permiten comprender el objetivo de su creación y el alcance del mismo.

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de derecho tributario*. Pág. 23.

¹⁷ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. *Op. Cit.* Pág. 5.



Coacción en la génesis del tributo

El Estado en ejercicio de la potestad tributaria que se deriva del *ius imperium*, crea unilateralmente la obligación de pagar tributos, convirtiéndose así en sujeto activo de la obligación tributaria. En tal virtud, es el encargado de crear los tributos por ley, con base en su poder tributario y de acuerdo a sus propias necesidades financieras. Por otra parte, el forzado a cumplir con la obligación tributaria es el contribuyente. Tal como se establece en la doctrina: “En el mismo contexto, el obligado a dar cumplimiento a la obligación tributaria es llamado sujeto pasivo o contribuyente, que en esta relación solamente tendrá obligaciones, la coacción tributaria se encuentra determinada desde el surgimiento de la ley, por la tipificación de los hechos que darán surgimiento a la obligación tributaria, y el sujeto pasivo obligado a cumplirla sin que exista en esta relación la autonomía de la voluntad por parte del obligado a cumplir la obligación, por encontrarse dentro de la tipificación legal (...)”.¹⁸

Coacción normada

Sobre el particular, algunos autores escriben que: “Las normas tributarias solamente pueden ser implementadas por el Estado en ejercicio del Principio de Legalidad, pero funcionan coactivamente, ya que el Sujeto Pasivo las cumple obligatoriamente, no por decisión propia, esta coacción normada la ejerce el Estado por medio de las leyes tributarias, por estar legalmente establecidos los elementos de la Relación Jurídico

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 12.

Tributaria, pero sin haber tomado en cuenta la autonomía de la voluntad de uno de los sujetos de la Relación Jurídico Tributaria reconocido como Sujeto Pasivo (...).¹⁹ A criterio de la investigadora, la coacción normada, en términos sencillos, se refiere a la imposición legal del pago de tributos, puesto que la misma ley establece esa obligación para el contribuyente, se denomina así por tratarse de una imposición tributaria legal.

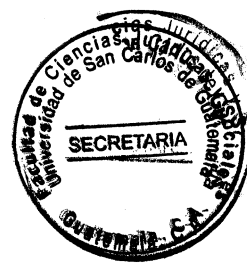
Tipicidad del hecho imponible

Al respecto, cabe mencionar que: “El hecho o situación hipotética, debe encontrarse normada en la ley, y contener los elementos necesarios para su identificación, con el objeto de conocer desde el punto de vista descriptivo si determinada situación cae o no dentro del hecho determinado previamente en la misma, esta función la cumple el hecho imponible, por lo tanto su acaecimiento generará el tributo, si un acto no se encuentra descrito en la Ley como hecho generador, no está tipificado, y por lo tanto no es un acto que de nacimiento a la obligación tributaria, no convierte al sujeto obligado a pagar el tributo”.²⁰

De lo anterior se deduce que es la propia ley la que debe establecer la facultad de crear tributos y las personas o entes facultados para la exigencia del pago de los mismos; es decir, la tipicidad del hecho imponible se refiere a que en la propia norma jurídica se debe establecer en qué casos se debe pagar tributos, quiénes son los obligados a dicho pago y por ende quiénes están facultados para exigir el cumplimiento de tal obligación.

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 13.

²⁰ *Ibíd.* Pág. 14.



Distinción de tributos en género y en especie

Sobre el particular, con base en los autores consultados, se establece que los tributos en género se refieren a los gravámenes impositivos y en especie, a la clasificación del tributo, es decir, impuesto, tasa, arbitrio o contribución especial.

Interpretación no analógica

Sobre el particular, cabe mencionar que: “En Derecho Tributario no se pueden crear figuras por analogía, para llenar lagunas existentes en los elementos del tributo. Esta característica se encuentra desarrollada en los Artículos 4 y 5 del Código Tributario Decreto 6-91 del Congreso de la República (...) por aplicación analógica no podrán instituirse sujetos pasivos tributarios, ni crearse, modificarse, suprimirse obligaciones, exenciones, exoneraciones, descuentos, deducciones u otros beneficios, ni infracciones o sanciones tributarias”.²¹

No retroactividad

En materia tributaria, la ley no tiene efecto retroactivo, excepto cuando las sanciones anteriores favorezcan al contribuyente infractor, siempre que no afecten las resoluciones o sentencias firmes, según lo establecido en el Artículo 66 del Código Tributario. La doctrina determina que solo se cumple el principio de legalidad, cuando los particulares

²¹ *Ibíd.* Pág. 16.

conocen de antemano las normas tributarias; la norma es creada para ser aplicada a hechos que ocurran en el futuro, no a los efectuados en el pasado, salvo el presupuesto antes mencionado. Esta situación es similar a lo que ocurre en materia penal, en donde la ley tampoco tiene efectos retroactivos, salvo cuando la misma favorezca al imputado.

Irrenunciabilidad del crédito tributario por parte del Estado

En la doctrina, sobre este tema, puntualmente se establece que: “El Estado no puede decidir si cobra o no el tributo según las diversas circunstancias, tampoco hacer rebajas, renunciar Derechos, hacer transacciones, conceder esperas y aceptar sustitutos de los deudores, si una Ley no lo autoriza para hacerlo, por lo que el crédito tributario, de que el Estado hace uso cuando estima sus ingresos provenientes de los tributos no lo puede negociar con los contribuyentes, si no es por una Ley emitida por el Congreso de la República, a diferencia de las multas y los recargos que de acuerdo a la Constitución Política de la República si los puede exonerar el Presidente por medio de un acuerdo gubernativo ya que es una de las funciones que le otorga la misma Carta Magna”.²² De lo anterior, de forma sucinta, se deduce que, salvo disposición en contrario, el contribuyente está obligado a cumplir.

Finalidad de cobertura del gasto público

El objeto de creación y cobro del tributo es la cobertura del gasto público, es decir, la

²² *Ibíd.* Pág. 17.



satisfacción de las necesidades de la población y la subsistencia del Estado. Asimismo, tiene otros fines, como la redistribución de la riqueza y cubrir los gastos del Estado, de manera que pueda cumplir con el objetivo principal de la realización del bien común, el cual solo se consigue mediante la satisfacción de la mayor cantidad de necesidades básicas de la población, a través de servicios públicos de calidad.

Capacidad contributiva

El contribuyente debe tener capacidad económica para cumplir con su obligación tributaria y de esa manera contribuir a los gastos públicos. Porque “la capacidad económica es el más valioso instrumento de interpretación del derecho positivo y el único soporte válido de estructuración de la dogmática del tributo”.²³

Si el contribuyente no cuenta con capacidad contributiva, no podrá cumplir con la obligación tributaria. Esta capacidad es conocida también con el nombre de capacidad de pago y es uno de los principios del derecho tributario reconocido constitucionalmente, preceptuado en los Artículos 239 y 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo este uno de los principales bastiones de los derechos del contribuyente y límite del poder tributario, en armonía con el ya mencionado principio de legalidad, que pretende que la actuación de los funcionarios y empleados públicos se encuentre siempre basada en lo que para el efecto establecen las leyes que se encuentran vigentes en el país.

²³ Villegas, Héctor Belisario. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Pág. 73.

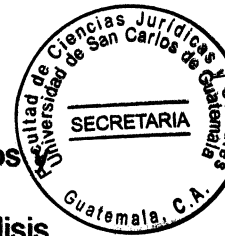
1.5. Características del derecho financiero

El derecho financiero como disciplina autónoma, posee características propias que lo distinguen de las demás disciplinas jurídicas, considerando más importantes las que se explican a continuación:

a) De derecho público: es una rama del derecho público, ya que contiene normas jurídicas que regulan el orden público relativo a las finanzas estatales y las relaciones del Estado como ente jurídico con los particulares, con otras instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, así como los derechos y obligaciones que nacen de estas relaciones.

b) Es autónomo: porque es una rama del derecho que dispone de principios generales propios derivados de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como fines, objeto y contenido, los que no son iguales a otras rama del derecho; actúa coordinadamente en permanente conexión e interdependencia con las demás disciplinas jurídicas, como integrantes de un todo orgánico, por lo que se puede afirmar que, aunque el derecho financiero goza de una considerable autonomía, no es totalmente independiente.

La conexión entre ingresos y gasto público de forma unitaria justifica la disciplina. Cada uno de los aspectos que presenta la actividad financiera puede ser asumido como objeto de conocimiento por ciencias distintas; la actividad financiera está dotada de naturaleza compleja ya que tanto el derecho, como la política, economía, sociología, etc., la pueden



asumir como objeto de conocimiento, es por eso que dicha conexión entre ingresos y gasto público es la esencia de la actividad financiera y por consiguiente, su análisis científico se realiza en el marco de una disciplina con metodología común y bajo directrices de los principios comunes, los principios de justicia financiera. Determinada la interrelación existente entre ingreso y gasto público y atribuido su análisis al derecho financiero, cabe concluir lógicamente en el reconocimiento de la autonomía científica del derecho financiero.

c) Es sistemático: porque posee una estructura completa, una teoría general que lo soporta, consta de principios científicos y además un cuadro de interpretación que le permite contar con ayuda eficaz para la solución de problemas legales que se originan en el devenir de la ejecución de la actividad financiera del Estado, especialmente en lo referente a la captación de los impuestos con base en el poder imperio del Estado y de derecho de defensa del contribuyente, lo cual se traduce en normas jurídicas sustantivas y procesales.

1.6. El derecho financiero y su relación con otras disciplinas jurídicas

Aunque goza de autonomía, el derecho financiero tiene vínculos con otras ramas de la ciencia jurídica, puesto que tal relación es importante para la aplicación del mismo, como se verá más adelante.

Diffícilmente puede realizarse un análisis profundo de cualquier instituto jurídico sino se pone en relación con categorías propias de la teoría general del derecho o contrastados

en otros sectores del ordenamiento jurídico, realidad que se pone de relieve con una especial intensidad en el ámbito de los institutos financieros. A continuación se indicará las ramas más importantes con las que tiene vínculo el derecho financiero.

1.6.1. Con el derecho constitucional

Los principios básicos del ordenamiento financiero se encuentran desarrollados en los textos constitucionales, en efecto, la Constitución Política de la República de Guatemala en su texto recoge los principios financieros y tributarios, en la misma se prevé la existencia de una instancia jurisdiccional (Tribunal de lo Contencioso Administrativo) competente para juzgar acerca de la adecuación o no a tales principios por parte del legislador ordinario. La jurisprudencia constitucional es el elemento idóneo para ponderar el contenido y la eficacia real de los principios tributarios recogidos en la propia constitución.

En el texto constitucional se define la estructura del Estado y la división de poderes y las atribuciones que le corresponden a cada organismo estatal, asimismo regula las garantías sociales e individuales y delimita la competencia de cada autoridad nacional, departamental, municipal y órgano responsable.

1.6.2. Con el derecho administrativo

El tributo y su creación, recaudación y administración, así como la emisión de deuda pública, constituyen categorías que se encuadran en el ámbito del ordenamiento



financiero, cuya eficacia precisa de la aplicación de una serie de procedimientos típicamente administrativos. El derecho financiero se derivó de esta rama del derecho, consecuentemente, guarda alguna relación con este, principalmente en lo relacionado a la estructura, organización y funcionamiento de los órganos de la administración pública encargados de la captación y manejo de los ingresos y egresos del erario público, así como de las operaciones económicas con entidades extranjeras.

1.6.3. Con el derecho penal

El análisis de instituciones como las infracciones y sanciones tributarias o el delito fiscal solo se harán efectivas en la medida en que se tenga en cuenta conceptos establecidos y propuestos por penalistas y por cultivadores del derecho financiero. Las figuras delictivas en materia tributaria, defraudación fiscal y administrativa, guardan correspondencia y están contenidas en el Código Penal y comprenden como sujetos infractores tanto a los empleados y funcionarios públicos, como a los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria, en relación a los delitos que afectan el patrimonio, los ingresos y el manejo de los recursos del Estado.

1.6.4. Con el derecho procesal

Porque el derecho adjetivo o procesal provee las normas y los procedimientos necesarios en el tratamiento de delitos de tipo financiero o dentro del campo de lo contencioso administrativo, que se aplican directa e integral o supletoriamente. Así mismo, porque las normas sustantivas logran aplicación agotando cada uno de los procedimientos que se



establecen en las leyes de carácter procesal, tal el caso del Código Procesal Penal que regula procedimientos en materia penal, para el juzgamiento de los delitos contenidos en el Código Penal.

1.6.5. Con el derecho privado

Porque muchas de las figuras jurídicas que se manejan en el derecho financiero tienen antecedentes y relación con el derecho civil, derecho mercantil, que regula, las actividades de las instituciones financieras privadas de índole bancaria, bursátil y otras actividades financieras, pero que su control está en manos de entidades de la administración pública.

1.6.6. Con el derecho internacional

Se relaciona con esta rama del derecho, porque son importantes los compromisos adquiridos por el Estado, a raíz de la firma de tratados y convenios internacionales que tienen gran incidencia en las normas financieras de los países involucrados.

1.7. Principios fundamentales del derecho financiero

Los principios constituyen elementos esenciales de todo ordenamiento jurídico y financiero, sobre los que se asientan los distintos institutos financieros, partiendo de los principios que le son aplicables y que se regulan en la Constitución Política de la República de Guatemala.



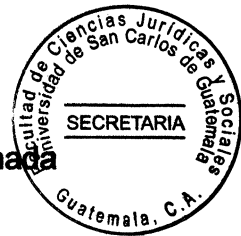
Los principios fundamentales que se analizarán son los siguientes, lo cual se hará de forma sucinta, con el propósito de comprender el tema objeto de estudio, ya que el mismo, a mi criterio, es de relevancia.

Principio de generalidad: este principio se fundamenta en el Artículo 135 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que señala entre los deberes y derechos cívicos de los guatemaltecos el contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita por la ley. Se encuentra íntimamente vinculado con el principio de capacidad de pago, por cuanto se basa en esta, respecto de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.

“El principio citado se basa en que la ley es de observancia general, es decir, que las leyes tributarias son aplicables a todos los habitantes de la República, con limitaciones como la aplicación del principio de capacidad de pago”.²⁴

El principio de generalidad de la imposición establece que todos los ciudadanos han de contribuir a sufragar las cargas públicas, en la medida que tengan la necesaria capacidad contributiva, puesta de manifiesto en la realización de los hechos imponible tipificados en la ley. Exige a todas las personas con capacidad de pago el sometimiento al tributo, no admitiéndose en el marco de un impuesto particular otras excepciones a la obligación tributaria que las que aparezcan únicamente por razones de política económica, social y

²⁴ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. Op. Cit. Pág. 37.



cultural. Como excepción a este principio, se encuentra la figura de la exención, plasmada en todas las leyes tributarias, ya sea esta general o específica.

Principio de igualdad: aplicado al derecho financiero, este principio exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas. Serán iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional. Además, no debe prohibir al legislador cualquier desigualdad de trato, porque derivado de aquellas desigualdades que resulten artificiosas o justificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos suficientes razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

También opera este principio en la igualdad en el gasto público. El Artículo 4 constitucional regula el principio de igualdad, comprendido dentro de todo su contexto. El principio de igualdad significa: “Que las leyes deben tratar igualmente a los iguales, en iguales circunstancias y consecuentemente, que deberá tratar en forma desigual a los desiguales o que estén en desigualdad de circunstancias”.²⁵

El principio de igualdad en materia tributaria, se refiere a que todos estamos obligados a pagar tributos, pero atendiendo a nuestro lugar en la sociedad y en la economía, ya que dentro de la igualdad, todos somos desiguales, con base en los presupuestos contenidos en las leyes tributarias, especialmente en lo que respecta a cada hecho generador y a la capacidad de pago del contribuyente. Esto en concordancia con el principio de

²⁵ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. Op. Cit. Pág. 35.



legalidad que establece que todo debe estar preceptuado en la ley, ya que no se pueden crear tributos, menos proceder a su cobro, si los mismos no están regulados en la legislación respectiva, recordando que se debe actuar con apego a la normativa vigente.

Principio de progresividad y no confiscación: en la doctrina, con relación a este principio, se escribe que este es: “aquella característica de un sistema tributario según la cual a medida que aumenta la riqueza de los sujetos pasivos, aumenta la contribución en proporción superior al incremento de la riqueza. Por eso puede afirmarse que la progresividad del sistema tributario es una manera de ser de este sistema, que se tiene que articular técnicamente, mediante tipos de gravamen progresivos, exenciones, beneficios fiscales, etc., de forma que pueda responder a la consecución de unos fines que no son estrictamente recaudatorios para permitir la consecución de unos fines distintos. Ahora bien, el principio de no confiscatoriedad supone un límite extremo que dimana el reconocimiento del derecho de propiedad, su finalidad es impedir una posible conducta patológica de las prestaciones patrimoniales coactivas”.²⁶

Parte de este principio se encuentra regulado en el Artículo 118 constitucional que se refiere a que es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. El Artículo 119 constitucional también regula como obligación del Estado, promover el desarrollo económico de la nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias,

²⁶ Queralt, Juan Martín. Et. Al. **Curso de derecho financiero y tributario**. Pág. 124.



industriales, turísticas y de otra naturaleza, así como velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia y mantener dentro de la política económica una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional. Respecto a la no confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias, el Artículo 41 constitucional lo prohíbe cuando se refiere a la protección al derecho de propiedad. Para el efecto, se debe tomar en cuenta que la palabra confiscación significa: “Acción y efecto de confiscar, de privar a uno de sus bienes y aplicarlos al fisco”.²⁷

Principio de capacidad económica o capacidad de pago: este principio obliga al legislador a estructurar un sistema tributario en el que la participación de los ciudadanos en el sostenimiento de los gastos públicos se realice de acuerdo con su capacidad económica, concebida como titularidad de un patrimonio, percepción de una renta o compraventa de bienes. Se encuentra fundamentado en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece que el sistema tributario debe ser justo y equitativo, para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

La capacidad de pago consiste en la aptitud económica y social que se tiene para contribuir al sostenimiento del Estado. Todo tributo debe establecerse en atención a la capacidad económica de las personas individuales o jurídicas, ya que de lo contrario se estaría ante una arbitrariedad o irracionalidad. Al respecto, uno de los autores

²⁷ Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 152.

consultados expresa: “que conforme a sus ingresos, los súbditos de un Estado deben contribuir a su sostenimiento mediante el pago de tributos que se establecerán en función de su capacidad económica”.²⁸ Se debe tomar en cuenta que la capacidad de pago se mide por índices, tales como el patrimonio o la renta, así como por indicios, entre los cuales se encuentran los gastos, los salarios pagados, las transacciones, etcétera.

El Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa que los impuestos ordinarios y extraordinarios, así como los arbitrios y contribuciones especiales, serán decretados por el Congreso de la República conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria.

El Artículo 243 del mismo cuerpo legal estipula que: “El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto, las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago”. Al analizar esta norma constitucional, se deduce que la misma inspira protección al contribuyente con menor capacidad contributiva, procurando un sistema tributario justo. Esto corresponde en un sentido jurídico a lo que es conforme a derecho, con lo cual coadyuvado a la equidad, se da una justicia distributiva, basada en la igualdad o proporcionalidad.

“Este principio obliga al Estado a realizar el cobro del tributo en forma justa y equitativa, en otras palabras, a contribuir en forma proporcional a sus ingresos, de manera que a mayor renta, mayor impuesto a pagar; a mayor riqueza, mayor pago tributario”.²⁹ Con

²⁸ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. Op. Cit. Pág. 31.

²⁹ *Ibid.* Pág. 80.

base en lo anterior, en términos sencillos, paga más el que tiene mayores ingresos muchos bienes, contrario al que los posee en menor cantidad.

Principio de legalidad: es el que rige para todo el ordenamiento jurídico y el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al respecto, preceptúa que corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria.

Según lo anterior, procedente resulta hacer el comentario respecto a las asignaciones presupuestarias que no son iguales para las entidades descentralizadas y autónomas, de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, por cuanto no se comprende los parámetros tomados por el legislador constitucional al imponerlas taxativamente en la norma constitucional.

Según el contenido del Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se le asigna a las municipalidades un 10 por ciento. A la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación no menor del 5 por ciento, de acuerdo al Artículo 84 constitucional.

En el caso del deporte, según el Artículo 91 del cuerpo legal en mención, una asignación no menor del 3 por ciento y al Organismo Judicial una cantidad no menor del 2 por ciento, conforme el Artículo 213 constitucional. Con base en lo expuesto, pareciera que en estos casos, se estaría violentando el principio de igualdad anteriormente referido.

En relación al principio de legalidad se expone que el mismo: “Tiene su esencia en la primacía de la ley, por virtud del cual, toda norma tributaria debe encontrarse regida en cuanto a su creación, aplicación y procedimientos, a aspectos legales en su regulación, además de haber cumplido para su vigencia el procedimiento legislativo de aprobación de una ley”.³⁰ También se le concibe como: “La limitación a la potestad tributaria del Estado, consistente en prescribir en la constitución que sólo por la ley se pueden establecer tributos”.³¹

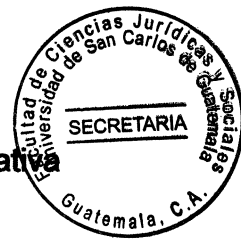
Con base en este principio, se establece que la potestad tributaria debe ser íntegramente ejercida por medio de normas legales, que deben ser emitidas por el órgano constitucionalmente facultado para hacerlo, es decir, por el Congreso de la República de Guatemala. No puede haber tributo sin ley previa que lo establezca, de ahí la existencia de la máxima *nullum tributum sine lege*.

En este sentido, la Corte de Constitucionalidad, en el expediente 471-2000, gaceta número 59, expresa: “La ley debe establecer cuáles son los elementos esenciales del tributo, el objeto, sujeto, hecho generador, tipo impositivo, período fiscal, exenciones, base imponible, deducciones, descuentos, reducciones y recargos, sanciones e infracciones. Por tanto, la ley y solamente la ley puede ser fuente de las obligaciones tributarias”.³² El imperio de la ley debe ser respetado por los guatemaltecos, sin embargo, es necesario que el cumplimiento de las obligaciones tributarias esté basado

³⁰ *Ibíd.* Pág. 27.

³¹ *Ibíd.* Pág. 2.

³² *Ibíd.* Pág. 30.



en la misma, ya que la creación y cobro de tributos no debe ser contrario a la normativa legal de la materia.

Principio de irretroactividad: este principio se basa en la máxima *nullum tributum sine lege*, “que significa que no puede existir un tributo sin una ley previa, por esta razón, el Estado no puede cobrar un tributo si no se encuentra previamente creado en virtud de la ley que identifique plenamente sus elementos. Por ello, el cobro y fiscalización del tributo se hará efectivo después de la creación de la ley que corresponda”.³³

Con relación al principio de irretroactividad uno de los autores consultados escribe que: “Este principio no se agota o circunscribe a una mera legitimación formal, sino que comprende la necesaria consideración del contenido de la ley, que debe comulgar con los principios de certeza y seguridad jurídica, que se integran como contenidos del principio de legalidad”.³⁴

El Artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la ley no tiene efecto retroactivo, salvo en materia penal, cuando favorezca al reo. Y el Artículo 66 del Código Tributario estipula que: “Las normas tributarias tendrán efecto retroactivo cuando supriman infracciones, y establezcan sanciones más benignas, siempre que favorezcan al infractor y que no afecten resoluciones o sentencias firmes”. Al respecto, el Artículo 7 del mismo cuerpo legal estipula que en los casos de la aplicación

³³ *Ibíd.* Pág. 31.

³⁴ Spisso, Rodolfo Roque. **Derecho constitucional tributario: principios constitucionales del gasto público.** Pág. 307.



de las leyes tributarias dictadas en diferentes épocas, se decidirá conforme a las siguientes disposiciones:

a) Las normas tributarias regirán desde la fecha en ellas establecidas, siempre que esta sea posterior a la emisión de la norma. Si no la establecieren, empezarán a regir después de ocho días de su publicación en el diario oficial, atendiendo al principio de irretroactividad, las normas tributarias regirán en fecha posterior a su propia emisión.

b) Cuando por reforma de una norma tributaria se estableciere diferente cuantía o tarifa para uno o más impuestos, éstas se aplicarán a partir del primer día hábil del siguiente período impositivo, con el objeto de evitar duplicidad de declaraciones del contribuyente. Así como respetando el principio de irretroactividad de la norma tributaria que deberá regir a futuro, no imponiendo tributos a hechos ocurridos en el pasado, aun cuando éstos hubieren sucedido un día atrás.

c) La posición jurídica constituida bajo una ley anterior, se conserva bajo el imperio de otra posterior. Las normas tributarias que modifiquen cualquier situación respecto a los supuestos contemplados en leyes anteriores, no afectarán los derechos adquiridos de los contribuyentes. Con este inciso, se garantiza los derechos adquiridos de los contribuyentes en fechas anteriores.

d) Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de las actuaciones ante la administración tributaria, prevalecen sobre las anteriores, desde el momento en que deben empezar a regir; pero los plazos que hubieren principiado a correr y las diligencias

que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Principio de equidad y justicia tributaria: la equidad es un principio constitucional de la tributación y garantía de que el cobro del impuesto se realizará respetando la situación económica de cada contribuyente y que cada quien pague lo justo. “La función de la equidad es corregir la injusticia que puede derivar de la aplicación de una ley a un caso concreto”.³⁵

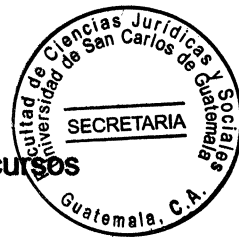
“La carga impositiva debe ser distribuida equitativamente en toda la población, y no que arbitrariamente se grave a unos pocos, para lo cual se necesita llegar previamente a conclusiones acerca de la repercusión e incidencia; es decir, se debe prever quiénes son los que económicamente deberán cargar con el tributo a fin de cuentas, todo ello, a fin de que la tributación sea justa”.³⁶

Así mismo: “La justicia tributaria es el valor más importante del Derecho Tributario, porque persigue que se paguen y cobren los tributos con justicia, de manera que cada ciudadano deudor del mismo cumpla con sus obligaciones, sin debilitar su patrimonio y sin disminuir sus recursos. Este principio se encuentra coadyuvado al principio de equidad tributaria y se encuentra regulado en el Artículo 239 y 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala”.³⁷ Se deduce entonces que, la justicia tributaria pretende que el Estado recaude tributos sin afectar el bolsillo de los contribuyentes, para que los mismos cumplan

³⁵ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. Op. Cit. Pág. 34.

³⁶ García Vizcaino, Catalina. Op. Cit. Pág. 48.

³⁷ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. Op. Cit. Pág. 21.



con sus obligaciones fiscales sin llegar al extremo de no contar con los recursos económicos necesarios para el sostenimiento del hogar.

Principio de proporcionalidad: este principio se encuentra vinculado al principio de capacidad de pago, puesto que se refiere a la distribución de pago de impuestos de una forma equitativa. “La proporcionalidad se referirá al deber de los individuos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo a su capacidad económica”.³⁸

La capacidad contributiva es el presupuesto legitimador del tributo; el tributo no puede existir sin la capacidad económica y no puede dejar de existir un tributo donde haya capacidad contributiva. “Este principio establece el deber de la población de contribuir a los gastos del Estado, sin que esto interfiera con el derecho de propiedad, por lo que los tributos no deben ser confiscatorios de los bienes del contribuyente. Por tanto, el sistema tributario debe encontrarse determinado de forma que la población pague los tributos proporcionalmente de acuerdo a su riqueza. La exigencia fundamental de todo sistema tributario justo y equitativo es que las cargas se adapten a la capacidad económica de los ciudadanos en proporción a la manifestación de la riqueza que cada uno posea”.³⁹

El segundo párrafo del Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula este principio al establecer la prohibición de los tributos confiscatorios. Así mismo, el Artículo 41 del referido cuerpo legal preceptúa la prohibición a la confiscación, sin importar su fuente, así como la imposición de multas confiscatorias,

³⁸ Spisso, Rodolfo Roque. Op. Cit. Pág. 335.

³⁹ Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. Op. Cit. Pág. 27.



además de regular que las multas no podrán ser mayores al impuesto omitido, puesto que éste deberá ser pagado proporcionalmente a la riqueza que la persona posea.

Prohibición de doble tributación: principio que se encuentra regulado en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual en su parte conducente establece: “(...) Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna”. La propia ley determina en qué consiste la doble o múltiple tributación, señalando que: “(...) hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuido a un mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición (...)”. “La doctrina determina que existen dos clases de doble tributación, siendo estas: doble tributación nacional, la cual se encuentra regulada en la Constitución y doble tributación internacional, contenida en Convenios y Tratados Internacionales, de los cuales Guatemala aún no ha participado en ninguno de ellos”. ⁴⁰

Principio de confidencialidad: la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 24 preceptúa que es punible revelar toda información relativa al pago de impuestos, por lo que no se aplica la publicidad de los actos administrativos a que hace referencia el Artículo 30 de este cuerpo legal. Derivado de esta circunstancia, únicamente los apoderados o las personas que tengan un interés legítimo en el expediente, pueden tener acceso a este tipo de información, así como la potestad de sacar copias del mismo. La confidencialidad se refiere a la seguridad o confianza, a la reserva absoluta en relación

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 51.

a la información recabada por el auditor o funcionario en la realización de su labor de fiscalización, información que solamente será proporcionada por su superior a un tribunal.

1.8. Fuentes del derecho financiero y tributario

Para comprender ampliamente este apartado, se debe definir el significado del término fuente, en ese sentido, fuente jurídica es el principio o fundamento de donde brota el acto jurídico o sea los hechos generadores del derecho y reveladores del mismo. La teoría de las fuentes del derecho, estudia la aparición, elaboración y expresión en la sociedad de los principios, instituciones y normas que integran el ordenamiento jurídico de un país.

En consecuencia, las fuentes del derecho financiero y derecho tributario son los medios o los hechos generadores de los principios, instituciones y normas que regulan la actividad tributaria y la actividad administrativa de los ingresos y egresos y otras actividades económicas del Estado, se clasifican y se explican de forma sucinta, de la manera siguiente:

1.8.1. Históricas

Es todo aquello que nos permite conocer qué es el derecho financiero y tributario en el devenir de la historia. Esta fuente de conocimiento de derecho financiero y tributario contenido en los documentos, indican la evolución de las normas a través de transcripciones, inscripciones, documentos, libros, periódicos, grabados, filmes, etc. Por ejemplo, las leyes tributarias derogadas son fuentes históricas de derecho.

1.8.2. Fuentes reales o materiales

Estas fuentes las constituyen los hechos, los actos o los fenómenos sociales que coadyuvan para dar sustancia, cuerpo o materia al derecho, dicho en otras palabras, las circunstancias o hechos reales que obligan al Estado a emitir normas jurídicas en un momento histórico o en una época específica; por ejemplo, el impuesto al valor agregado surgió en un momento en que ya no era operante ni eficaz la recaudación.

1.8.3. Fuentes formales

Se conoce como fuente formal del derecho financiero y tributario, a los procesos de creación de normas jurídicas que contienen la voluntad del Estado, estos son los procesos que siguen los órganos encargados de emitir las leyes, en Guatemala es el Organismo Legislativo y con algunas excepciones el Organismo Ejecutivo.

Este proceso lo contempla la Constitución Política de la República de Guatemala como formación y sanción de la ley, cuyos pasos a seguir son: iniciativa de la ley, admisión, discusión, aprobación, sanción, promulgación y entrada en vigencia.

Las fuentes formales del derecho tributario y del derecho financiero, por su naturaleza tan especial, también pueden subdividirse en las que se explican en adelante, las cuales revisten de especial importancia porque permiten entender el origen de estas disciplinas jurídicas, la subdivisión indicada es la que de forma precisa se detalla a continuación, con base en la doctrina consultada:

La legislación

Constituida por los cuerpos de leyes o conjuntos de leyes que se encuentran dentro del derecho positivo y que está vigente en un momento dado, las cuales han sido creadas a través del procedimiento legislativo.

Dentro de la legislación existen subdivisiones o categorías de acuerdo a la importancia o supremacía de la misma, así tenemos las disposiciones constitucionales, las leyes, los tratados y las convenciones internacionales que tengan fuerza de ley, los reglamentos que por acuerdo gubernativo dicte el Organismo Ejecutivo.

La Constitución Política de la República de Guatemala

“La primera y máxima fuente del ordenamiento tributario guatemalteco es la Constitución Política de la República de Guatemala; siendo esta la norma suprema del ordenamiento jurídico, condiciona los modos de creación de las normas restantes que la desarrollan y no pueden oponerse a ella, puesto que si esto sucede, la misma ley establece que será nula de pleno derecho.

Este cuerpo legal instituye las normas financieras y tributarias, las principales garantías de los administrados, así como sus derechos fundamentales y sus obligaciones y estatuye los principios generales de la tributación”.⁴¹ De lo anterior se establece la

⁴¹ Ibid. Pág. 62.

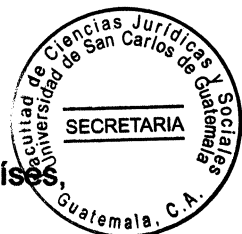
jerarquía de la ley suprema del Estado de Guatemala, a la cual todo el ordenamiento jurídico debe guardar respeto, ya que ninguna ley debe contrariarla, porque la misma es el pilar fundamental de la legislación nacional.

Los tratados y convenios internacionales

Se ubican por debajo de la Constitución Política de la República, como ley ordinaria, cuando éstos no son en materia de derechos humanos. Puesto que al serlo, los convenios y tratados internacionales tienen preeminencia sobre la normativa del país, la aplicación de esta postura es necesaria en materia tributaria, por existir conexión por violaciones a los derechos humanos en relación a la tributación. “Tienen preeminencia sobre el derecho interno aquellos convenios o tratados internacionales en derechos humanos que hayan sido ratificados, porque garantizan que se cumpla la protección del contribuyente”.⁴²

En relación a ello, el Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que: “(...) En materia de derechos humanos, los tratados y convenciones ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”. También, el Artículo 44 de este cuerpo legal estipula: “los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluye otros que aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana”. Estos tratados y convenios son de importancia para el derecho financiero y tributario porque regulan lo relacionado con las importaciones y

⁴² *Ibíd.* Pág. 64.



exportaciones, las cuales están tuteladas por los regímenes arancelarios de los países, aspectos de contenido esencialmente fiscal y que ha dado origen a la creación de instituciones como el mercado centroamericano, la unión europea, los tratados de libre comercio y cada día se van creando más a nivel mundial como respuesta al fenómeno de la globalización de la economía.

La ley

Con respecto a ella se dice que: “Es la fuente inmediata del derecho, tiene un papel central en el derecho tributario a consecuencia del principio de legalidad y de la imperatividad de su cumplimiento. A través de este principio, se comisiona al Congreso de la República de Guatemala como la entidad encargada de decretar toda norma tributaria y de determinar las bases de recaudación. Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que la ley financiera y tributaria es todo acto emanado del poder legislativo, sancionado conforme al procedimiento previamente establecido, que norma todo el sistema tributario de la nación, pero sin contravenir lo dispuesto en la Constitución de la República”.⁴³

Los decretos leyes o decretos con fuerza de ley

Son aquellos cuerpos legales que se emiten por un jefe de Estado, por una junta de gobierno, cuando se ha roto el orden constitucional, generalmente siguen a un golpe de

⁴³ *Ibíd.* Pág. 67.



Estado, cuando la función legislativa no está siendo ejercida por el organismo legislativo. Estos son válidos solo para un lapso de tiempo y para los hechos de urgencia y necesarios que los motivan, si es necesario que continúen en vigencia, deberán ser ratificados por el organismo legislativo.

Los reglamentos

Los reglamentos son emitidos por el Organismo Ejecutivo, de conformidad con el Artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala. Estos contienen el desarrollo de las leyes y ocupan una situación de subordinación con relación a la misma, ya que no deben sobreponerse a la ley. El último párrafo del Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que: “Son nulas ipso jure, las disposiciones jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación”.

El Código Tributario, por su parte, establece en el Artículo 2 las fuentes del ordenamiento jurídico y en orden de jerarquía las ordena de la manera siguiente: las disposiciones constitucionales, las leyes, los tratados y las convenciones internacionales que tengan fuerza de ley, así como, los reglamentos que por Acuerdo Gubernativo dicte el Organismo Ejecutivo. Como se establece, las normas jurídicas deben guardar un orden de subordinación a la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.8.4. La costumbre

La costumbre se da cuando una regla o conducta es observada en forma constante y uniforme por los miembros de una comunidad social, con la certeza de que esta conducta corresponde a una necesidad de orden jurídico.

Al analizar las costumbres se observa que existen al menos tres categorías: la costumbre que contradice o deroga una ley, *contra legem*; la costumbre que interpreta o que también complementa la ley, *secundum legem*; así como, la costumbre que crea derecho, estableciendo una norma de conducta que debe ser observada por todos los miembros de la comunidad so pena de sufrir una penalización al transgredirla.

No obstante, aunque en materia de derecho tributario la costumbre no es fuente de derecho, sí constituye un instrumento de mucho valor para la interpretación de las normas fiscales, principalmente en el área rural.

1.8.5. La jurisprudencia

La acepción más frecuente de jurisprudencia, es el derecho que se manifiesta a través de fallos de los tribunales. En Guatemala se acepta después de cinco fallos reiterativos de situaciones iguales. La otra acepción es que la jurisprudencia es la ciencia del derecho. También se acepta que la jurisprudencia es el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales. En Guatemala, son los tribunales de lo económico coactivo y de lo contencioso administrativo quienes en última instancia

dilucidan los problemas de carácter económico que surgen entre el Estado y los contribuyentes, pero en virtud del principio de legalidad y por la naturaleza del conflicto, los fallos de los tribunales no se pueden aceptar como fuente del derecho tributario, aunque pueden servir para la orientación en la interpretación y aplicación de las respectivas leyes.

1.8.6. La doctrina

Cuando se presentan situaciones difíciles y controvertidas y se dificulta mantener la unidad del sistema legal dentro de la legislación positiva, entonces la doctrina es un elemento útil y necesario para orientar la interpretación de las normas nacionales, en determinado momento.

Ejemplo de lo expuesto es lo sucedido con los proyectos de ley del llamado paquete tributario elaborado por el gobierno, el cual antes de ser sancionado y aprobado, se realizaron estudios a nivel de diferentes grupos profesionales que fueron publicados en los medios de comunicación, en los cuales se hicieron replanteamientos y modificaciones a las leyes tributarias, las cuales aun después de puestas en vigencia dichos estudios todavía tienen actualidad con el objeto de interpretación de la ley.

En resumen y como consecuencia del principio de legalidad y reserva de ley tributaria, las únicas fuentes formales directas del derecho tributario son las escritas, que han seguido para su elaboración los formalismos que exige la carta magna, para que sean positivas y vigentes.

1.9. División del estudio del derecho financiero

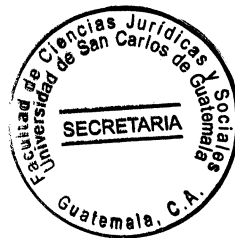
En la actualidad, el estudio de las finanzas públicas o hacienda pública y por ende del derecho financiero, está conformado o dividido en: los ingresos, la deuda pública, los gastos y la política fiscal, temas que se analizan en los párrafos siguientes, toda vez que su contenido es importante, ya que se refiere a enunciados que aportan mayor ilustración a la investigación.

1.9.1. Ingresos

El Estado y los entes públicos, para el cumplimiento de sus fines y para satisfacer las necesidades públicas, pueden obtener ingresos de varias clases, según las facultades conferidas en la legislación aplicable, toda vez que la creación e imposición de tributos debe estar basada en ley, se explican los siguientes:

Ingresos tributarios

Estos ingresos son los más importantes, en cuanto a que los tributos constituyen el principal medio de financiación de los gastos públicos. El tributo puede ser definido como una prestación pecuniaria establecida coactivamente por el Estado u otro ente público, con poder o potestad para ello, con la finalidad de cubrir los gastos públicos. El objeto de estas imposiciones es capitalizar al Estado para que disponga de los recursos económicos necesarios para la prestación de servicios públicos de calidad, con ello se logra el bien común.



Los impuestos

Los impuestos constituyen toda prestación exigida al obligado, que es independiente de toda actividad estatal relativa a él. El Artículo 11 del Código Tributario estipula: "impuesto, es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada con el contribuyente". La anterior se conceptualiza como una definición legal del término impuesto.

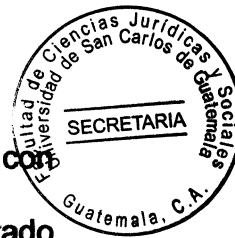
La tasa

La tasa se refiere a la existencia de una actividad especial del Estado, materializada en la prestación de un servicio individualizado en el obligado.

La contribución especial

Es el tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo estos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado. Las contribuciones especiales se caracterizan porque: "la exacción está vinculada con una ventaja y eso crea una predisposición psicológica favorable en el obligado. Si bien la contribución especial es un tributo, y como tal es coactivo, tiene relevancia la aquiescencia de la comunidad lograda por la vinculación del gravamen con actividades estatales de beneficio general".⁴⁴

⁴⁴ Villegas, Héctor Belisario. Op. Cit. Pág. 106.



Este tipo de tributo implica entonces, el beneficio directo al sujeto pasivo que cumple con el pago de la obligación tributaria, en este sentido se infiere pues, que el Estado guatemalteco presta un servicio o realiza una obra determinada en beneficio de quienes tributan.

1.9.2. Deuda pública

La deuda pública constituye un segundo tipo de ingreso público, los ingresos que derivan de la deuda pública, entendiéndose por tales los que el Estado obtiene como consecuencia del recurso al crédito. Así, se suele hablar de un derecho de la deuda pública, como aquella rama del derecho financiero que organiza, como recurso constitutivo de la hacienda, las diversas modalidades jurídicas de obtención de caudales por la vía del crédito público, regula los procedimientos y las formas de las operaciones y los empréstitos que en cada supuesto se concierten.

La deuda pública, puede generarse a través de: la emisión de títulos valor y otros documentos emergentes de empréstitos internos o externos, de corto y largo plazo, negociables o no en el mercado. La contratación de préstamos de acreedores externos o internos. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando los conceptos que se financien hayan sido devengados.

Por último, la consolidación, conversión, renegociación, refinanciamiento, subrogación y reconocimiento de otras deudas. La deuda pública, para efectos de su administración



financiera, se clasifica en interna y externa, así como, de mediano y de largo plazo; pero para efectos de este trabajo de investigación, nos referiremos a la deuda pública externa.

El Artículo 63 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, establece que se denomina deuda pública de mediano y largo plazo, a los compromisos monetarios, contraídos o asumidos por el Estado de Guatemala y por sus entidades descentralizadas y autónomas y pendientes de reembolso, de acuerdo con las condiciones previamente establecidas.

Está constituida por: la emisión y colocación de títulos, pagarés, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito; la contratación de préstamos con instituciones financieras, nacionales o internacionales, mediante la suscripción de convenios o contratos; la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente, siempre y cuando lo que se financie haya sido devengado con anterioridad; el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero y las modificaciones del régimen de la deuda pública, mediante consolidación, conversión o renegociación de otras deudas.

Deuda pública externa

Es el conjunto de operaciones de crédito público que generan pasivos contractuales desembolsados o por desembolsar que se contraen con otro Estado u organismo internacional, con el compromiso de reembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar intereses, con o sin reembolso de capital u otros gastos y comisiones que pudiesen



generarse, cuyo objeto es la obtención de financiamiento interno o externo para llevar a cabo inversiones o gastos que estimulen el desarrollo económico y social o para cubrir desequilibrios financieros que presente el Estado o atender casos de emergencia. La deuda externa la podemos definir como la variable que da el total de la deuda pública y privada contraída con no residentes reembolsable en divisas, bienes o servicios. Estas cifras se calculan al tipo de cambio corriente, es decir, sin tomar en cuenta la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Guatemala ha concretado varias negociaciones de financiamiento a nivel externo a través de colocación de bonos, asimismo, ha suscrito contratos de préstamos con diferentes acreedores. Como se ha indicado, la colocación de bonos y la suscripción de préstamos conforman dos de los instrumentos financieros que Guatemala utiliza en la obtención de recursos financieros que ayudan a la financiación de diversos proyectos necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida y la economía del país.

El financiamiento externo se adquiere a través de diferentes instrumentos financieros, a saber: colocación de bonos externos (Eurobonos): es la colocación de documentos valores puestos a disposición de inversionistas en el mercado internacional por el Gobierno, ésta puede realizarse a corto y mediano plazo. Préstamos externos: son los préstamos que adquiere el gobierno a través de organismos financieros internacionales o países cooperantes, dichas contrataciones se realizan a largo plazo. Acreedor: se conoce como la entidad o persona a la que se le debe una cantidad de dinero y tiene el derecho de pedir el cumplimiento de una obligación contraída, es decir, el que puede demandar el pago de una deuda o compromiso. Esta categoría muestra a los organismos

y agencias financieras, así como a los países acreedores, que han otorgado financiamiento al país.

1.9.3. Gastos del Estado

Otro tema del que se ocupa el derecho financiero es el gasto público, estudiado a partir de la exigencia constitucional de que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos y de que su programación y ejecución responda a los principios de eficiencia y economía, los procesos jurídicos mediante los que se adoptan, ejecutan y controlan las decisiones relativas a la utilización de los recursos económicos del Estado, procesos que se articulan en torno a una institución básica denominada presupuesto.

Gasto público, también llamado inversión pública, es cuánto dinero gasta el Estado en pagar los proyectos públicos, como carreteras y otras construcciones. Es el conjunto de gastos realizados por el gobierno en bienes y servicios para el Estado.

El presupuesto

El presupuesto ha sido definido: "Como aquel acto legislativo por el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el ejecutivo puede realizar durante un periodo de tiempo (un año) en los fines que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos que se obtendrán para cubrir esos gastos. Así pues, la Ley Orgánica del Presupuesto constituye, respecto de los ingresos, una mera previsión contable, mientras que respecto de los gastos su trascendencia es absoluta en cuanto que solamente podrán realizarse los

gastos que esa ley autorice, de forma que la consignación de una cifra determinada en el supuesto, lo que se llama crédito presupuestario, supone la autorización para gastar esa cantidad, no más, en la finalidad concreta para la que se ha establecido ese crédito presupuestario”.⁴⁵

La Constitución Política de la República de Guatemala, además de imponer un principio de justicia material en el gasto público, establece una serie de principios presupuestarios, de carácter fundamentalmente formal, como los principios de legalidad, anualidad, unidad y control.

El control presupuestario, esto es, la verificación de que la ejecución del presupuesto por parte de la administración se acomoda a la autorización en que consiste la ley de presupuestos, aprobada por el congreso, a partir del proyecto que presenta el gobierno, es tanto un control interno llevado a cabo por la propia administración a través de la intervención general del estado, como un control externo desarrollado por la Contraloría General de cuentas, que es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y demás entes públicos.

1.9.4. Política fiscal

La política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a

⁴⁵ Rodríguez Berijo, Álvaro. *El presupuesto del Estado*. Pág. 117.

cumplir los objetivos de la política económica general. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. La política fiscal es una rama de la política económica, que configura el presupuesto del Estado y sus componentes, el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, pleno empleo y sin inflación alta.

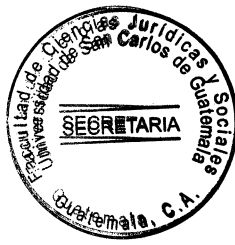
La manifestación principal de la política fiscal se materializa en los presupuestos del Estado, la política fiscal consiste en el conjunto de medidas que toma un gobierno referentes al gasto público y a los ingresos públicos, en los primeros se ha de determinar cuánto es el gasto total, cuál es la composición del mismo, si son compras de bienes y servicios por el Estado o transferencias realizadas a las empresas y a los ciudadanos. En cuanto a los ingresos se ha de determinar cuánto se espera recaudar, a través de qué impuestos y como síntesis la relación entre ingresos y gastos.

En Guatemala, el presupuesto general de la nación, contempla lo relacionado al gasto público de igual manera y utilizando además la clasificación oficial establecida en la Ley Orgánica del Presupuesto permite determinar los egresos del Estado. En cuanto a los ingresos, permite determinar las fuentes de su financiamiento.

La información disponible sobre políticas fiscales y asignaciones presupuestarias, resulta insuficiente, pero del análisis global del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación, para cada año, puede deducirse que no se atiende a una efectiva política fiscal,

lo cual se refleja en la distribución de los recursos financieros y en la falta de un efectivo control del destino de los egresos. El Ministerio de Finanzas, antes de cada elección, debe publicar una evaluación del estado financiero del país. Además, antes de discutirse cada presupuesto, el gobierno tiene la obligación de publicar los alcances generales de sus niveles previstos en materia de impuestos y gastos.





CAPÍTULO II

2. Instituciones internacionales que otorgan préstamos y la evolución de la deuda pública externa en Guatemala

Reviste importancia el tema referente a las entidades internacionales que le conceden créditos al Estado de Guatemala, por lo que es necesario hacer alusión a ellas, para luego conocer cuál es la situación de la deuda externa que ha contraído el país, tema de realidad nacional por referirse a un aspecto económico que involucra a todos los habitantes.

2.1. Aspectos considerativos

En los últimos años, los países han recurrido con más frecuencia a las instituciones financieras internacionales, para solicitar el financiamiento de sus proyectos. Guatemala, es uno de los países que durante los últimos años ha acudido a instituciones financieras internacionales, solicitando préstamos a largo plazo, para financiar algunos proyectos.

En el otorgamiento de la cooperación financiera internacional, destaca la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF-, ambas instituciones que por la naturaleza de la composición de su capital son considerados organismos multilaterales; por otra parte, la Agencia Internacional de Desarrollo –AID- y Public Law 480 del Gobierno de los Estados Unidos a través de sus préstamos bilaterales, mismos que han contribuido al desarrollo del país.

Por lo que es necesario tomar en cuenta que los préstamos externos son obligaciones que cuentan con términos y condiciones financieras y que dichos términos y condiciones financieras son estipulados por cada acreedor, las cuales se formalizan a través del convenio de préstamo que se suscribe, el cual es regido por leyes del ámbito del derecho internacional. De manera que las condiciones que se estipulen en el convenio de préstamo son aceptadas por el deudor, que en el caso de nuestro país es el Estado de Guatemala, quien debe cumplir con todas las obligaciones que en dicho instrumento se estipulen.

2.2. Instituciones financieras internacionales

Dentro de las instancias financieras internacionales se mencionarán las que mayor cantidad de préstamos otorgan a Guatemala, siendo estas:

2.2.1. Banco Mundial

El Banco Mundial, abreviado como BM (en inglés: WB World Bank) es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas que se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Está integrado por 186 países miembros. Fue creado en 1944 y tiene su sede en la ciudad de Washington, Estados Unidos. El grupo del Banco Mundial está integrado por: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que fue creado en 1945. Este banco

tiene como objetivo lograr la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo y de mediano ingreso con capacidad crediticia, brindándoles asesoría financiera en materia de gestión económica.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF), que fue creada en 1960. Esta asociación proporciona dinero para la construcción de servicios básicos, tales como educación, vivienda, agua potable y saneamiento, impulsando reformas e inversiones destinadas a fomentar el aumento de la productividad y el empleo.

La Corporación Financiera Internacional (CFI), misma que fue creada en 1956. Esta corporación está encargada de promover el desarrollo económico de los países a través del sector privado.

El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), creado en 1988. Este organismo promueve la inversión extranjera en países subdesarrollados y además su función es otorgar garantía a los inversionistas contra pérdidas originadas por riesgos, tales como: guerras o disturbios.

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado en 1966. El objetivo de este centro es proporcionar servicios internacionales de conciliación y arbitraje de diferencias, relativas al uso que los países dan a la inversión extranjera, para el efecto realiza una función investigadora y publica en el país de que se trate temas sobre legislación internacional y nacional en materia de inversiones. Los objetivos del Banco Mundial se centran en la construcción del tejido social y el



fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones; la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión; el crecimiento económico y mantenimiento de la estabilidad; la modernización del sector público para hacerlo más eficiente y eficaz. Tiene de base, para su asistencia a Guatemala, el marco de la estrategia de asistencia del país, el cual se actualiza cada tres o cuatro años. En esta estrategia se hace un análisis y una revisión de la situación económica y social del país.

Actualmente, el Banco Mundial apoya a Guatemala en las siguientes áreas: construcción de procesos de participación social y fortalecimiento de consensos, reducción de la pobreza y la exclusión, crecimiento económico con estabilidad y fomento de la modernización del Estado para hacerlo más efectivo en la entrega de servicios.

El Banco Mundial ha buscado la coordinación con otras instancias que otorgan préstamos a Guatemala, en efecto, de acuerdo a información del BM, éste tiene relación de trabajo con el Fondo Monetario Internacional y el Sistema de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, en el programa de reforma judicial se han involucrado el BID, el PNUD, USAID, entre otros; el programa de carreteras rurales está cofinanciado con Japón; el proyecto de administración de tierras tiene financiamiento paralelo con la Unión Europea, Países Bajos, Suecia y Alemania. De manera que entre sus prioridades, en términos de resultados, tiene como meta contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Lo anterior denota la importancia del mismo en cuanto al apoyo que presta a los países que se encuentran rumbo a un futuro mejor.

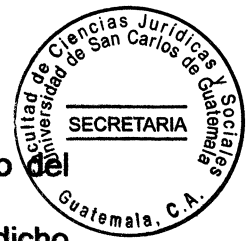
2.2.2. Banco Interamericano de Desarrollo

Es la más grande y antigua institución de desarrollo regional. El BID, como también se le conoce, fue creado en diciembre de 1959, con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe. La creación del Banco significó una respuesta a las naciones latinoamericanas que por muchos años habían manifestado su deseo de contar con un organismo de desarrollo que atendiera los problemas económicos y por ende sociales de la región.

En el pasado, el banco puso énfasis en los sectores de producción, como la agricultura y la industria, los sectores de la infraestructura física, como energía y transporte y los sectores sociales, que incluyen la salud pública y ambiental, educación y desarrollo urbano. En la actualidad las prioridades de financiamiento incluyen la equidad social, la reducción de la pobreza, la modernización y la integración al medio ambiente.

El BID trabajó para Guatemala un documento de país, como resultado de una serie de consultas, investigaciones, análisis y recomendaciones que durante el año 2000 se realizaron al gobierno de Guatemala, cuya investigación fue concluida en 2001. El documento intentó reflejar la realidad del país, sus desafíos y los nuevos retos al que se enfrentaría Guatemala en los próximos años.

El denominado documento país se transformó en la estrategia de aporte económico del BID para Guatemala, toda vez que en el mismo, basándose en los acuerdos de paz, se priorizó el combate a la pobreza a través de los siguientes pilares: a) crecimiento



económico sostenible y competitividad; b) equidad, protección social y desarrollo del capital humano; c) modernización del Estado y gobernabilidad. Asimismo, dicho documento sirvió de base al grupo consultivo 2002 celebrado en Washington. Para la realización de este proceso, el BID proporcionó financiamiento al gobierno por medio de dos cooperaciones técnicas.

El nivel de financiamiento del BID a Guatemala, se sujetó al grado de cumplimiento de las medidas macroeconómicas sugeridas, como lo era alcanzar una mayor carga tributaria y otras medidas económicas y financieras. Esto estaría garantizando que Guatemala tendría la capacidad de pagar la deuda y compromisos externos contraídos, porque en caso contrario existía la posibilidad de disminuir la posibilidad de préstamos. De acuerdo al BID, en Guatemala el desempeño de la cartera de proyectos se ha desarrollado satisfactoriamente, se han ajustado a los cronogramas convenidos y ha mantenido un buen nivel de desembolsos anuales.

2.2.3. Banco Centroamericano de Integración Económica

El Banco Centroamericano de Integración Económica, conocido como BCIE, es una organización internacional fundada el 13 de diciembre de 1960 por las repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica, con el objetivo de promover el desarrollo económico y social de la región de Centroamérica. Tiene su sede en Tegucigalpa y forman parte de él los países miembros de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), siendo estos: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

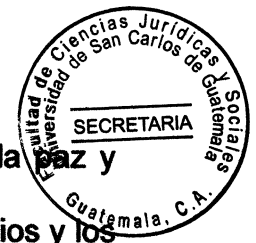
El banco se constituye en la mayor institución financiera de América Central y respalda programas sociales, promueve el desarrollo de instituciones económicas, sociales, educativas y de salud de la región, es promotor de la integración regional brindando apoyo al sector privado, incluida la micro, pequeña y mediana empresa.

Dentro de la asistencia financiera del BCIE a Guatemala, destacan los proyectos de construcción de carreteras, energía, desarrollo local, competitividad y el apoyo al desarrollo de proyectos en el sector educación, ha otorgado préstamos dirigidos a favorecer programas sociales. A partir de 1996 se incrementó el financiamiento para los programas de la paz.

En 1997, como respuesta al primer grupo consultivo para Guatemala, realizado en Bruselas, el BCIE determinó como principales metas para el país priorizar acciones dirigidas a fortalecer las bases de la competitividad, contribuir al desarrollo de las zonas rurales y elevar la producción y el empleo en ramas de rápido crecimiento en los mercados internacionales. De acuerdo a la estrategia del BCIE para Guatemala está relacionada a la agenda de la paz, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de sectores estratégicos como lo son: la micro, pequeña y mediana empresa, los sectores productivos, la infraestructura, el desarrollo humano y el medio ambiente.

2.2.4. Sistema de Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) o simplemente Naciones Unidas, es la mayor organización internacional existente. Se define como una asociación de gobierno



global que facilita la cooperación en asuntos como el derecho internacional, la paz y seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos. La ONU fue fundada el 24 de octubre de 1945 en San Francisco, California, por 51 países, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con la firma de la Carta de las Naciones Unidas.

Desde su sede en Nueva York, los Estados miembros de las Naciones Unidas y otros organismos vinculados proporcionan consejo y deciden acerca de temas significativos y administrativos en reuniones periódicas celebradas durante el año. La ONU está estructurada en diversos órganos, de los cuales los principales son: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Secretaría General, Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia.

La ONU posee 193 Estados miembros, prácticamente todos los países soberanos reconocidos internacionalmente. Hay excepciones como la Santa Sede, que tiene calidad de observador y la República de China-Taiwán. La sede europea, segunda sede mundial, de la Organización de las Naciones Unidas se encuentra en Ginebra, Suiza. Se hace referencia en este apartado al Sistema de Naciones Unidas y a cada una de sus organizaciones y programas relacionados con la ayuda externa y la cooperación al desarrollo.

Guatemala fue seleccionada como un país piloto para experimentar las reformas de la ONU, en términos de la definición de una estrategia común del sistema. Este esfuerzo se ha denominado Marco Común de Cooperación (UNDAF). El marco común pretende ser



una estrategia y una guía para la armonización de los ciclos de programación del sistema en el campo de la cooperación en Guatemala. Cabe destacar que los préstamos fueron otorgados por las instancias financieras BID, Banco Mundial, BCIE y otros fondos.

La ONU en Guatemala

El marco estratégico que propone la ONU en Guatemala, se fundamenta en tres grandes áreas de intervención y temas de acción: eliminar el sistema discriminatorio y promover el desarrollo equitativo, por medio de ampliar y mejorar la situación del empleo y bajos ingresos, promover el desarrollo educativo, mejorar el manejo ambiental y recursos naturales, mejorar la situación poblacional y seguridad alimentaria; prevenir, mitigar y responder a desastres; fortalecer el sector de vivienda, el seguimiento a la reinserción de población desarraigada y a los temas de refugiados, seguimiento al tema migratorio, apoyar los programas de salud y nutrición, promover la consulta y la participación de los pueblos indígenas y potenciar el papel de la mujer.

Superar el modelo económico concentrador y vulnerable, a través de apoyar el desarrollo de una política fiscal, fortalecer el sector financiero, promover el desarrollo rural y apoyar el sector privado y la microempresa.

Así mismo, consolidar el Estado democrático de derecho y promover la modernización del Estado, a través de combatir contra la violencia y fortalecer la seguridad ciudadana, promover el desarrollo del sistema de justicia; promover la descentralización, participación y organización ciudadana, la participación política electoral, apoyar el

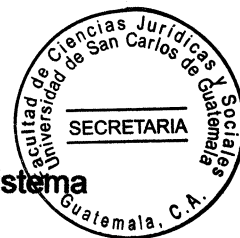
proceso legal para la promoción y protección de los derechos humanos y promover una cultura de paz.

La ONU ha determinado que en Guatemala no habrá una paz duradera y un desarrollo humano, en la medida que continúe existiendo exclusión social y la profunda falta de equidad que provocan un alto nivel de pobreza en el país y una violación a todos los derechos económicos y sociales de la población.

En este contexto, la ONU tiene el mandato de apoyar y verificar el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz, lo cual ha significado un referente importante de toda la comunidad internacional para impulsar los programas y proyectos dirigidos al cumplimiento de la agenda de la paz. Actualmente es una de las instancias internacionales que ejecuta el mayor porcentaje de presupuesto para la cooperación al desarrollo proveniente de fuentes propias, bilaterales y multilaterales.

2.2.5. Unión Europea

La Unión Europea, UE por sus siglas, es una comunidad política de derecho constituida en régimen de organización internacional *sui generis*, nacida para propiciar y acoger la integración y gobernanza en común de los pueblos y de los Estados de Europa. Está compuesta por 27 Estados Europeos y fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), el 1 de noviembre de 1993. La Unión Europea ha desarrollado un sistema jurídico y político único en el mundo, que se rige por mecanismos y procedimientos de funcionamiento interno complejos, que se han extendido y



evolucionado a lo largo de su historia hasta conformar, en la actualidad, un sistema híbrido de gobierno transnacional difícilmente homologable que combina elementos próximos a la cooperación multilateral. La Unión Europea, promueve la integración continental por medio de políticas comunes que abarcan distintos ámbitos de actuación y para el efecto cuenta con el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, entre otros.

Para el caso de Guatemala, la Unión Europea, promueve asistencia financiera y cooperación científica y técnica que contribuyan al desarrollo del país, con énfasis en el desarrollo rural y social, atención a población desarraigada por el conflicto armado, fortalecimiento de las instituciones públicas involucradas en el proceso de paz, apoyo a la democracia y la lucha contra la pobreza y el apoyo al sector privado, lograr mayores cuotas de justicia social, crecimiento económico, equidad de género, participación democrática y participación de la sociedad civil, su objetivo central se determina en apoyar la implementación de los acuerdos de paz. Podemos apreciar que tanto los compromisos asumidos en los acuerdos de paz como los objetivos del milenio son la justificación para el otorgamiento de los diversos préstamos que la comunidad internacional realiza al Estado de Guatemala.

2.3. Formas de cooperación

Hay cooperación no reembolsable y cooperación reembolsable, pero en el presente trabajo de investigación nos referiremos a cooperación reembolsable, la cual se refiere al



tipo concesional que llega en forma de préstamos blandos o preferenciales que debe ser reintegrada con base en plazos y montos preestablecidos en convenios o contratos. Existen sectores de cooperación, que son aplicados por la mayoría de instancias internacionales, siendo los siguientes:

Cooperación económica: cooperación cuyas acciones se centran en el fortalecimiento productivo, empresa privada, desarrollo rural, transferencia tecnológica, infraestructura de apoyo a la producción, comercialización, diversificación productiva. **Cooperación financiera:** se fundamenta en la transferencia monetaria que se realiza con gobiernos, sectores privados y otros sectores sociales por medio de la ayuda al desarrollo reembolsable y no reembolsable. **Cooperación técnica:** orientada a generar procesos de pre inversión, de factibilidad y aseguramiento financiero en los procesos de cooperación al desarrollo que se pretenden realizar.

Cooperación en especie: se realiza por medio de acciones específicas de ayuda, generalmente en bienes materiales, tales como alimentos y equipos.

2.4. Evolución de la deuda pública externa en Guatemala

Prudente resulta realizar un análisis de las diferentes etapas por las que ha atravesado la deuda externa de Guatemala, por ser un tema de especial interés, tomando en cuenta que el país guatemalteco, desde tiempos remotos, siempre ha necesitado del apoyo extranjero para poder disponer del dinero que es necesario para la consecución del bien común. Por lo que a continuación se abarcan los períodos que son inherentes al tema.



2.4.1. Período anterior a la firma de la paz firme y duradera

Sobre el particular, en doctrina se establece que: “Al Estado de Guatemala durante años le ha afectado la capacidad de pago, derivado del deterioro de los términos de intercambio comerciales, de problemas en la balanza de pagos así como del elevado costo financiero del servicio de la deuda externa y de la variación cambiaria de las diferentes monedas contratadas. Peor aún, debido a sus problemas financieros Guatemala siguió incrementando su endeudamiento”.⁴⁶

La deuda externa en Guatemala ha tenido una diversidad de manifestaciones y propósitos que se remontan fundamentalmente a los años 60 y 70, en donde el país ha obtenido en algunos casos cooperación a través de donaciones y subvenciones, denominadas cooperación no reembolsable; pero también recibió cooperación reembolsable y se recurrió a préstamos internacionales, que constituye la denominada deuda externa.

Esta cooperación reembolsable, fue justificada en eventos significativos que afectaron a Guatemala, como lo son: la reconstrucción posterior al terremoto del año 1976, eventos climatológicos, los efectos ocasionados por el conflicto armado interno que se vivió en Guatemala durante el período comprendido del año 1960 al 1996, entre otros. Lo anterior justificó la contratación de préstamos, fundamentalmente para atender temas de atención a población desarraigada por el conflicto, los efectos de las condiciones de

⁴⁶ Villagrán Kramer, Francisco. *Aspectos legales de la deuda externa latinoamericana*. Pág. 84.



miseria y pobreza que vive la mayoría de la población guatemalteca, las consecuencias de las políticas de represión y tierra arrasada vivida durante el conflicto armado y todas las demandas de justicia, respeto a los derechos humanos y democracia que la población ha pretendido reivindicar.

La atención a las críticas condiciones políticas, económicas y sociales de la gran mayoría de la población, la atención a los sectores poblacionales más vulnerables por las políticas y prácticas de represión de los gobiernos militares que gobernaron por más de 30 años el país, la huida masiva de guatemaltecos de sus lugares de origen (desplazados internos, refugiados y exiliados) como efecto del conflicto armado y las consecuencias inevitables del conflicto armado en aspectos sociales y económicos.

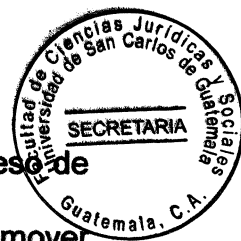
En la década de los años 90 fue necesario el acompañamiento a los diferentes actores involucrados en el conflicto armado interno, gobierno y guerrilla, para promover la paz; lo que implicó la generación de condiciones viables para el diálogo político entre el Gobierno de Guatemala, el Movimiento Revolucionario y la Sociedad Civil; el acompañamiento técnico, político y financiero para la conclusión del conflicto y la firma de la paz firme y duradera.

El compromiso político y económico para la implementación y acompañamiento a la Agenda de la Paz; pero dio comienzo a una nueva etapa de cooperación internacional, que iba acompañada de una diversidad de modalidades de ayuda, como la financiera, la solidaridad, los intercambios técnicos, brigadas de trabajo, entre otras. Esta nueva etapa fue sin duda la fase donde toda la comunidad internacional se comprometió a acompañar

la etapa de construcción de la paz y la democracia en el país. Durante el período comprendido de los años 1996 a 2002, los países y organismos internacionales empezaron a brindar a Guatemala más cooperación internacional en comparación con los años anteriores.

A partir del año 2000 son nuevas perspectivas las que se priorizan con relación a la ayuda externa reembolsable: empiezan a desarrollarse y atenderse programas de reducción de la pobreza, se implementan programas dirigidos a cumplir con los objetivos del milenio, se dio inicio a acciones dirigidas a promover cohesión social, la creación de condiciones para que Guatemala pueda entrar en los procesos de globalización económica, se inició el tratado comercial con Estados Unidos, se inició el proceso de gestación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, entre otros. Aunando a lo anterior, se atendió los efectos ocasionados por los fenómenos climatológicos de este nuevo período como lo fueron el huracán Mitch, la tormenta Stan, tormenta Ágata, por ejemplo.

A partir del año 2002 las instancias multilaterales y algunas instancias bilaterales empezaron a otorgar respaldo financiero a la estrategia del gobierno de Guatemala sobre el tema de la reducción de la pobreza en el país. Se confirmaron los primeros avances en esta nueva estrategia y a raíz del Grupo Consultivo de Washington se comprometieron recursos financieros para dar inicio a esta nueva iniciativa. Asimismo, la cooperación internacional orientó sus esfuerzos financieros a partir de 2002 para apoyar el cumplimiento de las metas del milenio en Guatemala. La Unión Europea promueve en 2004 la generación de análisis y reflexiones a partir de la necesidad de que exista cohesión social en Guatemala, para lo cual se compromete a facilitar condiciones



técnicas, financieras y políticas. Durante los años 2003 a 2006 se inicia un proceso de acompañamiento a la región centroamericana y a cada uno de sus países, para promover acciones dirigidas a generar condiciones para una integración comercial, así como escenarios propicios para la concreción del tratado comercial con Estados Unidos, el futuro Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y los proyectos relacionados con el Plan Puebla Panamá.

Como podemos apreciar, la ayuda externa ha sido una de las innovaciones de los últimos tiempos, de esa cuenta, en el último quinquenio se ha incrementado el endeudamiento externo de nuestro país. En cuanto a la cooperación al desarrollo o ayuda al desarrollo, algunos investigadores han expuesto que son modalidades de transferencias de recursos financieros y materiales de un país desarrollado a otro menos desarrollado. La mayor parte tiene un carácter público y es canalizada a manera de donación y de recursos reembolsables.

La definición de ayuda al desarrollo, se entiende como el dinero que se transfiere en términos concesionales, de los gobiernos de países ricos a los gobiernos de países pobres, para ayudarlos a paliar la situación económica que enfrentan en ciertos momentos.

La ayuda es una transferencia de dinero, de bienes, de tecnología y de asistencia técnica de un país o instancia a otro país. El término técnico que utiliza la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) de Guatemala sobre cooperación internacional es la acción

de dos o más gobiernos u organismos (bilaterales o multilaterales) que se asocian para contribuir a la solución de uno o más problemas.

En términos más amplios, la ayuda externa para el desarrollo es la acción de complementariedad que países y organismos internacionales aportan a los países en vías de desarrollo en forma de recursos financieros y técnicos, los cuales se suman al presupuesto nacional de cada gobierno para coadyuvar en el cumplimiento e implementación de programas de inversión social, económica, tecnológica y de promoción comercial; así como la promoción del país receptor para integrarse a la dinámica económica internacional, el acceso a tecnologías avanzadas, a la formación de recursos humanos calificados, entre otros propósitos.

2.4.2. Período posterior a la firma de la paz firme y duradera

Analistas de diversos sectores poblacionales han insistido en que la negociación de la paz en Guatemala no generó las bases institucionales necesarias para garantizar su sostenibilidad. La presión internacional que existía a inicios de los años 90, fue un factor determinante para que la firma se diera en condiciones desfavorables y con una escasa voluntad y confianza política entre las partes. Si bien es cierto que la sociedad civil desempeñó un papel protagónico en términos de propuestas sectoriales, no era generalizada la participación y existieron desencuentros posteriores con relación al contenido programático de los acuerdos. Existen críticas dirigidas al papel mediador de Naciones Unidas y críticas en cuanto a la persistencia de avanzar en el proceso, aún sin las condiciones objetivas requeridas para ello.



Lo anterior obligó a contratar préstamos para el desarrollo, principalmente con financieras multilaterales, pero se puede afirmar que después de obtener tanta ayuda externa y de realizar Guatemala una gran cantidad de préstamos para el desarrollo y reconstrucción post conflicto armado, el país no ha avanzado en este aspecto y los fondos en concepto de cooperación internacional sólo están dando atención a los efectos que otras políticas de carácter multilateral provocan en países como el nuestro, sobre todo por los efectos que provocan las políticas neoliberales de la deuda externa y el injusto comercio internacional, entre otros aspectos.

Por lo que al analizar toda esta ayuda internacional que ha proliferado, se puede concluir que la deuda creció considerablemente en el período posterior a la firma de la paz con relación a los años anteriores, pero lo que es preocupante es que el uso mayoritario de la deuda externa ha sido utilizado en temas no relacionados directamente con la agenda de la paz, aun cuando ésta sea el fundamento central para su negociación.

2.5. Cómo se encuentra la situación de los préstamos en Guatemala

Cuando los ingresos tributarios son menores al gasto público, se origina un déficit fiscal, lo cual genera una situación grave en las finanzas del Estado. Un déficit fiscal provoca un agujero fiscal que debe financiarse de alguna manera, consecuentemente, obliga a los gobiernos al endeudamiento público, el cual puede surgir a través de préstamos a organismos internacionales. Previo a la suscripción de un préstamo, se elabora un análisis sobre el nivel de endeudamiento que tiene el país, el cual se realiza con el fin de conocer y establecer el impacto que este producirá a las finanzas del Estado.



Por otra parte, tal y como se ha indicado, por mandato Constitucional el fin primordial del Estado es promover el bien común, es su obligación orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional; pero si Guatemala no está generando la riqueza necesaria para mejorar el nivel de vida de sus habitantes, difícilmente puede reportarse ingresos que superen el déficit fiscal que la ha aquejado durante muchos años.

De manera que ante la obligación constitucional indicada, ante la necesidad de atender sectores vulnerables de la población y ante la existencia de déficit fiscal, en los últimos años Guatemala ha recurrido en mayor grado a la contratación de préstamos a organismos internacionales, que le ha generado un mayor endeudamiento y consecuentemente ha producido una mayor deuda externa.

2.6. La deuda externa de Guatemala

Según reportes del Banco de Guatemala, al 30 de abril de 2012, la deuda pública alcanzó los Q. 90, 487.56 millones. Este monto se divide en Q. 43,026.36 de deuda interna y Q. 47,461.2 millones de deuda externa. Para efectos del presente estudio de investigación, podemos ver que la deuda externa que Guatemala adeuda a entidades multilaterales y bancos extranjeros asciende a Q. 47,461.2 millones de quetzales.

El Ministro de Finanzas Públicas, Pavel Centeno, afirmó que la capacidad de endeudamiento del país es de Q. 120 mil millones y que habría un margen de Q. 30 mil



millones, esto según el Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas. No obstante, el analista del Central American Business Intelligence (CABI), Miguel Gutiérrez, indicó que se desconoce el monto real que tiene el Estado con otras organizaciones, ya que no existen datos para hacer la estimación. Además, Eduardo Velásquez, investigador del CEUR, indicó que lo preocupante es la deuda flotante, pues todavía se debe analizar si corresponde a deuda o no, pues varios ministros han firmado contratos sin presupuesto.

El analista del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Jorge Lavarreda, consideró que en los niveles del país, cada vez más está cerca del límite de la capacidad de contratar deuda externa, lo cual pone en peligro la estabilidad macroeconómica.

El analista de la Dirección General de Investigación (DIGI), de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Eduardo Velásquez, afirmó que el Estado siempre debe verificar las condiciones en que se contratan esos créditos. Opinión que es importante considerar en el desarrollo del presente trabajo, por provenir de una persona conocedora de la materia, al igual que las demás afirmaciones realizadas por especialistas en el tema, lo cual aporta contenido a la presente investigación.

El experto de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASÍES), Pedro Prado, expuso que se debe partir de que la Ley del Presupuesto autoriza una deuda de 25.6 % en relación con el producto interno bruto (PIB). Comportamiento de las principales variables de la política monetaria, cambiaria y crediticia, según el Banco de Guatemala:

DEUDA PÚBLICA:

Interna (millones de quetzales)

Situación al 31 de diciembre de 2011	Q. 45,074.6
Situación al 30 de abril de 2012	Q. 47,461.1
Situación al 31 de mayo de 2012	Q. 47,489.9

Externa (millones de dólares)

Situación al 31 de diciembre de 2011	Q. 5,604.9
Situación al 30 de abril de 2012	Q. 5,516.2
Situación al 31 de mayo de 2012	Q. 5,516.4

2.6.1. Proceso de pago del servicio de la deuda pública para préstamos externos

Este proceso se explica por medio de los apartados siguientes, a través de los cuales se pretende establecer de qué forma se realiza el pago de la deuda pública del país, en lo que respecta a préstamos externos.

a. Implementación de sistemas

Cabe mencionar que los programas de modernización del Estado y la introducción de reformas en los sistemas de inversión pública, constituyen un denominador común en los países de la región Centroamericana. Por tal razón, resultan importantes los esfuerzos emprendidos para modernizar los sistemas contables de los gobiernos centrales y para introducir sistemas integrados de administración de las finanzas públicas. Estos avances fueron iniciados a mediados de los años 90, continúan en proceso de consolidación y son



los indicados para aplicarse al proceso del pago del servicio de la deuda pública. El Gobierno de la República de Guatemala a través del Proyecto denominado Sistema de Administración Financiera -SIAF-, en el año 1998 implementó la utilización de un sistema identificado con el mismo nombre, el cual integra los módulos de presupuesto, tesorería y contabilidad integrada; sin embargo, en él no se incluyó un módulo para el registro de la deuda pública externa en moneda contratada, debido a que sus características son muy particulares, por esta situación, los registros son consignados en forma independiente y las operaciones en moneda nacional se ingresan paralelamente al módulo de contabilidad integrada gubernamental.

Posteriormente, la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, por intermedio del Sistema de Administración Financiera –SIAF- adquirió el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda -SIGADE-, el cual ofrecía mejorar la utilización y fluidez de la información de crédito público en las monedas en que fueron otorgados los créditos, sin embargo, surgió la necesidad de elaborar un sistema que sirviera de enlace entre el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental -SICOIN- y el SIGADE, para lo cual se creó el Sistema de Enlace Deuda –SIAF-, con el fin de tener un sistema de enlace entre el SICOIN y el SIGADE y poder generar las instrucciones de pago y de ingreso concernientes a crédito público, en forma automática, dicho sistema fue implementado por el SIAF y por la Dirección de Crédito Público en el año 2001.

Es importante mencionar que a través del Sistema de Gestión y Análisis de Deuda, SIGADE, se elaboran las tablas de amortización de cada préstamo, tanto de los adquiridos por el gobierno central como de las entidades descentralizadas y autónomas,

mostrando a través de ellas las proyecciones del servicio de la deuda pública que se prevé cancelar, por rubros, considerando la variación de las tasas de interés y la variación de los montos que se encuentran pendientes de desembolsar. Para el cálculo del pago de servicio de deuda pública externa se considera: el saldo del préstamo a la fecha de vencimiento, los desembolsos previstos a la fecha de vencimiento, antes de la elaboración de la proyección de pagos y la tasa de interés vigente para cada uno de los préstamos. Con el fin de tener información actualizada, de los saldos adeudados a los acreedores, se solicita a los organismos financieros los estados de cuenta de cada uno de los préstamos que componen la cartera vigente con el Gobierno de Guatemala.

b. Pago del servicio de deuda a organismos financieros internacionales y países cooperantes

Como se ha expuesto en la presente investigación, las obligaciones financieras comienzan con la suscripción de los convenios de préstamos, dichos convenios tienen sus propias condiciones que previamente debió analizar el Estado de Guatemala, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, quien es la dependencia administrativa encargada de la contratación de préstamos y suscripción de los mismos en nombre del gobierno de la República de Guatemala, de lo cual se establece la importante labor de dicha dependencia.

La suscripción de dichos convenios implica para Guatemala la obligatoriedad de cumplir en tiempo, forma y lugar, las obligaciones ahí impuestas, por lo que es necesario incorporar en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado el pago de dichas



obligaciones, para lo cual es necesario elaborar una proyección que debe basarse en los ingresos que las unidades ejecutoras prevén utilizar en un ejercicio fiscal y la programación de pagos de los préstamos de acuerdo a sus fechas de vencimiento y condiciones financieras establecidas en los contratos de préstamo. Es importante indicar que el pago de las obligaciones financieras se efectúa de acuerdo a las condiciones descritas en cada uno de los contratos de préstamo, por lo que el valor programado difiere del valor real pagado, dicha diferencia se puede derivar de la tasa de interés utilizada en las proyecciones, cuando la tasa de interés es variable; la fecha de la recepción de desembolsos y los tipos de cambio utilizados en la elaboración de la proyección.

Dependiendo del convenio o contrato de préstamo y las entidades hacia donde se dirige el préstamo, surgen dos tipos de deudores: el gobierno central y entidades descentralizadas y autónomas, atendiendo a ello, corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas realizar el proceso de pago. Cuando el deudor es el gobierno central, en el proceso de pago intervienen el Organismo Internacional acreedor, el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Crédito Público, Dirección de Contabilidad del Estado y Dirección de Tesorería Nacional, asimismo el Banco de Guatemala.

Ahora bien, cuando el deudor es una entidad descentralizada o autónoma, puede darse la situación de que dichas entidades realicen contrataciones directas con acreedores internacionales, para cuyo efecto solicitan, previa suscripción del mismo, el aval del gobierno de la República de Guatemala, con la suscripción de este tipo de préstamos las entidades descentralizadas o autónomas se convierten en deudores.



Sin embargo, el aval que otorga el gobierno se hace previa elaboración de un análisis sobre las condiciones financieras de la entidad beneficiaria, a partir de este momento el gobierno supervisa que los pagos se efectúen en forma oportuna; no obstante, cuando las entidades atraviesan por problemas financieros, el gobierno absorbe la obligación de pago ya que los préstamos que poseen dicho aval, se convierten en deuda contingente para el Estado. En este caso, los entes que intervienen son el organismo acreedor, el Banco de Guatemala y la entidad descentralizada, pero esta última tiene la obligación de proporcionar al Ministerio de Finanzas Públicas, los documentos que acreditan dicho pago al acreedor en el cual indica los montos y monedas canceladas a favor del préstamo, con el fin de llevar el registro estadístico de la deuda pública de las entidades descentralizadas o autónomas.

Cuando la entidad descentralizada o autónoma realiza el pago por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, le corresponde a la entidad descentralizada depositar en las cuentas del Estado, el monto que debe cancelarse de la obligación financiera adquirida en la fecha de vencimiento del préstamo. A partir de dicho acreditamiento, el Ministerio de Finanzas Públicas realiza el trámite de solicitud de pago a favor del acreedor.

2.6.2. Regularización del pago de servicio de deuda pública externa

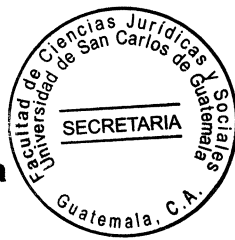
Es importante mencionar que el pago del servicio de la deuda pública externa se opera en dos etapas, en la primera se elabora la instrucción de pago con tipos de cambio de referencia, con el fin de convertir a moneda local el valor del pago de la deuda, ya que



dentro del módulo del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental se elaboraban los comprobantes únicos de registro -CUR- en moneda nacional.

En la segunda, se actualiza la información emanada de la primera operación, es decir, que las operaciones contables y presupuestarias deben ser ajustadas con los montos que fueron efectivamente cancelados al acreedor por concepto del pago de la deuda pública, dentro del sistema de contabilidad integrada gubernamental. Para elaborar dichos ajustes, se debe contar con las notas de débito que remite el agente financiero del gobierno, así como el detalle de la compra de monedas, con el fin de aplicar los tipos de cambio reales que fueron utilizados al hacer efectivo el pago, también las fechas efectivas de pago de los depósitos realizados en las cuentas del acreedor.

Los registros mencionados con anterioridad se operaban en forma paralela en el SICOIN y el SIGADE, sin embargo, con la entrada en vigencia el Módulo de Enlace Deuda (SIAF), el procedimiento varió y actualmente se realizan las operaciones en forma simultánea, operando un registro de devolución del valor instruido inicialmente y un registro de regularización, el cual consiste en el registro del valor real cancelado al acreedor, con el fin de actualizar en ambos sistemas los montos reales cancelados por concepto de deuda pública externa. Por otra parte, el personal involucrado en el proceso de pago, indica que aunque los procedimientos que existen actualmente para efectuar el pago del servicio de la deuda pública externa, cumplen con los requerimientos básicos, es necesario ampliarlos y establecer parámetros en el traslado de información con el fin de realizar el pago en forma oportuna y evitar los intereses moratorios.



2.6.3. Consecuencias del incumplimiento de pago de la deuda pública externa

El incumplimiento del pago de servicio de la deuda pública externa en los préstamos contratados por el Gobierno de la República de Guatemala o por una entidad descentralizada que tiene el aval del gobierno, trae como consecuencia algunas de las siguientes implicaciones:

Cobro de intereses moratorios: algunas agencias financieras aplican el cobro de intereses moratorios como penalización del pago tardío de la obligación del Estado, el porcentaje que se aplica a dicho cobro varía de acuerdo a las condiciones establecidas en los contratos de préstamo, dicho costo se genera a partir del día siguiente a la fecha de vencimiento.



CAPÍTULO III

3. Factores que inciden en que las administraciones provoquen perjuicio en relación a la cooperación internacional

Tomando en cuenta que el perjuicio se refiere a las ganancias lícitas que se dejan percibir como producto de algún daño, es prudente determinar las causas que afectan la cooperación externa hacia el Estado de Guatemala, situación preocupante dada la realidad del país, puesto que sin lugar a dudas se requiere de la ayuda internacional para que el Estado se capitalice y de esa forma logre cumplir con sus objetivos.

3.1. El Estado

Se debe tomar en cuenta que: “El Estado es la forma de organización social moderna, dentro de la cual vivimos los seres humanos, por lo tanto, nuestra vida está indisolublemente vinculada a aquel, ya que nuestra existencia se desenvuelve dentro del territorio de un Estado”.⁴⁷ “Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.⁴⁸

El tema del Estado, ha sido objeto de la preocupación intelectual de una cantidad muy grande de pensadores. Desde Hegel (divinización del Estado), para quien el Estado era una creación suprema como expresión de la naturaleza de la voluntad, siguiendo con

⁴⁷ Centeno Barillas, Julio César. *La persona jurídica*. Pág. 62.

⁴⁸ García Máñez, Eduardo. *Filosofía del derecho*. Pág. 163.

Nietzsche (la satanización del Estado), para quien el Estado es un monstruo frío que miente cuando dice que representa a la sociedad; hasta las modernas definiciones que lo consideran la categoría teórica central de una ciencia política moderna. A criterio de la autora, el Estado está comprendido por un grupo de personas que se encuentran establecidas en determinado territorio, regido por el ordenamiento jurídico que es creado y mantenido por el poder público, con el objetivo de lograr el bien común.

3.1.1. El Estado como ente administrador

El Estado es un mal administrador, decían y siguen diciendo los neoliberales, por lo tanto se debe traspasar toda la gestión económica a la empresa privada para el desarrollo social y económico de los pueblos.

Se puede considerar que el Estado no es ni mal ni buen administrador, en suma, el Estado como tal no administra absolutamente nada. Quienes administran cualquier Estado son las burocracias estatales que casi siempre pertenecen a la clase dominante que, abandonando momentáneamente sus negocios particulares, asumen la administración estatal precisamente para desacreditar al Estado y luego insistir en la vuelta al privatismo.

La caída de la Unión Soviética al final de los años 80 produjo un cambio sustancial en el orden de cosas establecido. Por un lado, el anticomunismo dejó de ser una mercancía apreciada en el mercado de las relaciones internacionales. Por el otro, el estatismo y el dirigismo pasaron a ser malas palabras en el nuevo diccionario político. En muy poco

tiempo, los Estados y los aparatos públicos en general fueron objeto de una intensa campaña ideológica basada en toda una batería de argumentos tendientes a tratar de demostrar que: el Estado es mal administrador, la actividad privada es siempre mucho más eficiente; los monopolios estatales ahogan la iniciativa privada, la falta de competencia distorsiona los precios y engendra una corrupción incontrolable; no es función del Estado realizar actividades económicamente rentables, es suficiente con que controle los eventuales excesos de la actividad privada y concorra allí dónde ésta no es rentable en virtud de una función de subsidiariedad; las funciones del Estado deben limitarse a la educación, a la salud, a la seguridad y a la justicia, todo lo demás debe dejarse en manos del sector privado ya que éste no sólo administra con mayor eficiencia sino que, además, adjudica mucho más racionalmente los recursos existentes y logra, por ello, una eficacia también mucho mayor; las administraciones públicas han crecido de un modo elefantiásico por lo que representan una carga desproporcionadamente pesada para los ciudadanos.

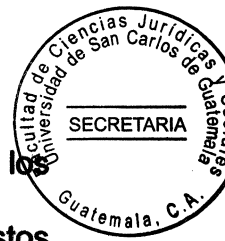
El Estado pierde dinero y el costo de esa pérdida la paga todo el pueblo mientras que, si de esas funciones deficitarias del Estado se encargase el sector privado, sería en todo caso sólo una empresa privada la que perdería dinero y los ciudadanos podrían tranquilamente desinteresarse del hecho. La línea argumental seguía, por supuesto, con argumentos mucho más sofisticados y profusión de estadísticas; todo orientado a convencer a los profesionales de la economía, a los políticos y a los intelectuales, tanto de las supuestas bondades del nuevo sistema, como de su absoluta inevitabilidad. La tendencia general marcada por todo este arsenal de argumentos, concretada e implementada ya en una medida muy elevada a escala planetaria, es lo que hoy

llamamos globalización. El hecho que no debe ser perdido de vista es que, a lo que se apuntó, desde el mismo principio, fue a la disolución controlada de los Estados-nación; en primer lugar porque estorbaban a una economía internacional en expansión y en segundo lugar, porque también estorbaban a la expansión del poder de la única potencia hegemónica que quedó después de la guerra fría.

Paralelo a dichos argumentos suplantaron procedimientos importados de las diferentes escuelas y modas, que generaron segmentación y fragmentación de la administración central: educación, investigación científica, hospitales públicos, etc. Así como, contratación de servicios a un precio establecido por contrato, que implica que cada departamento puede decidir la forma y el modo de cumplir con el contrato, tipo de tecnología a emplear, decidir la subcontratación de las operaciones, etcétera. Las condiciones de trabajo implican que no hay negociaciones colectivas. Todos los mecanismos para arbitrar conflictos o determinar niveles salariales en el sector público han sido desmantelados.

Las desventajas que representa este nuevo modelo son: pérdida de experiencia, toda vez que se prescindir de las personas que durante largos años habían adquirido experiencia en determinadas cuestiones.

Imposibilidad de dimensionar recursos: los servicios a brindar deben ser cotizados. El gobierno debe adjudicar el dinero para comprar los servicios establecidos en los contratos. Sin embargo, no existe en realidad un método objetivo para establecer cuál es el precio correcto de un sin número de servicios.

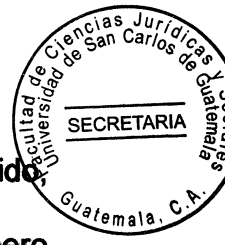


Altos costos administrativos: porque el procedimiento de establecer los contratos y los niveles de servicio antes de brindarlos, para luego monitorear constantemente los gastos después de haberlos brindado, genera un volumen de trabajo administrativo adicional que resulta muy poco económico.

Financiamiento inflexible: porque puede suceder que un servicio termina siendo realizado por menos de lo presupuestado, pues, para que existan incentivos a la eficiencia, el sobrante del presupuesto es distribuido, dentro del departamento que generó el sobrante y sólo dentro de dicho departamento, en premios salariales, en reequipamiento, o se enjuga algún déficit operativo del mismo departamento. De este modo, el dinero sobrante rara vez se aplica a las áreas de mayor prioridad. Significa que, no hay posibilidades de compensar déficits en forma interdepartamental.

Controles desiguales: las responsabilidades asignadas a los departamentos son muy dispares. Por ejemplo: una escuela será mejor controlada por una junta de padres que por una oficina pública. Pero sucede que, mientras más injerencia se le otorga al interés directo del beneficiario de un servicio, menos control tiene el Estado sobre la calidad, cantidad y precio de ese servicio.

Falta de coordinación: la segmentación del Estado en una importante cantidad de departamentos y el fraccionamiento adicional de la tarea de cada una de estas agencias públicas en una serie taxativa de productos y servicios, ha conducido a dificultar y hasta imposibilitar una coordinación adecuada de tareas y proyectos; con lo que se establece que coordinar es sinónimo de prever o de planificar hacia futuro.



Imprevisión: el fraccionamiento excesivo de la administración pública ha conducido también, a la imposibilidad de responder a situaciones que se dan en la vida real pero que no han sido previstas por los contratos. Esto se puede interpretar como una falta de previsión o de poca visión hacia el futuro, puesto que prever significa evitar problemas venideros.

Pérdida de valores éticos: el cumplir con las funciones del Estado solamente desde la óptica de si está o no está en el contrato ha generado una ética más jurisprudencial que política. Neozelanda fue el país en el cual se realizó una prueba piloto para ensayar la reingeniería de un Estado tradicional y lograr un modelo que después pudiese replicarse a escala global.

Si se analizan las situaciones creadas en otros países como consecuencia de las diferentes reformas del Estado, no se puede evitar tener la sensación de estar visualizando lo antes dicho. Ahora bien, los principios neoliberales indican que esta reingeniería del Estado produce incoherencias, pero es el modelo que se sigue sosteniendo y aplicando ya en la mayoría de los Estados, de lo cual no escapa Guatemala.

3.1.2. Gobernar o administrar

La disolución controlada de los Estados, propuesta por el neoliberalismo, afirma como postulado que el Estado solamente tiene funciones administrativas. Desde la óptica de esta ideología, el Estado no debe gobernar, sólo debe administrar, se propone el Estado

administrador como sustituto para el Estado-Nación. El problema que esta ideología pasa por alto es que no se puede administrar sin gobernar. Por lo menos, no se puede administrar bien. Es como si el capitán de un barco se limitase a mantener limpia la cubierta y bien aprovisionada la cocina pero se abstuviese de participar en todo lo relacionado con la navegación, confiando en que los pasajeros y la tripulación ya se entenderán para determinar hacia dónde debe dirigirse el barco en absoluto.

Hay todo un cúmulo de falencias que presenta el Estado Administrador. Lo concreto es que, todas las reformas del Estado intentadas se han estrellado contra la misma imposibilidad básica, porque no se puede administrar bien si no se gobierna bien. El hacer lo que está en la planilla y desentenderse de todo lo demás es la actitud típica del burócrata, para el cual, cumplir con el reglamento es más importante que cumplir con la función. Eso indica falta de conducción o falta de gobierno.

Cuando todo se resume a obtener el máximo beneficio inmediato posible y gastar lo menos posible, hipotecando el futuro con una miopía cortoplacista, es obvio que falta una visión estratégica, falta una conducción estratégica y falta un criterio de prioridades sustentable a largo plazo, o sea, falta capacidad de gobierno. Si en una administración cada uno de los segmentos persigue su propio objetivo, sin la más mínima consideración por el desempeño del conjunto, es evidente que falta coordinación y esa falta de coordinación es indicio de falta de gobierno. La enfermedad incurable de la concepción neoliberal del Estado es que le niega a la institución política por excelencia la tarea de gobernar, mientras le asigna la de administrar y no se da cuenta de que para hacer aceptablemente lo segundo es necesario saber hacer bien lo primero.

3.2. Los indicadores sociales y económicos e ingresos

Este aspecto se explicará a través de la siguiente subdivisión, lo cual se hará de forma sucinta, abarcando varios temas relativos al presupuesto, procurando la comprensión de los mismos, dada la importancia que ellos revisten para la presente investigación.

3.2.1. Consideraciones generales

Estos constituyen un indicador de las prioridades que establece un gobierno, tomando en cuenta sus recursos y nos muestra la importancia que se le asigna a un determinado sector, región o grupo social. En Guatemala, el Presupuesto General de la Nación se analiza desde un punto de vista macroeconómico, con el fin de determinar el impacto del gasto público frente a diferentes variables que afectan la economía nacional. En el mismo sentido se analizan los egresos del Estado utilizando la clasificación oficial establecida en la Ley Orgánica del Presupuesto. Sin embargo, hay muy pocos esfuerzos por analizarlo teniendo como base todos los rubros que exige la cooperación internacional, entre ellos la pobreza, pobreza extrema, género, etnicidad, etc.

3.2.2. El presupuesto nacional

El presupuesto nacional constituye un documento que contiene el cálculo de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal y que sistemáticamente debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación, para someterlo después al Congreso, con cuya aprobación se contará con un instrumento de

gobierno de importancia básica para el manejo del patrimonio público del país. Al respecto es preciso analizar los conceptos siguientes:

1. Proceso presupuestario

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala y a la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, el presupuesto tiene un ciclo o conjunto de etapas sucesivas que debe cumplirse en el tiempo, conocidas como ciclo presupuestario, dentro de las que se encuentran la formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación. A partir del dos de septiembre de cada año, el Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, presenta al Congreso de la República el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos. En un primer momento, conoce la Comisión de Finanzas, posteriormente lo conoce el pleno de diputados.

Dado a que este proceso implica diálogo y concertación, en no pocos casos las partidas presupuestarias destinadas a gastos específicos se fijan con criterios poco éticos, basados en clientelismo político e intereses partidarios que ignoran los de la nación, o que responden al pago de prebendas y favores a grupos económicos que han financiado las campañas de algunos diputados.

A más tardar el 30 de noviembre de cada año, el presupuesto deberá ser aprobado por el Congreso de la República. En caso excepcional, si el Congreso no lo aprueba, registrará el presupuesto del año anterior. De conformidad con el Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos



del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.

2. Principios del presupuesto

Al respecto se establecerá lo que se entiende por principios del presupuesto, su clasificación, lo relativo a las políticas presupuestarias y demás temas relativos, según el orden siguiente:

a. Definición de los principios del presupuesto

Se denomina principios a una serie de requisitos esenciales que determinan el contenido y ámbito de los presupuestos, es decir, las directrices que permiten interpretar y analizar lo relativo al presupuesto nacional.

b. Clasificación de los principios del presupuesto

Principio de competencia: indica que el presupuesto de un ente público ha de ser aprobado por el órgano en el que reside la soberanía, permitiendo de este modo el control de la gestión económica que llevan a cabo los órganos ejecutores.

Principio de universalidad: señala que un presupuesto deberá contener todos los ingresos y los gastos del ente o nivel al que se esté aplicando.



Principio de unidad: expresa que los presupuestos de los diferentes sectores dentro de un mismo ente, deben estar perfectamente armonizados y compatibilizados entre sí, de tal suerte que puede presentarse un documento unitario que englobe la acción del conjunto. Indica que un solo presupuesto debe contener el total de ingresos y gastos del fisco, de tal manera que éste pueda consagrar todos los egresos y la designación de los recursos necesarios para cubrirlos.

Principio de equilibrio o nivelación presupuestaria: el presupuesto ha de ser presentado, de modo que el total de los ingresos previstos cubra la totalidad de los gastos que hayan de ser ejecutados en el ejercicio fiscal.

Principio de no afectación: la regla de la no afectación se refiere a que todos los ingresos sean utilizados indistintamente para la cobertura de cualquiera de los gastos recogidos en el documento presupuestario. No obstante la existencia universal de este principio, en Guatemala para garantizar el desarrollo de ciertas acciones del gobierno, algunas leyes determinan un destino específico a determinados recursos, por ejemplo, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Único sobre Inmuebles, Impuesto al Petróleo, así como la Constitución Política de la República, al definir el destino porcentual de las asignaciones a las municipalidades.

Principio de especialidad: se manifiesta de tres modos, primero como especialidad cuantitativa, lo que significa que no puede gastarse mayor cantidad de fondos para aquella finalidad que haya sido aprobada. Luego como especialidad cualitativa, por medio de la cual se entiende que los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la



finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el Presupuesto o por sus modificaciones debidamente aprobadas. El Artículo 240 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que: “Toda ley que implique inversiones y gastos del Estado, debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos. Si la inversión o el gasto no se encuentran incluidos e identificados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, el presupuesto no podrá ampliarse por el Congreso de la República sin la opinión favorable del Organismo Ejecutivo”.

Por último, como especialidad temporal, aludiendo a que los créditos presupuestarios aprobados han de ser ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario, el cual determina su vigencia. El Artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 estipula: “Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”.

3.2.3. Políticas presupuestarias

Como se ha indicado en párrafos anteriores, los programas de modernización del Estado y la introducción de reformas en los sistemas de inversión pública, iniciados a mediados de los años 90, continúan en proceso de consolidación.

Lo anterior se ha visto acompañado por iniciativas para mejorar la transparencia en el uso y destino de los recursos, los sistemas de adquisiciones y contrataciones del Estado y la rendición de cuentas. Las principales reformas se han concentrado en modernizar los procesos de programación y planeación del gasto, implantación de sistema para mejoramiento de la ejecución presupuestaria, conformación de bancos de proyectos, con sus respectivos sistemas de seguimiento y control y generación de instrumentos para focalización territorial de la inversión pública.

De esa cuenta se aprobó por parte del Congreso de la República de Guatemala, el Decreto número 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; el Decreto 12-2002, Código Municipal y el Decreto 14-2002 Ley General de Descentralización. Adicionalmente, con el objetivo de propiciar la gobernabilidad y la rendición pública de cuentas, en el año 2002 se aprobó la Ley de la Contraloría General de Cuentas y la Ley de Probidad de Funcionarios.

No obstante, los esfuerzos emprendidos hasta la fecha resultan parciales y no han logrado vincular la planificación de las inversiones con la programación y ejecución presupuestaria; todo ello está lejos de combatir la pobreza y extrema pobreza.

Entre los factores que inciden en la falta de efectividad del presupuesto por programas se pueden mencionar: la planeación y la presupuestación, no van de la mano, ya que cada una de estas etapas se formula con base en criterios eminentemente técnicos, desvinculados de la realidad fiscal y financiera del país. Las administraciones de gobierno, han desarrollado la costumbre de administrar el presente, sin tener claros los

objetivos que pretenden alcanzar y sin tomar en cuenta las necesidades reales de todos los sectores de la población. Débil capacitación del recurso humano. Los informes financieros se elaboran con fines específicamente de cumplimiento de obligaciones y no para que sean utilizados como instrumentos de análisis.

Dicha problemática se evidencia en: las frecuentes modificaciones presupuestarias que se llevan a cabo durante el ejercicio fiscal. La sustitución de proyectos que ya habían sido ofrecidos a comunidades, para cubrir el monto total de otro ya ejecutado y que en su momento fue vagamente presupuestado. Así como, la inconformidad manifestada por parte de las comunidades derivada por la no priorización de necesidades.

Por otra parte, la información disponible sobre políticas públicas y asignaciones presupuestarias resulta insuficiente para emitir juicios con mayor fundamento y certeza, toda vez que todo queda en el discurso político, pero del análisis global del presupuesto puede deducirse que históricamente se ha excluido económica y socioculturalmente a la población indígena y no se atienden área de pobreza y extrema pobreza.

De igual manera, el Plan Operativo Anual (POA) de cada entidad establece actividades y metas de ejecución de los programas institucionales, pero en muchos casos sólo representa un requisito formal, que tampoco toma en cuenta todos los lineamientos y estrategias a seguir, impuestos por la cooperación internacional, por lo tanto no constituyen un instrumento de análisis. Se concluye en que los instrumentos que sirven de base para formular el presupuesto no consideran de manera suficiente y adecuada muchas necesidades importantes de la población guatemalteca, en situación de pobreza,

extrema pobreza, indígena, etc., ni diversos compromisos de Estado y de gobierno relacionados con ellos.

3.2.4. Metodología y limitaciones al análisis del presupuesto

El análisis del presupuesto trae consigo una serie de dificultades de tipo metodológico, que debe superar limitaciones de información. En primer lugar nos enfrentamos al nivel de detalle con que se presenta la información, que es insuficiente a la hora de determinar quiénes son los beneficiarios de los programas, proyectos, actividades y obras. La información se presenta en forma poco útil para un análisis que pretende enfocarse en ruralidad, pobreza, pobreza extrema, inequidad y discriminación étnica.

Estas limitaciones dificultan determinar si los recursos son destinados a la población más pobre, urbana o rural, a la población indígena o, en su defecto, a las mujeres. La forma de analizar la distribución entre área urbana y rural consiste en establecer las asignaciones a nivel geográfico, desde la región hasta el nivel departamental y luego contrastarla con el porcentaje de población urbana y rural que habita en cada departamento. Esta comparación genera un indicador de equidad e inequidad en la asignación presupuestaria entre ambas zonas con diferentes características sociodemográficas.

El presupuesto normal está representado exclusivamente por cifras, soportadas por estimaciones que se basan en estudios estadísticos y proyecciones de hechos pasados a probables sucesos futuros, sin embargo carece de instrumentos formales de



planificación que han provocado un vacío importante para responder a los desafíos del desarrollo. Pero a pesar de ser un proceso recurrente, arraigado en el funcionamiento general de la administración pública, es frecuente que al formular el respectivo presupuesto se cometan errores en los procedimientos de cálculo del gasto, la determinación de metas, o se trasladen los datos del año anterior al actual con una variación porcentual de aumento no basada en una evaluación previa de las necesidades, lo que obliga a realizar rutinas permanentes de verificación y corrección que alargan el tiempo del ciclo sin agregar valor.

Dichos errores surgen como consecuencia de realizar asignaciones sin previa planificación y sin tener claros los lineamientos, estrategias y metas de corto y mediano plazo que se pretenden lograr en un período dado.



CAPÍTULO IV

4. Efectos jurídicos y sociales para Guatemala acerca de las nuevas condiciones impuestas por instituciones financieras internacionales

Sin duda alguna, las condiciones que le son impuestas al Estado de Guatemala por las diferentes entidades de carácter internacional que le proveen ayuda económica, tienen sus propias consecuencias o efectos, siendo estos los que se analizan en adelante, por ser este un tema de singular relevancia para la presente investigación, toda vez que dichas consecuencias son de carácter jurídico y se reflejan en la sociedad.

4.1. Condiciones anteriores

La crisis que estaba generando la deuda externa en la mayoría de países en vías de desarrollo; el importante crecimiento económico que tenían diversos países asiáticos, implementando medidas de liberalización comercial y el contexto económico y político de los años 70 y 80, permitieron que el enfoque neoliberal comenzara a tener una fuerte influencia en la economía del desarrollo y la cooperación externa.

Las instancias bilaterales y multilaterales asumen la lógica neoliberal en sus políticas de cooperación externa. Los efectos de estas medidas, provocaron que todas aquellas políticas de desarrollo que se aplicaban en muchos países subdesarrollados se hayan transformado en obsoletas. En este contexto, el papel que desempeñó Estados Unidos en relación a las instancias multilaterales, como es el caso del Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional, fue dominante en términos de sus políticas y decisiones estratégicas. Las políticas de ajuste estructural –PAE– se transformaron en una vital herramienta del enfoque neoliberal y que los países desarrollados e instancias financieras internacionales aplicaron fundamentando que era el camino más viable para que los países pudieran salir del subdesarrollo.

Las políticas de ajuste estructural PAE se inician en la década de los setenta por medio de los préstamos de ajuste estructural creados por el Banco Mundial, lo cual evidentemente aplica a Guatemala. Como consecuencia de las PAE, se crea a finales de los años ochenta el Consenso de Washington, que determina una matriz de política económica que centra su acción en resolver las crisis macroeconómicas en los países en desarrollo. El consenso acordado entre el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), países desarrollados y otros organismos internacionales fue sobre la base de condiciones macroeconómicas básicas.

Posteriormente se creó una iniciativa para promover el denominado Alivio de deuda, dicha iniciativa proviene de los países que conforman el G7 y es promovida fundamentalmente por el Banco Mundial. Se orienta al apoyo de los países más pobres y con niveles altos de deuda externa como lo es Guatemala. Su propósito es reducir la deuda externa de los países afectados hasta alcanzar un límite de endeudamiento posible de ser asumido de manera sostenible, pudiendo tener la deuda una condonación de hasta un 80% del valor nominal acumulado. Esta iniciativa conlleva estrictos requisitos para que los países se consideren aceptados de ser intervenidos, y ellos consisten en impulsar medidas de ajuste estructural en un lapso de años hasta alcanzar condiciones

aptas para hacer efectivo el alivio de la deuda. El ajuste estructural se transformó en una condición elemental por parte de los organismos internacionales para que los países en vías de desarrollo pudieran acceder a préstamos financieros.

En el ámbito del desarrollo, las medidas de crecimiento económico aplicadas estaban planteadas como una alternativa para reducir la pobreza. De acuerdo con los informes del Banco Mundial a finales de los años ochenta el impacto de estas medidas tenía ya resultados objetivos. La mayoría de países con medidas de ajuste estructural tenían indicadores que señalaban un aumento en la desigualdad social, la pobreza y con claros indicios de recesión económica.

Como consecuencia de los efectos de estas medidas de ajuste y estabilización estructural se generan iniciativas transitorias que pudieran disminuir sus efectos, fundamentalmente en los sectores sociales más marginados, de aquí surgen los fondos de inversión social y los programas de inversión en capital humano motivados por el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

4.2. Condiciones actuales

En la actualidad, existen varios escenarios económicos y comerciales que están influyendo y condicionando la cooperación externa en Centro América y específicamente en Guatemala. Entre los más importantes se pueden citar: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas –ALCA–: El ALCA es un instrumento para América Latina y el Caribe. Conformado por 34 países de América Latina y el Caribe, que incluye Guatemala. Los



temas de negociación son: propiedad intelectual, inversión-subsidios, agricultura, acceso a mercados, compras del sector público, servicios, solución de controversias, política de competencia, anti-dumping y derechos compensatorios. Otros temas a negociar: sociedad civil, comercio electrónico, economías más pequeñas, facilitación de negocios y asuntos institucionales.

El Plan Puebla Panamá –PPP–. Este puede considerarse que es parte integral del ALCA. En opinión de los gobiernos participantes, es un instrumento concebido como medio para lograr la inserción de la región centroamericana y el Sur de México a la economía regional y como un componente previo a la conformación del ALCA. Este Plan fue propuesto por el gobierno mexicano, planteando una estrategia compuesta por un conjunto de iniciativas y proyectos a implementar desde el Sureste mexicano hasta Panamá. Formalmente inició el 15 de junio de 2001.

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana: El CAFTA, por sus siglas en inglés. En el año de 2003, se inicia el proceso de negociación entre los gobiernos de los países de Estados Unidos y Centro América. Para el proceso de negociación se conformaron cinco mesas de trabajo: acceso a mercados (bienes agrícolas, industriales, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, reglas de origen, procedimientos aduaneros, facilitación del comercio, textiles y vestido); servicios e inversión (servicios, inversión, entrada temporal de personas de negocios, comercio electrónico); resolución de controversias y asuntos institucionales (solución de controversias, asuntos institucionales, transparencia, antidumping y derechos compensatorios); laboral y ambiental (temas laborales y



medioambientales); y otros temas (compras de gobierno, propiedad intelectual y otros temas). El representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick, y los ministros de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Acuerdo de Libre Comercio en mayo de 2004.

Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América: este Acuerdo está sustentado en tres grandes pilares: cooperación al desarrollo, diálogo político y acuerdo comercial. En este inciso se abarcará principalmente lo relacionado al componente comercial. En el 2003 la Comunidad Internacional y particularmente la Unión Europea se pronunciaron para detener su apoyo al país si no existía un cumplimiento básico de los Acuerdos de Paz y un claro compromiso por parte del Gobierno en su implementación.

Esta demanda iba dirigida por el incumplimiento de las políticas de condicionalidad que existen para hacer efectiva la cooperación al desarrollo, como lo es: la poca transparencia en el manejo de los fondos; limitada voluntad política; la ingobernabilidad existente; el frágil Estado de Derecho que se vivía en este período; y una limitada visión de país con relación al desarrollo. Lo anterior generó incertidumbre y una pérdida de perspectiva sobre la temática de la paz.

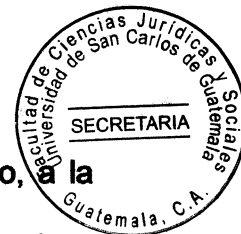
Asimismo, a raíz de los problemas de corrupción que se han evidenciado desde 1996 en el país, existe una condicionalidad al gobierno para la ayuda al desarrollo: la transparencia en el manejo de los recursos financieros. Esta condición también ha sido violentada en constantes ocasiones por parte de los distintos gobiernos que Guatemala ha tenido desde la firma de la paz.

En el caso de la Unión Europea son distintos los instrumentos de condicionalidad que tienen para sus políticas de cooperación, entre las cuales se mencionan las cláusulas democráticas, que en términos generales, no han sido aplicadas ni vinculadas al proceso que vive el país.

Asimismo, dentro de las condiciones impuestas por los organismos de cooperación internacional en las últimas dos décadas, se encuentra el definido como desarrollo humano, el cual fue adoptado por la ONU en 1986 y establece que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

El Desarrollo Humano determina tres principales indicadores, en donde el capital humano se transforma en un medio imprescindible para el crecimiento económico: la longevidad, que se determina según la esperanza de vida al nacer; el nivel de educación que mide la capacidad de adquirir conocimientos (grado de alfabetización de los adultos y el promedio de años de escolarización), comunicarse y participar socialmente; el ingreso, determina la capacidad de adquisición de ingresos que permita llevar una vida sana, tener movilidad física y social, vida comunitaria y consumo.

En toda la historia de la cooperación externa con Guatemala, el período de mayor cooperación se dio alrededor del proceso de pacificación y la implementación de los Acuerdos de Paz. Teniendo la agenda de paz un compromiso de Estado, la comunidad



internacional asume un mandato político y financiero de acompañar al Gobierno, a la URNG y al pueblo de Guatemala en su implementación. Para ejecutar la agenda y acciones definidas en ella, la cooperación se comprometió entre fondos reembolsables y no reembolsables a destinar una ayuda para coadyuvar al cumplimiento de los acuerdos.

Es en este marco cuando se busca que el conflicto armado concluya por medio de una negociación política entre la URNG, el gobierno y el ejército de Guatemala. En 1996 se firma la paz firme y duradera y se acuerda una agenda de la paz para dar respuesta a las causas que originaron el conflicto armado y así posibilitar: la lucha contra la pobreza, la libertad política, la justicia social, una mejor distribución de la riqueza, la lucha contra las exclusiones y discriminaciones de todo tipo, el respeto a los derechos humanos, y el fortalecimiento de la democracia en el país. Como resultado de este proceso de negociación se firmaron 11 acuerdos, los cuales debían comenzar a cumplirse inmediatamente se firmara el cese al fuego entre las partes y tendría un período de ejecución de 4 años (1997-2000) con prórroga en los temas que fueran incumplidos en el período establecido.

El acuerdo denominado Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que fue el último en ser firmado en la ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996, contiene una referencia sobre los puntos esenciales de cada acuerdo y los alcances a cumplir. En este período, la participación amplia y beligerante de todas las expresiones de la población guatemalteca, tales como los pueblos indígenas, las mujeres, la juventud, el movimiento sindical, campesino y popular, expresado en diferentes formas de organización y luchas son fundamentales.



En la misma perspectiva, los acuerdos de paz constituyeron una invaluable oportunidad para Guatemala, toda vez que pusieron en evidencia los elementos estructurales que históricamente han generado pobreza, desigualdad e inequidad económica, racismo y discriminación cultural, violencia, intolerancia y persecución política.

De igual manera, los acuerdos de paz trazaron una ruta de profundas reformas y cambios democráticos, que originó la confianza de los organismos internacionales para proveer de préstamos a Guatemala.

En la actualidad, el enfoque de Desarrollo Humano está planteado en los objetivos del milenio, y, la instancia responsable de administrar y dar seguimiento a los objetivos del milenio es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En América Latina y el Caribe es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) quienes le dan seguimiento.

Dentro de los objetivos del milenio, que igualmente aplican a nuestro país Guatemala, se encuentran, entre otros: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, Reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable, fomentar una asociación mundial para el desarrollo, desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, ello incluye el programa

mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

No obstante todo lo propuesto en los objetivos o metas del milenio, El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmó que “sin progreso en el ámbito de los recursos financieros, las metas acordadas internacionalmente, como la reducción a la mitad para el año 2015 y la eventual erradicación de la pobreza, están en riesgo de no ser alcanzadas”.

4.3. Efectos jurídicos

Como se anotó, los efectos legales que se originan para el país guatemalteco, producto de las condiciones que le son fijadas por las instituciones internacionales que le proveen ayuda económica, repercuten en el entorno social, por ello de forma concreta se estudia el tema en lo que respecta a la legislación nacional.

4.3.1. Legislación nacional

Los efectos jurídicos para el Estado de Guatemala, acerca de las nuevas condiciones impuestas por los organismos internacionales de cooperación, lo constituye la obligatoriedad de emisión de una serie de leyes, que permitan la implementación de medidas, tendientes a cumplir con las nuevas condiciones indicadas en párrafos



anteriores. No obstante lo anterior, la Constitución Política de la República de Guatemala, regula el proceso de endeudamiento público, partiendo de lo indicado en el artículo 171, que se refiere a Otras atribuciones del Congreso, que en su inciso i), señala que el Congreso de la República de Guatemala tiene la facultad de contraer, convertir, consolidar o efectuar operaciones relacionadas con la deuda pública. Para efectos de fiscalizar los ingresos y egresos del Estado, el Artículo 232 de dicha Carta Magna, establece que la Contraloría General de Cuentas es el ente fiscalizador de los intereses hacendarios de los organismos del Estado.

En ese mismo orden, el Artículo 238 señala lo relativo a la Ley Orgánica del Presupuesto, e indica que dicha Ley deberá dictar las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública tanto interna como externa, su amortización y pago. Asimismo, en los Artículos 82, 92, 100, 132, 259 sin excluir otros, regula lo concerniente a la autonomía de diferentes entes, que de conformidad con su propio presupuesto deben cubrir el pago de deuda pública interna o externa que les sea aplicable.

A través del tiempo y derivado de las condiciones que han ido exigiendo los entes internacionales para proveer de préstamos a Guatemala, el Congreso de la República ha aprobado leyes que ayudan a normar e integrar los procedimientos concernientes a la deuda pública, las cuales son utilizadas como instrumento de control para la administración y ejecución de ésta, mismas que son producto del procedimiento legislativo que se debe agotar para lograr la creación de más leyes que se relacionan con el tema objeto de investigación. Dentro de esta normativa se encuentran las siguientes:

1. Ley Orgánica del Banco de Guatemala

Decreto 16-2002 del Congreso de la República de Guatemala, esta ley establece el marco legal en el que ejerce sus funciones el Banco Central, específicamente funciones relacionadas con el proceso de pago del servicio de la deuda pública externa. En efecto, el Artículo cuatro, incisos c) y e) regulan que dentro de sus funciones se encuentra el procurar el buen funcionamiento del sistema de pagos y la administración de las reservas monetarias internacionales.

Con ello se da la facultad al Banco de Guatemala para que sistematice el procedimiento para la realización de los pagos del Estado, así como la administración de los fondos públicos del Estado, con el fin de optimizar su utilización y distribución. En el Título Artículo 30, inciso b), indica que dentro de las atribuciones del Presidente del Banco de Guatemala, está el atender las relaciones con las autoridades y organismos del Estado, procurando la coordinación de las políticas económica, financiera y fiscal del Estado.

En Artículo 50, indica que el Banco puede efectuar operaciones derivadas de los convenios internacionales firmados y ratificados por la República de Guatemala; y en el Artículo 52, se menciona que podrá actuar como agente o corresponsal de otros bancos centrales, instituciones bancarias internacionales y otras instituciones financieras extranjeras y nombrar a dichas entidades como sus agentes o corresponsales.

En el Artículo 58, se encuentra la limitación de responsabilidad que compete al Banco, indicando que cuando éste actúe como agente financiero del estado, no asumirá ninguna

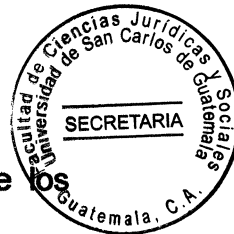


obligación financiera ni de cualquier otra índole, derivada del incumplimiento del pago de principal, intereses, comisiones o cualquier compromiso de carácter financiero o de otra naturaleza.

2. Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento

Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto y Acuerdo Gubernativo 240-98 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, esta Ley, regula los procesos de formulación, ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, incluyendo lo relativo a la deuda pública. Debido a que el presupuesto es un instrumento de planificación y política económica, así como de la gestión de la administración del Estado, se debe elaborar una normativa que integre los sistemas de contabilidad gubernamental, presupuesto, tesorería y crédito público.

El Artículo 18, menciona que las economías existentes dentro del presupuesto podrán utilizarse para atender gastos del servicio de deuda. El Artículo 26, indica el límite máximo de los ingresos y egresos del Estados, lo cual corresponde a las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República. El Artículo 55, en los incisos a) y b), indica las atribuciones del órgano rector dentro de las cuales se encuentran el control del flujo de pagos del gobierno, y la adecuación de la programación y reprogramación periódica de la ejecución financiera. El Artículo 62, incisos g) y l), indican que corresponde al órgano rector –Ministerio de Finanzas Públicas- tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público, normalizar los



procedimientos, entre otros, el de negociación, contratación y amortización de préstamos en el ámbito del sector público, así como establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública; en el Artículo 64 se menciona que ninguna entidad del sector público puede realizar operaciones de crédito público sin la autorización del Ministerio de Finanzas Públicas.

En el Artículo 66, se regula que el ente rector, debe programar en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, de cada ejercicio fiscal, las asignaciones necesarias para la amortización de capital, pago de intereses, comisiones y otros gastos inherentes a la deuda; establece que el Gobierno Central y las entidades descentralizadas y autónomas, que tengan préstamos externos vigentes deberán integrar dentro de su presupuesto las asignaciones correspondientes para cumplir con las obligaciones derivadas de la deuda pública externa, así como la creación de un fondo de amortización en el Banco de Guatemala para garantizar la atención oportuna de ésta; que dichas asignaciones previstas para el pago de deuda pública no podrán transferirse por motivo alguno; asimismo, regula que cuando el gobierno central efectúe pagos de deuda pública por cuenta de entidades descentralizadas o autónomas, debe suscribirse un convenio de reconocimiento de deuda por parte de la entidad deudora en donde se obligue a reintegrar lo pagado.

El Artículo 69 se refiere que el Organismo Ejecutivo podrá modificar o reestructurar el régimen de la deuda pública mediante la remisión, la conversión, la consolidación o la renegociación de la misma, si ello implica un mejoramiento de montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales. Para el desarrollo y cumplimiento de la Ley



Orgánica del Presupuesto, se aprobó el Acuerdo Gubernativo número 240-98, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual entre otros temas, establece: El Artículo 19, indica que el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto aprobará las cuotas de gasto devengados y por medio de la Tesorería Nacional las cuotas de pagos. El Artículo 40, establece que la Tesorería Nacional a través del Fondo Común efectuará el pago de las obligaciones del Estado, puesto que, como toda persona jurídica, tiene obligaciones que debe cumplir.

En el Artículo 47 se indica que no se considerarán gastos corrientes u operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por organismos bilaterales o multilaterales de crédito. El Artículo 48 establece que las funciones establecidas en el Artículo 62 de la Ley, serán desarrolladas a través de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos. El Artículo 49, establece que el Fondo de Amortización será administrado por el Banco de Guatemala en su calidad de Agente Financiero del Estado, con el fin de pagar la deuda pública originada por la emisión de Bonos del Tesoro y Préstamos Externos.

Por último, el Artículo 50 de la referida ley establece que el Ministerio de Finanzas Públicas, establecerá el límite de endeudamiento de cada una de las entidades descentralizadas y autónomas, y que para el efecto tomará en cuenta: a) Monto y perfil de la deuda ya contraída; b) Monto y perfil de las nuevas obligaciones a contraer; c) Situación patrimonial de la entidad; y d) Estado de origen y aplicación de fondos reales y proyectados que garanticen el período de duración y el monto del endeudamiento.



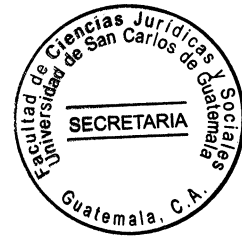
3. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

Decreto 33-2011 del Congreso de la República de Guatemala, para el ejercicio fiscal 2012, esta ley tiene una vigencia de carácter anual, y es aprobada por el Congreso de la República mediante Decreto. Este documento indica los requisitos a seguir para ejecutar el presupuesto que ha sido asignado a cada entidad del Estado, así como el valor asignado para ejecutarse como pago del servicio de la deuda pública.

El Organismo Ejecutivo, dentro de sus justificaciones y exposiciones de motivo de la propuesta de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012, indicó entre otras cosas que se incluyen en el presupuesto de egresos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Q 1,000.0 millones destinados a financiar el pago de deuda por obras ejecutadas en ejercicios fiscales anteriores, y que en cuanto a la situación financiera, los ingresos totales previstos para 2012 serán equivalentes a un 12.0 por ciento del PIB, los gastos totales a un 14.6 por ciento, el déficit fiscal se ubicará alrededor del 2.5 por ciento y la carga tributaria se estima en 11.1 por ciento del PIB.

El déficit sería financiado en 37.7 por ciento por préstamos externos, 59.8 por ciento mediante bonos del Tesoro y 2.5 por ciento mediante disminución de los saldos de caja y bancos. El presupuesto total de egresos representa un 15.2 por ciento del PIB, menor al presupuesto vigente de 2011 (15.7%). Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicio fiscal 2012 (en millones de quetzales):

Monto % PIB



Ingresos totales 47,002.2 12.0%
Ingresos corrientes 46,971.2 12.0%
Ingresos de capital 31.0 0.01%
Gasto total 56,948.3 14.6%
Funcionamiento 38,406.6 9.8%
Inversión 12,069.7 3.1%
Intereses de la deuda pública 6,472.0 1.7%
Resultado presupuestario (Déficit) -9,946.1 -2.5%
Financiamiento 9,946.0 2.5%
Financiamiento Externo Neto 2,461.6 0.6%
Financiamiento Interno Neto 7,163.9 1.8%
Variación de Caja y Bancos 320.5 0.1%
Total presupuesto 59,547.4 15.2%
Producto Interno Bruto (PIB) 391,182.0

(Fuente: control de iniciativas Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, iniciativa número de registro 4397).

En síntesis, el monto del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012 fue aprobado por el Congreso de la República, mediante Decreto 33-2011, por un monto de 59 mil 547 millones de quetzales, que prácticamente es financiado en un 70 % por ingresos tributarios, así como por la colocación de bonos del tesoro por un monto de hasta 7 mil 500 millones de quetzales. El Congreso de la República, en busca de la transparencia del gasto público, acordó incluir dentro de las normas presupuestarias la eliminación total de las Organizaciones no Gubernamentales en la

ejecución de obra e intermediación financiera. Así como también colocar mayor control a la constitución de fideicomisos, a fin de que estos puedan ser fiscalizados.

4. Código Municipal y sus reformas

El Artículo 110, establece que las municipalidades pueden contratar préstamos siempre y cuando se cumplan a cabalidad con los requisitos legales establecidos, para no afectar la capacidad de pago ni las finanzas municipales, y tampoco comprometa las finanzas públicas nacionales.

En el Artículo 113, inciso c) se establece que para la contratación de préstamos externos, la Municipalidad está sujeta a la política de endeudamiento establecida para el sector público, y que las gestiones deben canalizarse por medio del Ministerio de Finanzas Públicas.

5. Acuerdo Presidencial, fechado 16 de julio de 1981

Para dar cumplimiento a la función de administración, coordinación y activación de las acciones relacionadas con financiamiento externo, en las fases de gestión, negociación y ejecución financiera de proyectos, además del registro y control de la deuda pública externa, mediante este Acuerdo Gubernativo publicado el 28 de julio de 1981 en el Diario de Centro América, se creó la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos. En el Artículo dos, literal g) se establece que dicha dirección estará encargada de atender lo relacionado al servicio de la deuda pública externa, llevando así el registro y control



estadístico de la deuda del gobierno central y la contraída por entidades descentralizadas y autónomas que poseen el aval del Gobierno. En el Artículo 6, se indica que el Departamento de Control de la Deuda Pública Externa y Fideicomisos, mantendrá el control y actualizará los registros del servicio de la deuda pública externa.

Posteriormente, con miras a iniciar un proceso de modernización, se creó la Dirección de Crédito Público, por medio del Acuerdo Gubernativo número 476-2000 de fecha 10 de octubre del año 2000, sustituyendo esta Dirección a la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos. Bajo esta nueva estructura su función pasa a ser la de definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de Planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programación a ser ejecutados con financiamiento y cooperación externa. Con el propósito de modernizar la Dirección se definió la estructura organizacional de la Dirección en tres áreas de trabajo, siguiendo los estándares internacionales vigentes (de acuerdo con *Wheeler and Jensen* 2000) en varios países las oficinas de Crédito Público han separado las funciones en *front, middle and back offices*. El *Front-Office* donde se gestiona y contrata la deuda pública tanto externa como interna o local, el *Middle-Office* donde se realiza el análisis y diseño de la estrategia de deuda y, por último, el *Back-Office* encargada del registro y seguimiento de la deuda pública.

Esta propuesta de reestructuración se materializó por medio del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 del 23 de Diciembre del dos mil ocho donde se emite el nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio de Finanzas Públicas, en el cual aparece la Dirección



de Crédito Público como órgano rector del Sistema de Crédito Público y encargado de asegurar la eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. Página oficial de finanzas Públicas.

6. Ley del Organismo Ejecutivo

Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 14 regula las atribuciones de La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) e indica que la misma constituye el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República.

A SEGEPLAN le corresponde entre otras funciones la coordinación y facilitación de las políticas y programas de cooperación internacional. Además de los cuerpos legales mencionados anteriormente, se ha realizado una serie de reformas a diversas leyes como lo son las leyes tributarias, las leyes bancarias, las leyes relacionadas con fiscalización, etc.

4.3.2. Legislación internacional

Se compone de las normas que cada organismo internacional financieros posee para otorgar el financiamiento, considerando la legislación de cada país financiador. Por otra parte cada uno de los contratos suscritos se convierten en un documento legal a nivel



internacional el cual debe ser cumplido por ambas partes de acuerdo a lo establecido en los documentos, con el fin de otorgar financiamiento a países en vías de desarrollo, los diferentes organismos y países acreedores se basan tanto en sus políticas de crédito, como en las políticas de cada país al que otorgan préstamos para no incurrir en inconsistencia legal en la suscripción de los convenios de préstamos, los cuales son evaluados técnica y jurídicamente, con el fin de cumplir los aspectos legales básicos.

4.4. Efectos sociales

Como se ha indicado, durante los últimos años, los montos desembolsados por las instancias financieras multilaterales y bilaterales han ido en permanente crecimiento. Entre las principales causas, de acuerdo a las instancias oficiales fue por la necesidad de recursos financieros para dar cumplimiento a la Agenda de la Paz y posteriormente, ante emergencias climatológicas. Otra causa fue la necesidad de ajustes financieros requeridos para dar cumplimiento a los planes y requerimientos de gobierno.

Las instancias financieras multilaterales, han indicado que Guatemala tiene condiciones favorables para poder recibir más préstamos; que la economía se fortalece y hay un crecimiento económico estable; que los problemas estructurales, como la distribución de tierra, deben darse por medio del mercado; que hay avances sustantivos en el cumplimiento de la agenda de la paz; que para que los servicios públicos sean más competitivos y de calidad, deben ser privatizados; que se debe continuar con políticas macroeconómicas que generen estabilidad (controlar el gasto público, mejorar la

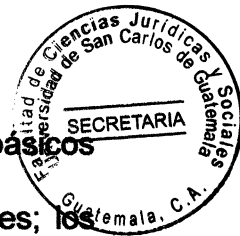
recaudación fiscal, evitar la inflación, fortalecer los intercambios comerciales); que los objetivos del milenio son la base para resolver los problemas sociales en el país.

Pero podemos apreciar el efecto que producen en algunos sectores de la sociedad las nuevas condiciones impuestas por los organismos internacionales que otorgan préstamos a Guatemala:

Sector campesino: la pobreza extrema se vive en las áreas rurales y la realidad actual es similar o en peores condiciones que en la década de los años ochenta; la criminalización y la represión hacia el movimiento campesino se ha transformado prácticamente en política de Estado; la agenda de la paz no ha logrado generar la institucionalidad adecuada para resolver el conflicto agrario.

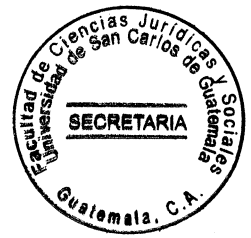
Sector de mujeres: durante los últimos años, se ha incrementado sin precedentes el feminicidio en el país; las mujeres rurales e indígenas siguen siendo las menos favorecidas del desarrollo; la discriminación y opresión hacia las mujeres se vive en todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural en el país.

Sector de derechos humanos: la inseguridad no tiene precedentes en el país, el Estado está cooptado por el crimen organizado; no hay voluntad política por parte del gobierno para resolver la crisis de ingobernabilidad, en Guatemala hay más muertes violentas en la actualidad que en pleno conflicto armado. **Sector indígena:** existen indicadores muy claros que determinan que los sectores de población más marginados, excluidos, con los índices de pobreza y pobreza extrema y analfabetismo, más alarmantes son



precisamente los pueblos indígenas y población rural. Los servicios básicos indispensables para una vida digna son los más deficitarios en las áreas rurales; los efectos de las políticas neoliberales y los tratados comerciales afectan directamente a las familias campesinas; los indicadores de discriminación son latentes y generalizados.

Los organismos internacionales, que otorgan préstamos a Guatemala, han establecido principios, políticas, reglas y mandatos legales, para asegurar que su ayuda en los países en vías de desarrollo se aplique en condiciones de pertinencia, transparencia, eficacia, respeto a los derechos humanos y sobre todo, credibilidad política. Pero como podemos ver, con los crecientes actos de corrupción que se han establecido en los gobiernos anteriores, desde 1996, la incesante violación a los derechos humanos, el incumplimiento de la agenda de la paz por parte de los gobiernos, la politización de la ayuda internacional y la falta de voluntad política, han sido suficientes argumentos para revisar y reorientar la ayuda internacional. Pero, como se ha indicado han persistido más los intereses políticos y económicos bilaterales.



CAPÍTULO V

5. Propuesta o solución a la problemática planteada

Una de las grandes contrariedades que existe alrededor del financiamiento para el desarrollo en Guatemala, reside en que la mayor parte de la inversión social se realiza con fondos de ayuda de la cooperación internacional, a través de subvenciones y préstamos. Los ingresos percibidos son bajos y el mayor porcentaje de la carga tributaria proviene de impuestos indirectos; el Estado y sus instituciones responden a intereses fácticos de los grupos de poder político y económico del país.

Lo anterior permite prever que en la actualidad no se cumple con las condiciones impuestas por la cooperación externa y el destino de los préstamos externos no cumple con sus objetivos. De esa manera, el país siempre va a requerir cubrir a los sectores necesitados y ello le va a generar un mayor endeudamiento, aunado a que no existe un procedimiento ágil para el pago de la deuda externa. Como se indicó en párrafos anteriores, el Estado de Guatemala aún tiene un margen de endeudamiento, pero el problema es que si no se realiza en tiempo y de forma eficaz el pago de la deuda ya existente, la cantidad que Guatemala debe por concepto de deuda externa puede aumentar por el incremento de intereses.

Con la finalidad de realizar en forma ágil, breve, transparente y oportuna, el procedimiento del pago de la deuda pública externa, se propone un proyecto de Acuerdo Gubernativo, que incluya a todos los entes que por ley deben intervenir en el proceso de amortización



y pago de la deuda, porque conforme diversos cuerpos legales existen varias entidades que intervienen, pero es el caso que tienen asignadas las funciones conforme las leyes que las rigen, a cada una por separado, y al realizarse el procedimiento de pago, se pierde esa concatenación que debe existir en dicho procedimiento.

Además el proyecto de Acuerdo Gubernativo, promueve que empleados y funcionarios públicos que intervienen en el proceso de amortización y pago de la deuda externa, realicen una carrera administrativa, con el objeto de apostar a la especialización y a la transparencia, porque resulta que cada cierto tiempo, con el cambio de autoridades gubernamentales, se realiza cambio de personal en esta área, y cada período de tiempo existe personal nuevo en proceso de aprendizaje, lo cual no permite deducir las responsabilidades correspondientes.

También es necesario incluir en la propuesta de Acuerdo Gubernativo, sanciones drásticas para el personal que incurra en demora en el procedimiento relacionado, toda vez que el incumplimiento de obligaciones de los contratos o convenios de préstamos por parte de Guatemala, le origina sanciones pecuniarias que inciden en el incremento del monto de la deuda externa.

5.1. Modelo de acuerdo gubernativo

Se presenta el modelo del acuerdo gubernativo indicado, con el objetivo propuesto, procurando que el mismo contenga las disposiciones necesarias para que se encuentre en condiciones de ser aplicado en su oportunidad, el cual se redacta a continuación:



ACUERDO GUBERNATIVO No.

Guatemala,

El Presidente de la República de Guatemala

CONSIDERANDO

Que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto debe regular las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago.

CONSIDERANDO

Que la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento indican que corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas, ser el ente rector de la contratación de la deuda externa, pero también le corresponde coordinar la amortización y pago de la misma, lo cual no permite realizar un procedimiento ágil que incluya una excelente contratación, una ágil y efectiva amortización y pago y un efectivo control y seguimiento de las ejecuciones que se realicen con el dinero obtenido por dichos préstamos.

CONSIDERANDO

Que en la actualidad, el proceso de amortización y pago de la deuda pública externa, se basa en varias leyes y reglamentos, lo que no permite tener un efectivo control del mismo, por lo que es necesario crear un procedimiento ágil y transparente, que permita cumplir como corresponde con los diferentes convenios de préstamos a los cuales se ha obligado Guatemala.



POR TANTO

En ejercicio de la facultad que le permite el Artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

ACUERDA

EMITIR EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ESPECIFICO PARA LA AMORTIZACIÓN Y PAGO DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA

TÍTULO I

CAPÍTULO ÚNICO

Entidades que intervienen en el proceso de amortización y pago de la deuda pública externa

Artículo 1. Objeto. El objeto del presente Reglamento, es desarrollar la función que las leyes respectivas asignan a cada entidad de gobierno que interviene en el proceso de amortización y pago de la deuda pública externa, con el objeto de establecer un mecanismo de amortización y pago de una forma ágil y transparente. Cada una de las funciones acá desarrolladas para cada entidad, se encuentra regulada en su propia ley.

Artículo 2. Entidades involucradas. El Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Banco de Guatemala, Junta Monetaria y unidades ejecutoras, realizarán la amortización y pago del servicio de la deuda externa.

Artículo 3. Órgano rector. El órgano rector del procedimiento del pago de la deuda pública externa es el Ministerio de Finanzas Públicas.



Artículo 4. Personal administrativo. El personal de las entidades indicadas en el Artículo 1., que realice actividades relacionadas con el proceso de amortización y pago de la deuda externa, tendrá la calidad de empleado o funcionario público.

TÍTULO II

CAPÍTULO I

Comité contralor de la amortización y pago de la deuda externa y verificador del cumplimiento de las condiciones del contrato de préstamo.

Artículo 10. Objeto. El Comité contralor de la amortización y pago de la deuda externa y verificador del cumplimiento de las condiciones del contrato de préstamo, tendrá a su cargo controlar el cumplimiento de la programación de los pagos en concepto de deuda externa, y verificar el cumplimiento de las condiciones del contrato de préstamo. Su actuación será sin perjuicio de la función fiscalizadora que corresponde a la Contraloría General de cuentas.

Artículo 11. Integrantes. Integrarán el Comité identificado en el artículo anterior:

El Ministro de Finanzas Públicas, quien lo preside;

El Ministro de Relaciones Exteriores

Un representante del Banco de Guatemala;

Un representante de la Junta Monetaria;

Una representante del sector de mujeres;

Un representante del sector indígena;

Un representante del sector agricultor; y

Un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos.



Artículo 12. Reunión. El comité identificado en el artículo 10, se reunirá mensualmente para dar seguimiento a la programación y efectivo pago de los montos correspondientes a deuda externa, y verificar el cumplimiento de las condiciones del contrato de préstamo. Para el efecto, deberá emitir una resolución con un mes de anticipación, que avale la asignación del presupuesto del mes siguiente, la cual debe ser operada dentro del módulo de presupuesto; dicha asignación debe ser notificada inmediatamente a la Unidad de Administración Financiera -UDAF- de la Dirección de Crédito Público, en forma oficial, indicando la fuente de financiamiento y el monto asignado para realizar las operaciones de pago correspondientes.

Si existiera modificación de la asignación original, debe justificarse el motivo de dicha modificación, indicando la repercusión de dicha modificación para el Estado de Guatemala, e indicar si fuere el caso, la entidad o persona responsable de dicha modificación. Para efectos de su resolución, el Comité evaluará el avance de la ejecución presupuestaria de cada unidad ejecutora que ha percibido préstamos que se estén amortizando y verificará el cumplimiento de las condiciones de los préstamos que se amortizan.

Artículo 13. Sanciones. El Comité relacionado, establecerá si se ha cometido negligencia en las funciones que corresponde al personal involucrado. Para el efecto emitirá un dictamen y remitirá inmediatamente el caso a la entidad a la que pertenezca, a efecto se apliquen las sanciones que les sean aplicables, y dará seguimiento a dicho proceso.



CAPÍTULO II

Procedimiento de amortización y pago

Artículo 14. El procedimiento de amortización y pago será el siguiente:

Dirección Técnica del Presupuesto: Le corresponde ingresar anualmente dentro del Sistema de Administración financiera –SIAF-, el monto aprobado por el Congreso de la República de Guatemala para efectuar los pagos del servicio de la deuda externa, dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Tesorería Nacional: Debe realizar un registro de los saldos de las cuentas que se utilizan para el pago del servicio de la deuda pública. Elaborará un calendario anual para efectuar los pagos del servicio de la deuda pública externa, este calendario debe remitirse en forma oficial a la Dirección de Crédito Público, para que tome debida nota de las fechas de pago programadas, y proceda a elaborar las instrucciones de pago correspondientes. Posteriormente, solicita al banco agente del Estado, que los pagos se hagan efectivos con fecha valor a más tardar el día correspondiente a la fecha de vencimiento que indique el préstamo.

Obligaciones de Tesorería Nacional: Le corresponde, de acuerdo a la proyección de pagos del servicio de la deuda pública externa, verificar la existencia de liquidez en las cuentas del Tesoro Nacional, con el fin de cumplir con las obligaciones financieras contraídas por Estado. Elaborar el calendario de pagos en forma mensual, considerando el tiempo que debe ser utilizado para operar un pago en diferentes monedas, dicho calendario debe hacerse del conocimiento de la DCP, con el fin de que las instrucciones



de pago se elaboren de acuerdo al calendario correspondiente y sean enviadas al Banco de Guatemala en forma oportuna. Deberá solicitarse al BANGUAT, que el pago se efectúe más tardar la fecha de vencimiento del préstamo. Verificar que exista liquidez en las cuentas el Tesoro Nacional.

Elaborar la programación de pagos del servicio de la deuda pública externa en forma mensual. Priorizar dentro del calendario los pagos de moneda diferente al dólar. Que los pagos se efectúen en forma oportuna. Remitir por medio de oficio el calendario de pagos, a más tardar el último día hábil que antecede al mes en que se realizarán los pagos. Instruir al BANGUAT, que se haga efectivo el pago a los acreedores para lo cual utiliza las instrucciones de pago correspondientes. Solicita que los pagos se acrediten con fecha valor a más tardar el día del vencimiento del préstamo.

Dirección de Crédito Público: El Departamento de Administración de la Deuda Pública, debe elaborar las Instrucciones de pago de acuerdo al calendario de pagos programado por la Tesorería Nacional, indicando en dicha instrucción que el pago debe efectuarse con fecha valor a más tardar el día del vencimiento del préstamo y elaborar por medio del módulo Deuda- SIAF los documentos de cálculo para que se efectúe el pago correspondiente, trasladando a la Unidad de Administración Financiera -UDAF-, los documentos correspondientes en un lapso no mayor de ocho horas hábiles después de elaborada la instrucción.

La Unidad de Administración Financiera -UDAF- de la Dirección de Crédito Público, debe revisar y aprobar dentro del sistema de contabilidad integrada gubernamental -SICOIN-



el comprobante único de registro presupuestario y trasladarlo a las autoridades de la Dirección para las firmas correspondientes y darle seguimiento a manera de que estos se trasladen a la Dirección de Contabilidad del Estado en un lapso no mayor de ocho horas hábiles posteriores a recibidos por dicha unidad, con el fin de cumplir con el cronograma de pagos previamente establecido por la Tesorería Nacional.

El Departamento de Administración de la Deuda Pública, debe operar la regularización del gasto efectuado con cargo al servicio de la deuda pública externa, con base a la nota de débito y nota swift proporcionada por la Dirección de Contabilidad del Estado, efectuando para ello las operaciones de devolución y regularización correspondientes.

La Unidad de Administración Financiera –UDAF- debe trasladar a la Dirección de Contabilidad el Estado los CUR's presupuestarios de devolución, para su aprobación y posteriormente aprobar los CUR's presupuestarios de regularización para actualizar los registros contables y presupuestarios correspondientes.

Obligaciones de la Dirección de Crédito Público:

De acuerdo a las notas de débito del BANGUAT, realiza las operaciones necesarias para operar los ajustes al valor pagado a los acreedores. Solicitar al organismo financiero un documento que indique que el pago fue recibido en forma satisfactoria. Con la nota de débito elabora los ajustes de los pagos instruidos y operados por el BANGUAT. Recibe el acuse recibo de pago y verifica que los valores aplicados sean los correctos en cada uno de los renglones de pago. Emite los CUR de ajustes respectivos para aprobación de



la Contabilidad del Estado, los cuales serán aprobados de acuerdo a la disponibilidad de la cuota presupuestaria. Recibe notificación oficial del acreedor del pago efectuado.

Dirección de Contabilidad del Estado: Debe verificar que la documentación recibida esté completa y cumpla con los requerimientos contables, así como aprobar el comprobante único de registro para que la Tesorería Nacional proceda con la solicitud de pago al Banco de Guatemala.

Obligaciones de la Dirección de Contabilidad del Estado: Remitir a la Dirección e Crédito Público la nota de débito que ampara el pago efectuado al acreedor así como la nota swift en la cual consta la fecha valor en que fue solicitada hacer efectiva la transferencia de los recursos de las cuentas del Estado al acreedor.

Le corresponde velar porque las operaciones realizadas en el SICOIN, llenen los requisitos necesarios, con el fin de que no existan retrasos cuando se remitan las instrucciones de pago para que sean aprobadas. Verificar la existencia del espacio presupuestario para aprobación de CUR's de gasto que generan las instrucciones de pago. Verificar el control legal del SICOIN para la aprobación de CUR's. Informar en forma oficial los problemas existentes o la conclusión contable del proceso, por lo menos un día después de la verificación y aprobación del CUR. Recibe las notas de débito que amparan los pagos efectuados a solicitud de Tesorería Nacional, las cuales detallan el pago efectuado con cargo al servicio de la deuda pública externa. Verificar que en cada nota de débito se adjunte el detalle swift respectivo. Entregar una copia completa y legible de las notas de débito y swift respectivas.



Velar porque se reciban las notas correspondientes de cada uno de los pagos solicitados.

Revisar que se reciban todas las notas de débito de los pagos solicitados. De hacer falta algún documento, deberá solicitarlo al BANGUAT en forma oficial, por lo menos dos días después de efectuado el débito de las cuentas de Tesorería Nacional. Remitir oficialmente copia legible de los comprobantes de pago a la DCP.

Banco de Guatemala -BANGUAT-: Efectuará el pago correspondiente al acreedor con base a la solicitud remitida por la Tesorería Nacional. Emitirá la nota de débito y nota swift correspondiente y remitirá copia de las mismas a la Dirección de Contabilidad del Estado para los registros correspondientes.

Obligaciones del Banco de Guatemala: Le corresponde operar el pago de acuerdo al requerimiento de la Tesorería Nacional; dicho pago debe realizarse con fecha valor a más tardar en la fecha de vencimiento e identificar la fecha en que fue efectuado el débito de las cuentas de Tesorería Nacional, la cual corresponde a la fecha de pago, además debe remitir al Ministerio de Finanzas Públicas las notas swift de cada uno de los pagos efectuados, detallando las cuentas y montos pagados por renglón.

Efectuar el pago al acreedor con fecha valor a más tardar la fecha de vencimiento del préstamo. Emitir y remitir la nota de débito con la fecha en que se efectuó el débito de las cuentas nacionales, a la Dirección de Contabilidad del Estado. Trasladar en forma oficial la nota swift y la nota de débito que resulta de los pagos efectuados a los acreedores, por lo menos dos días después de efectuado el mismo.



Entidades descentralizadas y autónomas

La entidad descentralizada y autónoma que haya realizado un préstamo, deberá prever los pagos correspondientes. Cuando la entidad tenga problemas financieros comprobables y no pueda cancelar la cuota correspondiente de un préstamo, ésta debe solicitar al Gobierno por una única vez cubrir una obligación financiera en su calidad de garante con, por lo menos, quince días hábiles antes del vencimiento del préstamo, para realizar las gestiones de pago necesarias. El pago realizado por el gobierno deberá devengar intereses.

CAPÍTULO III

Artículo 15. Dietas. Los miembros del Comité, devengarán dietas por reuniones ordinarias.

Artículo 16. El presente Acuerdo empezará a regir ocho días después de su publicación en el Diario de Centro América.

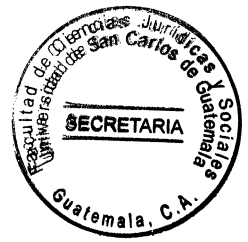
COMUNÍQUESE.

Presidente

Ministro de finanzas Públicas

Ministro de Relaciones Exteriores

**SECRETARIO GENERAL
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**



CONCLUSIONES

1. En los últimos años, el Estado de Guatemala ha recurrido frecuentemente a las instituciones financieras internacionales para que le sufraguen sus proyectos, tales instituciones le han impuesto condiciones para el otorgamiento de préstamos, condiciones que a su vez acarrearán efectos jurídicos y sociales para el país.
2. Los convenios o contratos de préstamos suscritos con organismos internacionales imponen obligaciones para el Estado de Guatemala, tanto económicas, como jurídicas y sociales, de corto, mediano y largo plazo.
3. Guatemala realiza los pagos de la deuda pública externa a través del Ministerio de Finanzas Públicas, pero no existe un procedimiento ágil que establezca un plazo específico y perentorio para desarrollar las actividades del proceso de pago de dicha deuda, que a su vez determine que el préstamo otorgado sea aprovechado por los sectores involucrados.
4. Las sanciones que aplican los acreedores por el retraso en el pago de la deuda externa, varían según el instrumento otorgado y las condiciones impuestas, por lo que el pago de intereses moratorios, además de afectar el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, aumenta el monto inicial de la deuda y afecta la ejecución de proyectos.



5. Los crecientes niveles de pobreza, la vulnerabilidad social y económica de la población, la inseguridad política y social, entre otros factores, son indicadores de que las políticas implementadas por el Estado guatemalteco con la ayuda internacional, para salir del subdesarrollo, no han generado los cambios esperados.

RECOMENDACIONES

- 1. El Estado de Guatemala debe buscar los mecanismos que le permitan captar o generar los fondos necesarios para el financiamiento de los proyectos que se tienen previstos ejecutar, evitando recurrir a instituciones financieras internacionales que le imponen condiciones para el otorgamiento de los préstamos y de esa forma impedir los efectos jurídicos y sociales que no permiten la libre utilización de los recursos en el país.**
- 2. Se debe elaborar un Acuerdo Gubernativo, según el modelo propuesto, en donde la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, regulen el procedimiento relativo al pago de la deuda externa.**
- 3. Es necesario crear un instrumento administrativo que desarrolle el procedimiento de pago de la deuda externa, que integre las principales actividades de dicho procedimiento, que obligue a que tales actividades se desarrollen en un plazo breve y de forma ágil, oportuna y transparente; a su vez, que exista un comité encargado de revisar que se cumpla con lo establecido en el mismo.**
- 4. Que si el atraso en el cumplimiento de una obligación financiera, relacionada con amortización y pago de la deuda pública externa, se debe a negligencia de la unidad ejecutora, se sancione a dicha unidad no autorizándole otros préstamos,**



hasta que cumpla con la amortización total del contrato de préstamo, para evitar incurrir en pagos moratorios.

5. El Estado de Guatemala debe implementar la aplicación de políticas económicas sociales que permitan salir del subdesarrollo y eliminar los niveles de pobreza, vulnerabilidad social y económica de la población guatemalteca, invirtiendo la ayuda internacional en beneficio social de las áreas donde existe mayor riesgo de pobreza y pobreza extrema.



ANEXO





ANEXO I

PREGUNTAS DE ENTREVISTA A ABOGADOS ESPECIALISTAS EN DERECHO FINANCIERO

1. ¿Considera usted que el Estado ha abusado de los préstamos solicitados a instituciones financieras internacionales?

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

2. ¿Considera usted que el Estado es mal administrador de los préstamos que le han otorgado instituciones financieras internacionales?

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

3. ¿Conoce usted las tasas de interés promedio de los préstamos otorgados al Estado de Guatemala?

Sí _____ No _____

4. ¿Considera usted que se justifica el endeudamiento por parte del Estado de Guatemala?

Sí _____ No _____

5. **¿Considera usted que el Estado de Guatemala, cumple a cabalidad con su función de velar por el cumplimiento de las condiciones a que se han sujetado los préstamos internacionales que le han sido otorgados?**

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

6. **¿Tiene usted conocimiento del monto que en concepto de deuda pública externa adeuda el Estado de Guatemala, a instituciones financieras internacionales?**

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

7. **¿Considera usted que es importante que el Estado de Guatemala reduzca los préstamos a instituciones financieras internacionales?**

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

8. **¿Considera usted conveniente que se cree un órgano institucional con participación de diversos sectores de la sociedad, que se encargue de revisar, controlar y denunciar anomalías suscitadas dentro del procedimiento de amortización y pago de la deuda pública externa?**

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____



9. ¿Considera usted conveniente que las entidades financieras internacionales, al momento de otorgar créditos a Guatemala, condicionen los mismos a informes periódicos de los sectores para los cuales se justifica el préstamo?

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

Conclusión sobre el cuestionario para establecer el conocimiento sobre la deuda pública externa en Guatemala, las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales y los efectos jurídicos y sociales que implican esas condiciones.

1. ¿Considera usted que el Estado ha abusado de los préstamos solicitados a instituciones financieras internacionales? Con relación a esta pregunta, en un cien por ciento respondieron que Guatemala ha abusado de los préstamos solicitados a entidades financieras internacionales, porque cada nuevo gobierno hace sus propias negociaciones de préstamos y no evalúa el avance, cumplimiento y ejecución de los préstamos ya otorgados.
2. ¿Considera usted que el Estado es mal administrador de los préstamos que le han otorgado instituciones financieras internacionales? En cuanto a esta pregunta un cinco por ciento dijo que no y un noventa y cinco por ciento indicó que sí es un mal administrador de dichos préstamos, porque no existe un ente que se encargue de darle seguimiento al cumplimiento de las condiciones de los préstamos, además que muchas veces se destina el dinero de los préstamos a cubrir otros rubros.



3. **¿Conoce usted las tasas de interés promedio de los préstamos otorgados al Estado de Guatemala? Los entrevistados, en un cien por ciento dijeron que no se conoce el promedio de tasas de interés de dichos préstamos, porque generalmente existen préstamos que se otorgaron hace muchos años, con una tasa de interés determinada, pero posteriormente el gobierno consolida esta deuda y surgen nuevas condiciones a las pactadas originalmente, modificando y elevando de forma considerada las nuevas tasas de intereses.**
4. **¿Considera usted que se justifica el endeudamiento por parte del Estado de Guatemala? Los entrevistados en su totalidad, indicaron que no se justifica el endeudamiento, porque el país se encuentra en iguales o peores condiciones de años anteriores y que muchas veces los préstamos que son negociados, son destinados a obras o proyectos que solamente se planifican y no se ejecutan por parte de las autoridades.**
5. **¿Considera usted que el Estado de Guatemala, cumple a cabalidad con su función de velar por el cumplimiento de las condiciones a que se han sujetado los préstamos internacionales que le han sido otorgados? En su totalidad los entrevistados han contestado que no cumple con dicha función, porque el ente encargado de la negociación y contratación también se encarga de las amortizaciones o pagos y no atiende efectivamente la función de darle seguimiento a la ejecución y cumplimiento de las condiciones pactadas, generalmente se desvirtúa el objetivo del préstamo.**



6. ¿Tiene usted conocimiento del monto que en concepto de deuda pública externa adeuda el Estado de Guatemala, a instituciones financieras internacionales?

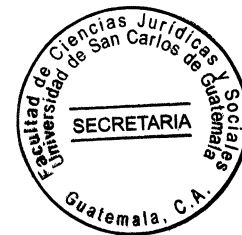
Los entrevistados en un cien por ciento indicaron que sí conocen un aproximado del monto que en este concepto adeuda el Estado de Guatemala, el problema es que no existe una información específica, que se publique mensualmente en medios de comunicación, en donde se desglosen los montos que adeuda cada institución y gobierno central, lo pagado y lo ejecutado.

7. ¿Considera usted que es importante que el Estado de Guatemala reduzca los préstamos a instituciones financieras internacionales? Los entrevistados en su totalidad indicaron que deben reducirse los préstamos, porque el país se endeuda cada vez más y no hay un cambio significativo en el sector social para el cual se justifican los préstamos, que los préstamos deben ser solicitados, para proyectos de beneficio social.

8. ¿Considera usted conveniente que se cree un órgano institucional con participación de diversos sectores de la sociedad, que se encargue de revisar, controlar y denunciar anomalías suscitadas dentro del procedimiento de amortización y pago de la deuda pública externa? Los entrevistados en un 100 por ciento indicaron que es conveniente, para que Guatemala no se endeude más por atrasos en los pagos.



9. ¿Considera usted conveniente que las entidades financieras internacionales al momento de otorgar créditos a Guatemala, condicionen los mismos a informes periódicos de los sectores para los cuales se justifica el préstamo? En su totalidad los entrevistados indicaron que sí, porque esa sería una forma de controlar que el dinero proveniente de dichos préstamos, efectivamente cumpla con los objetivos que originaron el préstamo.



BIBLIOGRAFÍA

AMAT SALAS, Joan M. **Planificación financiera**. 3a. ed.; Barcelona, España: Ed. Gestión 2000. 1996.

BALLÓN E., Eduardo y Mariano Valderrama L. **Las relaciones de las ONG de américa latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización**. Bruselas: Ed. Alop. 2003.

Banco Centroamericano de Integración Económica. **Sostenibilidad fiscal en Centroamérica**. Departamento de planificación y presupuesto. 2002.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. **Manual del servicio de la deuda del Banco Mundial**. Grupo de servicios a los prestatarios, Banco Mundial. 2005.

BA TIUL, Máximo Abrahán et. al. **El acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y la cooperación de la Unión Europea, diez años después**. Guatemala, 2007.

BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. **Nociones fundamentales de derecho tributario**. 2a. ed.; Colombia: Ed. Rosaristas. 1997.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 1979.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administración: proceso administrativo**. 3a. ed.; Colombia: Ed. McGraw-Hill, Inc. 2001.

Comisión Europea. **Cómo funciona la Unión Europea. Definición de una estrategia de intervención a mediano plazo de la UE en Guatemala**. Bélgica, 1998.



DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Principios de derecho tributario.** México: Ed. Limusa. 2003.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Filosofía del derecho.** 14a. ed.; México: Ed. Porrúa. 2004.

GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. **Derecho tributario: consideraciones económicas y jurídicas, análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia.** Argentina: Ed. Depalma. 1999.

GUILLIANI FONROUGE, Carlos M. **Derecho financiero.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma. 1977.

HENRÍQUEZ EGGENBERGER, Ricardo, **“Fundamentos de derecho tributario.”**
<http://www.scribd.com/doc/22493452/fundamentos-derecho-tributario-guatemalteco>
(28 de agosto de 2015).

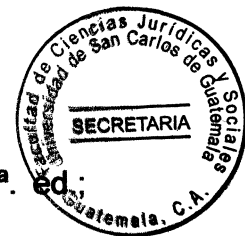
HIDALGO TUÑÓN, Alberto. **Teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo: una interpretación.** España: Ed. de la Universidad de Oviedo. 2000.

IRÍAS GIRÓN, Juan Miguel. **Catálogo de términos y sus definiciones de uso común en administración financiera.** Guatemala: Ed. Sección de Publicaciones de la Dirección Técnica del Presupuesto. 1997.

MATUS BENAVENTE, Manuel. **Finanzas públicas.** Chile: Ed. Jurídica. 1964.

MONTERROSO VELÁSQUEZ, Gladys Elizabeth. **Derecho financiero parte I, finanzas públicas.** 2a. ed.; Guatemala: Ed. Comunicación Gráfica G&A. 2004.

MONTERROSO VELÁSQUEZ, Gladys Elizabeth. **Derecho financiero parte II, derecho tributario.** 3a. ed.; Guatemala: Comunicación Gráfica G&A. 2004.



- MONTERROSO VELÁSQUEZ, Gladys Elizabeth. **Fundamentos tributarios**. 3ª. Ed.; actualizada; Guatemala: Ed. Comunicación Gráfica G&A. 2009.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 27a. ed.; actualizada, corregida y aumentada; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta SRL. 2000.
- QUERALT, Juan Martin et. al. **Curso de derecho financiero y tributario**. Madrid, España: Ed. Tecnos. 2000.
- Real Academia Española. **Diccionario de lengua española**. 21a. ed.; Madrid, España: Ed. Espasa, Calpe S. A., 1994.
- RODRÍGUEZ BERIJO, Álvaro. **El presupuesto del Estado**. Madrid, España: Ed. Tecnos. 1976.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Sistema de derecho financiero**. Madrid, España: Ed. Imprenta Aguirre. 1985.
- SPISSO, Rodolfo Roque. **Derecho constitucional tributario: principios constitucionales del gasto público**. 2a. ed.; Argentina: Ed. Depalma. 2000.
- VILLAGRÁN KRAMER, Francisco. **Aspectos legales de la deuda externa latinoamericana. Informe al comité jurídico interamericano**. 1a. ed.; Guatemala: Ed. Tipografía Nacional. 1991.
- VILLEGAS, Héctor Belisario. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Talleres Nex Print S.R.L., 1997.
- VILLEGAS, Héctor Belisario. **Derecho financiero y tributario**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma. 1997.



VILLEGAS, Héctor Belisario. **La evasión fiscal en la Argentina**. 13a. ed.; Argentina, Ed. Talleres Nex Print S.R.L., 1998.

VILLEGAS, Héctor Belisario. **Manual de finanzas públicas**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma. 2000.

Electrónicos:

Banco de Guatemala. **Boletines estadísticos trimestrales-anales, desde 1995 a 2004**. Guatemala: Ed. electrónicas. 2005.

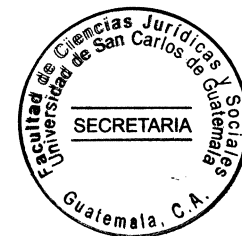
Banco Interamericano de Desarrollo, “¿Qué es el BID?” <http://www.iadb.org/aboutus/index.cfm?language=Spanish> (30 de agosto de 2015).

Banco Interamericano de Desarrollo. “**Relaciones con las instituciones financieras subregionales, política regional.**” <http://www.iadb.org/cont/pli/op-601.HTM>, 1996. (26 de agosto de 2015).

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. “¿Qué es el Banco Mundial?” <http://www.worldbank.org> (11 de agosto de 2015).

Deuda externa y desarrollo. “**La vida antes que la deuda.**” http://www.rcp.net.pe/IAL/cepdocum/vid_deu.hmt (17 de agosto de 2015).

Revista de información y debate pueblos. “**El fondo monetario internacional: deuda externa y subdesarrollo.**” http://www.revistapueblos.org/article.php3?id_article=560, 2007. (26 de agosto de 2015).



Legislación:

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

Código Municipal y sus reformas. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 56-2002. 2002.

Código Tributario. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 6-91. 1991.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 27- 92. 1992.

Ley de Libre Negociación de Divisas. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 94-2000. 2000.

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

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

Ley Monetaria. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 17-2002. 2002

Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 16-2002. 2002.

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