

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

**FALTA DE APLICACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL, POR FALTA
DE RECURSOS ECONÓMICOS EN EL ÁREA RURAL DE GUATEMALA**

LUIS ESTUARDO LÓPEZ MONZÓN

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2020

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

**FALTA DE APLICACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL, POR FALTA
DE RECURSOS ECONÓMICOS EN EL ÁREA RURAL DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUIS ESTUARDO LÓPEZ MONZÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2020

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

DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL I, en sustitución del Decano

VOCAL II: Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras

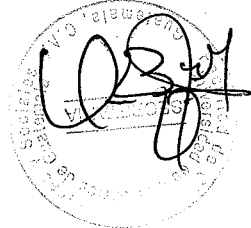
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Denis Estuardo Velásquez González

VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia

SECRETARIO: M.S.c. Luis Renato Pineda

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



Atentamente pase al (a) Profesional, **EDDY AUGUSTO AGUILAR MUÑOZ**
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
LUIS ESTUARDO LÓPEZ MONZÓN, con carné **9617454**,
intitulado **FALTA DE APLICACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL, POR FALTA DE RECURSOS**
ECONÓMICOS EN EL ÁREA RURAL DE GUATEMALA.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 01 / 02 / 2019

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FAC. DE C.C. J.J. Y S.S.
UNIDAD DE
ASESORIA DE
TESIS
—
GUATEMALA, C. A.

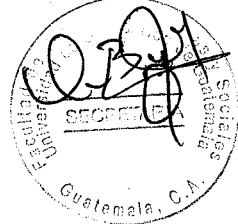
~~Asesor(a)~~
(Firma y Sello)

(Firma y Sello)
Lia Eddy Augusto Aguilar Nuñez
ABOGADO Y NOTARIO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





Lic. EDDY AUGUSTO AGUILAR MUÑOZ
Abogado y Notario
BUFETE CORPORATIVO, ABOGADOS, AUDITORES Y
CONTADORES: 11 calle 4-52 zona 1, edificio Asturias, oficina 4,
ciudad de Guatemala
Teléfono: 2232 3916

Guatemala 18 de febrero de 2019

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

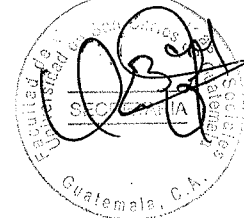


Lic. Orellana:

Respetuosamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que he cumplido con la función de asesor de tesis del bachiller **LUIS ESTUARDO LÓPEZ MONZÓN**, intitulado inicialmente **FALTA DE APLICACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL, POR FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS EN EL ÁERA RURAL DE GUATEMALA**, en virtud de lo analizado me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

- A. En relación con el tema investigado considero que contiene elementos técnico-científicos, debido a que el tema abordado se refiere a la necesidad de reformar la Ley de Educación Nacional para establecer una adecuada supervisión del presupuesto asignado al Ministerio de Educación.
- B. La metodología cumple con los pasos necesarios en la educación, como técnicas principales de investigación se utilizaron: la bibliográfica, investigación de campo, métodos de investigación deductiva e inductiva.
- C. La relación de este trabajo es adecuada y jurídicamente correcta, asimismo, se puede señalar que se cumplió el objeto principal que fue la supervisión adecuada del presupuesto asignado a cada dependencia del Ministerio de Educación para el adecuado cumplimiento de sus fines.

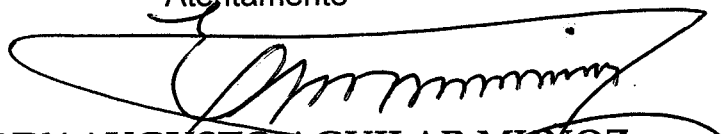


Lic. EDDY AUGUSTO AGUILAR MUÑOZ
Abogado y Notario
BUFETE CORPORATIVO, ABOGADOS, AUDITORES Y
CONTADORES: 11 calle 4-52 zona 1, edificio Asturias, oficina 4,
ciudad de Guatemala
Teléfono: 2232 3916

- D. Con la presente investigación se comprobó la hipótesis, porque se determinó la falta de supervisión y control del destino de los recursos económicos que el Estado le asigna anualmente a cada dependencia del Ministerio de Educación, lo que conlleva el incumplimiento de los fines de la educación como lo establece la Ley de Educación Nacional, siendo perjudicada la población en general.
- E. La redacción de este trabajo es adecuada y jurídicamente correcta.
- F. La contribución científica del trabajo de tesis en referencia, se centra en garantizar un adecuado derecho a la educación conforme lo establecen los Artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como el cumplimiento de los fines de la educación según lo establece la Ley de Educación Nacional y con ello se garantizaría que el Estado de Guatemala tenga ciudadanos mejor preparados con estudios superiores porque tendrían una base sólida como lo es la educación inicial.
- G. La conclusión discursiva es congruente con el contenido del trabajo de tesis, ya que es un gran aporte al conocimiento del estudio del derecho.
- H. En cuanto a la bibliografía empleada, se comprobó que la misma ha sido correcta y suficiente para el presente trabajo.

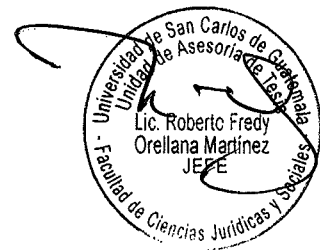
En mi calidad de asesor y de conformidad con lo que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, de manera expresa manifiesto que no somos parientes con el bachiller **LUIS ESTUARDO LÓPEZ MONZÓN**, por tal razón emito **DICTAMEN FAVORABLE** estimando que el trabajo de tesis cumple con todos los requisitos establecidos en el normativo respectivo, a efecto se continúe con el trámite.

Atentamente


Lic. EDDY AUGUSTO AGUILAR MUÑOZ
ASESOR DE TESIS
Colegiado: 6,410
Lic. Eddy Augusto Aguilar Muñoz
ABOGADO Y NOTARIO



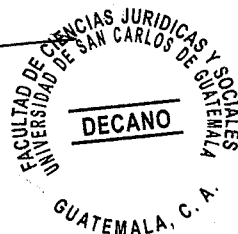
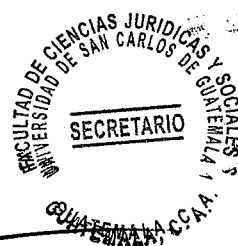
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

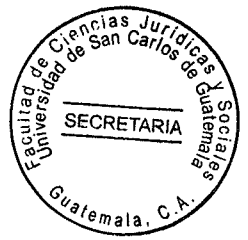


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 20 de febrero de 2020.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS ESTUARDO LÓPEZ MONZÓN, titulado FALTA DE APLICACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL, POR FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS EN EL ÁREA RURAL DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.





DEDICATORIA

A DIOS:

Ser Supremo, que medió salud y fuerza para cumplir mi meta y a quien dedico este logro.

A MIS PADRES:

José Luis López y María Del Rosario Monzón de López, gracias por darme la vida, por sus enseñanzas de lucha y perseverancia, que con su ejemplo dieron mayor motivación a mi esfuerzo, los llevo siempre en mi mente y corazón.

A MI ESPOSA:

Francisca Guadalupe Menchu De López, por ser una gran bendición en mi vida, por todo su apoyo incondicional y estar siempre presente para cumplir esta meta, Dios te bendiga.

A MIS HIJOS:

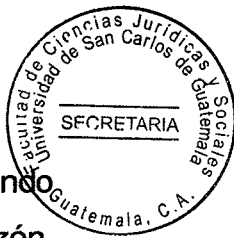
Mario Estuardo López Gomez Y Luis Fabrizio López Menchu, por ser quienes me motivaron día con día a esforzarme para llegar a cumplir esta meta y que Dios me de salud para bendecir sus vidas.

A MIS HERMANOS

Ana Rosa, Lucia Esperanza, José Pablo López Monzón, gracias por su apoyo.

A MIS CUÑADOS:

Gerson Menchu, Sandy Ramos, por todo su apoyo y muestras de afecto.



A MIS SOBRINOS:

José Ángel López Monzón, Daniel Fernando Pérez López, José Bryan López Monzón, Anderson Josué Pérez López, Ana Paula Y Fátima Karina Menchu Ramos, que Dios me permita bendecir sus vidas y ser ejemplo para que cumplan sus metas.

A MI SUEGRA:

Ana Lilian Valencia Villacorta, por todo su apoyo y ser una gran persona.

A MIS TÍOS:

Benigno Ramírez López Y Lucrecia Medrano, por todas sus muestras de afecto y apoyo.

A MIS AMIGOS:

Por todo su apoyo y compartir este momento tan especial en mi vida.

A:

La gloriosa y tricentenaria Universidad De San Carlos De Guatemala, por ser una mi casa de estudios y brindarme la oportunidad de cumplir esta meta y el honor poner en alto su nombre.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por darme la oportunidad de realizar la meta de ser un profesional.

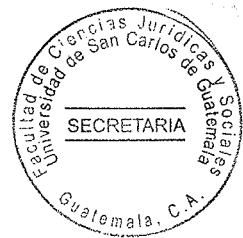


PRESENTACIÓN

El tipo de investigación es cualitativa, la rama cognoscitiva de la ciencia a la que pertenece es al derecho administrativo y derechos humanos. El contexto diacrónico es el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala; el contexto sincrónico comprende del año 2016 al 2018, el objeto de estudio es la Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto y el presupuesto asignado al Ministerio de Educación durante los años 2015 al 2018.

El sujeto de estudio lo constituye el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Educación y la población de escasos recursos que no tiene acceso a la educación. Con lo anterior, se garantizaría un adecuado derecho a la educación conforme lo establecen los Artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de la República de Guatemala, como el cumplimiento de los fines de la educación según lo establece la Ley de Educación Nacional y con ello se garantizaría que el Estado de Guatemala tenga ciudadanos mejor preparados.

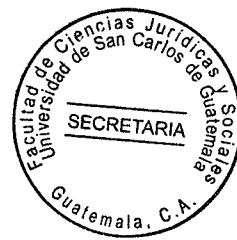
El aporte académico de la investigación es determinar la necesidad que el Congreso de la República de Guatemala adicione los Artículos 20 bis, 20 ter y 20 quater a la Ley Orgánica del Presupuesto, para que un delegado del Ministerio de Finanzas Públicas verifique que el presupuesto asignado al Ministerio de Educación se esté utilizando adecuadamente de forma íntegra o de lo contrario, imponer sanciones a quienes resulten responsables del desvío de los recursos económicos asignados.



HIPÓTESIS

La falta de control en las erogaciones del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado asignado para cada una de las dependencias que integran el Ministerio de Educación, ocasiona que los recursos económicos no se distribuyan de manera íntegra entre las referidas dependencias, lo cual conlleva que el Estado de Guatemala no cumpla de manera eficiente con garantizarle a la población el adecuado derecho a la educación como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

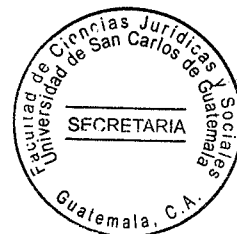
Así como el incumplimiento de los fines de la educación establecidos en la Ley de Educación Nacional, causando un detrimento colateral de la población en el sentido de que no tiene acceso a esta garantía constitucional de la cual el Estado es garante, y el mandato constitucional así lo establece, mismo que hace que con el avance del tiempo la merma de la falta de conocimiento hace que otros factores de la sociedad sean afectados indirectamente, haciendo una población que carece de educación.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

El método utilizado para la comprobación de la hipótesis fue el inductivo, con el que se pudo obtener resultados específicos o particulares de la problemática que es el incumplimiento del derecho humano a la educación que el Estado de Guatemala debe de garantizarle a toda la población.

La hipótesis fue validada porque se determinó la falta de supervisión y control del destino de los recursos económicos que el Estado le asigna anualmente a cada dependencia del Ministerio de Educación, lo que conlleva el incumplimiento de los fines de la educación como lo establece la Ley de Educación Nacional, siendo perjudicada la población en general, por lo que es necesario un sistema de control sobre las erogaciones del Estado que tiene por destino la educación en Guatemala, al existir este sistema habrá un control que designara de forma correcta, efectiva y directa el recurso económico con el fin específico, y con esto de forma tangible se podrá plasmar la correcta aplicación de recurso económico que tiene por fin ser dirigido al sistema educativo en Guatemala.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho financiero.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Definición.....	3
1.3. Autonomía.....	4
1.4. Ramas del derecho financiero.....	5
1.5. Características.....	7
1.6. Relación con otras disciplinas jurídicas.....	8
1.7. Actividad financiera del Estado.....	11
1.8. El poder financiero.....	14

CAPÍTULO II

2. El presupuesto.....	17
2.1. Antecedentes.....	17
2.2. Definición.....	19
2.3. Naturaleza jurídica.....	21
2.4. Principios presupuestarios.....	23
2.5. Ley Orgánica del Presupuesto.....	25
2.6. Procedimiento presupuestario.....	26

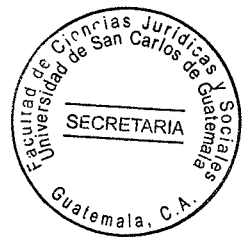
CAPÍTULO III

3. El derecho a la educación y el Ministerio de Educación.....	35
--	----

3.1. La educación.....	35
3.2. Finalidades, metas y objetivos.....	36
3.2.1. La educación como derecho humano.....	38
3.3. Jerarquía administrativa.....	42
3.4. Competencia administrativa.....	45

CAPÍTULO IV

4. Falta de aplicación de la Ley de Educación Nacional por falta de recursos económicos en Guatemala.....	49
4.1. El Ministerio de Finanzas Públicas.....	49
4.1.1. Estructura orgánica.....	50
4.2. Recursos públicos.....	52
4.2.1. Clasificación.....	53
4.3. Presupuesto en materia de educación.....	54
4.4. Problemática.....	60
4.5. Propuesta de reforma.....	65
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	71



INTRODUCCIÓN

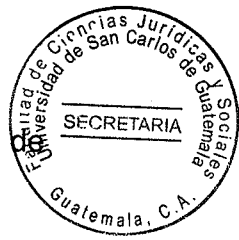
El problema surge debido a que si bien es cierto, el Estado de Guatemala destina una cantidad dineraria en concepto de erogación, para las dependencias que forman parte del Ministerio de Educación, del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, los recursos económicos no se destinan específicamente para el fin que les corresponde, ya que constantemente se evidencia un pésimo servicio en la educación en aspectos como:

Escuelas en mal estado, falta de útiles escolares, falta de alimentación en la refacción escolar, lo que da la pauta que la asignación presupuestaria anual se destina para fines personales de los funcionarios y empleados públicos del Ministerio de Educación.

Esta situación conlleva a que el Estado de Guatemala no pueda cumplir a cabalidad con los Artículos 71, 73 y 74 de la Constitución Política de la República de Guatemala ni con los fines de la educación establecidos en la Ley de Educación Nacional, lo cual conlleva a que los ciudadanos no tengan una adecuada superación moral, ética y social, lo que a la vez, frena el adecuado desarrollo del país.

El objetivo general fue demostrar que la falta de aplicación de la Ley de Educación Nacional se debe a la inexistencia de supervisión en la erogación de los recursos económicos asignados al Ministerio de Educación. El objetivo general fue alcanzado porque se constató debido a que la cantidad asignada anualmente para la cartera de educación, proveniente del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de

Guatemala, no se distribuye adecuadamente para cada dependencia del Ministerio de Educación.



En la hipótesis se menciona que la falta de control en las erogaciones del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado asignado para cada una de las dependencias que integran el Ministerio de Educación, ocasiona que los recursos económicos no se distribuyan de manera íntegra entre las referidas dependencias, lo cual conlleva que el Estado de Guatemala no cumpla de manera eficiente con garantizarle a la población el derecho a la educación establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como el incumplimiento de los fines de la Ley de Educación Nacional.

Este trabajo consta de cuatro capítulos: En el primero, se estudian los derechos humanos; en el segundo, se hace alusión al derecho a la educación; en el tercero, se hace referencia al presupuesto; y en el cuarto, se analiza la falta de aplicación de la Ley de Educación Nacional, por falta de recursos económicos en el área rural de Guatemala.

Los métodos utilizados fueron: el analítico, el sintético, el inductivo y el deductivo. La técnica utilizada fue la documental. Es importante que el recurso económico afecto a la cartera de educación se distribuya adecuadamente en las dependencias que integran el Ministerio de Educación.



CAPÍTULO I

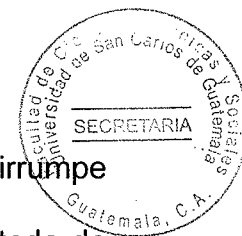
1. Derecho financiero

En el presente capítulo se hará referencia al estudio del derecho financiero, extrayendo lo fundamental como lo son sus antecedentes, su definición, sus características, lo relativo a la autonomía, el poder financiero y la relación con otras disciplinas jurídicas.

1.1. Antecedentes

Afirma la doctrina que: "Es un derecho estrechamente ligado a las formas de propiedad y a los modos de explotación de la riqueza. He ahí por qué, pese a su modernidad como disciplina científica, clava sus raíces más hondas en estratos históricos muy lejanos. Libertad y propiedad han sido los dos grande» temas en torno a los que se ha desenvuelto el acontecer político y el sistema de las instituciones jurídicas. Apurando aún más los conceptos, casi podría decirse que el tema de la libertad encierra en su seno el de la propiedad, ya que ésta, en esencia, no hace sino dibujar el contorna de la libertad económica del hombre.

No es extraño, por tanto, que en la historia política de todos los pueblos la evolución de las «libertades» haya corrido pareja con el desenvolvimiento de los «tributos». La concesión de subsidios aparece en la edad media fuertemente impregnada de sentido contractual. Los monarcas sancionaban y convertían en leyes los cuadernos de peticiones de los representantes de las ciudades, a cambio de la concesión de



subsidios. En crisis el Estado absoluto y a impulsos de la revolución francesa, irrumpe en el mundo el constitucionalismo escrito, y es entonces cuando la idea del Estado de derecho adquiere, en el ámbito financiero, su más fuerte significación política y económica. Al coexistir y armonizarse en la Monarquía constitucional dos principios de poder, el rey y representación popular, de cuya combinación nacía el equilibrio y el sistema, la competencia parlamentaria para la aprobación del presupuesto se concibe como una garantía del pueblo frente al gobierno y tiene, además, la virtud de imprimir periodicidad a la reunión de la representación popular, cuya convocatoria no estaba a la sazón estrictamente regulada.

Dentro de la organización del Estado constitucional, se colocó por encima de todo el movimiento relativo a la hacienda. El ejercicio del poder tributario del Estado quedó sometido a la Ley del Presupuesto. Cuando se trata de recaudar impuestos es necesario someter a la representación nacional un presupuesto que contenga el cuadro de los ingresos y de los gastos que se deben hacer. Las garantías constitucionales penetraron también en el mecanismo impositivo. El individuo debe el impuesto porque está previsto en la ley y lo debe tal como en ella se reglamenta. De tal suerte, que el impuesto dejó de constituir un poder de jacto para integrar una verdadera relación jurídica”.¹

Se puede establecer que a través de la historia de la humanidad, el tema financiero fue considerado como parte de la política general, debido a ello, es fundamental dar a conocer una breve historia relativa a las distintas doctrinas relacionadas, las cuales se

¹ Sainz de Bujanda. **Estado de derecho y hacienda pública**. Pág. 194



han venido desarrollando con el transcurso del tiempo. Se puede denotar entonces que la edad media es el comienzo del derecho financiero, aunque no con ese nombre, pues durante esa época es común hacer mención de que existieron prácticas de orden patrimoniales, en las cuales no ocurrió la existencia de una diferencia entre los soberanos y los bienes del Estado.

1.2. Definición

La doctrina define al derecho financiero como: “Aquella rama del derecho, de la ciencia del derecho, que estudia el ordenamiento jurídico de la Hacienda pública; que estudia aquellas normas que, dentro del ordenamiento jurídico regulan tanto la organización de la Hacienda pública y su situación jurídica como titular de derechos y obligaciones, como la actividad de la Hacienda pública, es decir, la actividad financiera”.²

Como se puede apreciar, el citado autor toma como referencia la hacienda pública, aspecto que es de suma importancia para entender el objeto de esta disciplina jurídica, ya que el concepto hacienda pública se refiere a la asignación de recursos para el buen funcionamiento del Estado que no es más que la actividad financiera.

También se define como: “El conjunto de normas de derecho público positivo que tienen por objeto la regulación de las finanzas de las colectividades públicas, Estados y otros entes con administración propia existentes dentro de aquel”.³

² Ferreiro Lapatza, José Juan. **Instituciones de derecho financiero**. Pág. 17

³ ChapoyBonifaz, Dolores Beatriz. **Derecho financiero**. Pág. 1

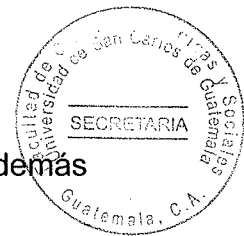


Las definiciones de los autores antes citados son congruentes con el objeto del derecho financiero, sin embargo, a criterio personal, éstas necesitan ser ampliadas con el objeto de entender de mejor manera el género próximo, el concepto y la diferencia específica, en este orden de ideas, se considera que el derecho financiero es la rama del derecho público, que consiste en el conjunto de doctrinas, principios, teorías, instituciones y normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, las relaciones entre la administración y los particulares y las formas de recaudación del gasto.

1.3. Autonomía

La autonomía del derecho financiero ha avanzado, ya que el derecho tributario, como una de sus ramas, ha sido considerada como disciplina independiente; por otra parte, el derecho financiero se ha estudiado dentro del derecho administrativo con anterioridad, sin embargo, hoy en día se ha convertido en una rama independiente, razón por la cual en el pensum de la carrera de derecho se estudia en un semestre independiente. La autonomía del derecho financiero debe ser estudiada de acuerdo a tres elementos: su fin, objeto y contenido, así lo afirma la doctrina en los siguientes términos:

- a) “Debe haber un ámbito de la realidad social bien acortado, este espacio lo constituye la actividad financiera del Estado.
- b) Un conjunto de normas y relaciones homogéneas, estas condiciones se cumple en el derecho financiero que presenta un conjunto de norma que por el fin que tienen, por la naturaleza de la tutela jurídica, por el orden de relaciones de la vida social al



que se refieren, presentan unos caracteres propios que las diferencian de las demás ramas del derecho público.

- c) Un conjunto de principios generales propios, que tanto en su vertiente de ingresos como de gastos es más estricto que en otras ramas del derecho administrativo, existe además toda una larga doctrina sobre los principios presupuestarios de anualidad, unidad, universalidad, que no son propios de esta rama del derecho.”⁴

Lo que la autora citada hace quiere decir es que una rama del derecho va ser autónoma cuando tenga principios e instituciones propias, es decir que su objeto de estudio se diferencie plenamente de otra rama del derecho que le es parecida, en este caso, el derecho administrativo y el derecho tributario tienen cierta similitud con el derecho financiero, pero el objeto de cada una de ellas es diferente.

Respecto del derecho administrativo, éste tiene por objeto la organización y funcionamiento de la administración pública, las relaciones entre la administración y los particulares velando por el bien común, o sea, es de naturaleza finalista. El derecho financiero tiene un carácter instrumental, pues no persigue el modo directo la satisfacción de necesidades.

1.4. Ramas del derecho financiero

Existe unanimidad de criterios en la doctrina en cuanto a las ramas que comprende el

⁴ *Ibíd.* Pág. 5



derecho financiero, siendo estas: el derecho tributario, el derecho patrimonial y el derecho presupuestario. Beatríz Dolores Chapo y Bonifaz, afirma que:

- a) “El derecho tributario debe entenderse como el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares.
- b) El derecho presupuestario es el conjunto de normas relativas a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto; es la regulación jurídica del llamado ciclo presupuestario.
- c) Por último el derecho patrimonial se refiere a las normas relativas a la gestión y administración del patrimonio permanente del Estado, tanto en el sector centralizado como en el que se denomina para estatal”.⁵

Se comparte la opinión de la citada autora, en virtud de que dentro del estudio del derecho tributario se hace referencia al presupuesto público, a los tributos y a los bienes públicos del presupuesto, es por esta razón que el derecho tributario no se estudia como relación con el derecho financiero sino como una rama de este, ya que tienen similitudes en el contenido pero la esencia es la misma, la actividad financiera del Estado.

⁵ Ibid. Pág. 8



El derecho patrimonial, se conforma por los elementos siguientes: propiedad de persona jurídica de bienes de carácter económico determinables, entre distintos entes públicos y particulares, prestación de servicios y realización de actividades de orden empresarial que se desarrollan mediante los entes públicos. Se encuentra integrado tanto por los principios como por las normas encargadas de regir la gestión de las empresas y de los bienes de la titularidad pública, así como también de la participación de los distintos órganos con carácter público.

Por otra parte, si bien es cierto el autor hace referencia a una rama del derecho en particular, cada uno de estos son estudiados como instituciones del derecho financiero, lo cual es congruente con el contenido del mismo, porque es de fácil comprensión para entender el verdadero significado de esta rama del derecho.

1.5. Características

Generalmente al hacer referencia a las características, se trata de establecer lo que diferencia una institución de otra. Dentro del presente apartado se desarrollarán las que se consideran más importantes. Es público debido a que es aquel conjunto de normas reguladoras del orden jurídico dependiente de las finanzas del Estado de Guatemala, así como también de las distintas relaciones con las que cuenta el Estado como aquel ente de orden jurídico de los distintos particulares existentes con otros distintos Estados e instituciones de orden público y de orden privado tanto nacionales como extranjeras y de las distintas obligaciones y derechos que son originarias de dichas relaciones.



Es sistemático aunque más que una característica, es un requisito indispensable de toda rama del derecho, porque debe existir un orden lógico, ya que la misma se refiere a que el derecho financiero tiene una estructura completa, además de contar con una teoría de orden útil para el debido apoyo, con sistema de principios y de ayudas a la interpretación que debe de realizarse. Con estos, se puede dar solución a la problemática legal originada por la actividad financiera llevada a cabo por el Estado guatemalteco, y de manera bastante especial, debido al fenómeno del impuesto, que puede ser traducido en normas de carácter procesal y sustantivo.

1.6. Relación con otras disciplinas jurídicas

Las disciplinas más importantes que se relaciona el derecho financiero son: el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho penal y el derecho internacional.

a. Con el derecho administrativo

La doctrina afirma que: “Es obvia la vinculación con el Derecho Administrativo, por identidad del sujeto de ambas disciplinas —a administración pública y la comunidad de algunos conceptos”.⁶

Se comparte la opinión del referido autor, puesto que la relación más importante estriba en que el sujeto activo, tanto para al derecho financiero como para el derecho administrativo es la administración pública, específicamente esto se evidencia con el hecho de que el Ministerio de Finanzas Públicas es el ente rector de la actividad

⁶ Sablich Huamani, Charles Alexander. **Derecho financiero, una visión actual**. Pág. 50



financiera y los ingresos y erogaciones son destinados para las distintas dependencias de la administración pública.

Por esta razón, es que se considera al derecho financiero como parte conformadora del derecho administrativo, a pesar de que la finalidad del mismo es diferente. El derecho administrativo aparece posteriormente al derecho financiero, porque se puede claramente determinar que uno nace del otro.

b. Con el derecho constitucional

El derecho constitucional es de vital importancia dentro de cualquier disciplina jurídica y el derecho financiero no es la excepción; el sistema jurídico de la sociedad guatemalteca, emana directamente de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo cual se evidencia con diversidad de normas jurídicas que regulan la actividad financiera.

Un ejemplo de ello es la regulación del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala que en las literales b), c) y d), respectivamente establece: "Aprobar, modificar o improbar, a más tardar 30 días antes vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con 120 días de anticipación a la fecha en que principiara el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado ajustado por el Congreso. Decretar impuestos ordinarios y



extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación. Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior”.

Para cumplir con el citado Artículo, se emitió la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, entre otras; además el derecho constitucional cuenta con relación directa con el derecho financiero debido al control que debe tener el Estado para los gastos.

c. Con el derecho penal

El derecho financiero está relacionado con el derecho penal porque se vincula con la actividad financiera del Estado, especialmente en lo que respecta a la violación de las leyes tributarias y de las normas sobre el control estatal de la actividad privada; es de gran trascendencia la relación entre ambas disciplinas que las tendencias modernas se inclinan a hablar de un derecho penal fiscal o financiero, ya que con la cantidad de hechos delictivos aumenta considerablemente.

Entre los delitos que más se cometen se encuentran los tipificados en el Código Penal: peculado por sustracción, regulado en el Artículo 445; peculado por uso, regulado en el Artículo 445 bis; Peculado culposo, regulado en el Artículo 446; malversación, regulado en el Artículo 447; incumplimiento de pagos, regulado en el Artículo 448;

enriquecimiento ilícito, regulado en el Artículo 448 bis. En síntesis, los tipos penales en mención, se refieren a desviar fondos públicos o sustracción de dinero del Estado.

d. Con el derecho internacional

La doctrina se pronuncia en la relación de estas dos disciplinas jurídicas en los siguientes términos: “El desarrollo de las comunicaciones y la intensificación de las relaciones comerciales han determinado la internacionalización de las finanzas, tanto públicas como privadas, acrecentando la importancia del Derecho Internacional en los aspectos relacionados con aquéllas”.⁷

De lo expuesto se deduce entonces que la relación entre el derecho internacional y el derecho financiero estriba en la internacionalización de las finanzas públicas y privadas, la cual genera un debido control de cambios y de aquellos problemas que se pudieren legar a originales, como puede ser para que las mismas sean extraterritoriales; muestra de ello es la ayuda económica que recibe el Estado de Guatemala de diversos países para que los invierta en beneficio de la población.

1.7. Actividad financiera del Estado

Este tema es importante para entender la esencia del presupuesto, por lo que la doctrina entiende por actividad financiera del Estado: “A aquella actividad de obtención de ingresos y su posterior empleo en forma de gasto para la consecución de ciertos

⁷ *Ibíd.* Pág. 51



finés. Así pues, de lo dicho hasta ahora se deduce que la actividad financiera puede identificarse, sintéticamente, con los ingresos y gastos públicos teniendo presente que aquélla se caracteriza por la nota de la instrumentalidad por cuanto presta a los órganos de la Administración Pública que tienen actividad final los medios económicos para ejercitarla, y en esta función agota su alcance”.⁸

De la definición del referido autor se pueden entender los momentos en que se configura la actividad financiera del Estado de Guatemala, los cuales se relacionan entre sí y sin que los cuales la actividad encaminada a la realización de políticas de orden financiero de una nación no podrían existir.

La obtención de ingresos, porque el Estado mediante las instituciones de derecho privado como son explotar el propio patrimonio con el cual cuentan el cual es desarrollado mediante empresas comerciales o industriales y de servicios, que pertenecen al Estado guatemalteco.

Y el adecuado manejo, el cual se puede alcanzar a través del debido cobro de los mismos y de retorno de los ingresos mediante la prestación de servicios públicos, de la explotación y administración de sus mismos bienes patrimoniales los cuales cuentan con un carácter de permanencia. La doctrina menciona las teorías para entender la actividad financiera del Estado: “Teoría del aspecto económico, que se ocupa de la obtención e inversión de los recursos económicos necesarios para que el Estado pueda dar cumplimiento a los fines que persigue.

⁸ Collado Yurrita, Miguel Ángel. **Derecho financiero**. Pág. 1



- a. Del aspecto político, porque el Estado tiene a su alcance el poder de supremacía, como medio para procurar los elementos necesarios para el cumplimiento de sus fines de índole colectiva.
- b. Del aspecto jurídico, porque se encuentra regulada por el derecho, es decir, que la actividad financiera del Estado en sus diversas manifestaciones debe realizarse dentro del marco de legalidad.
- c. Del aspecto sociológico, porque ejerce una influencia sobre los grupos vitales que operan dentro del Estado”.⁹

Si bien es cierto, la teoría jurídica pareciera ser la más importante, las otras juegan un papel preponderante, pues la económica hace referencia al dinero obtenido mediante la recaudación, la política hace referencia a las estrategias que debe de llevar el Estado.

Para realizar de mejor manera esa recaudación, mientras que la jurídica viene a complementar el aspecto legal en el manejo de los recursos que servirán para satisfacer las necesidades de la población, ahí es donde el Estado está haciendo uso del bien común, pero el meollo del asunto es la obtención de recursos, por supuesto obtenidos de manera lícita, pero que los mismos no se destinen para uso personal de los funcionarios públicos para satisfacer sus necesidades personales.

⁹ Sainz de Bujanda, Fernando. **La actividad financiera del Estado**. Pág. 24



1.8. El poder financiero

La doctrina define el poder financiero como: “Facultad de los entes públicos para desarrollar la actividad financiera pública con sometimiento a la ley y al resto del ordenamiento jurídico. El poder financiero es el poder para regular el ingreso y el gasto público. El poder financiero se concreta en la titularidad y ejercicio de competencias constitucionales en materia financiera”.¹⁰

Haciendo una interpretación de lo afirmado por el referido autor, se puede deducir que la finalidad fiscal del Estado de Guatemala es la obtención de recursos, pero también busca fines extra fiscales al determinar que el Estado debe de actuar de manera positiva en aquella problemática de orden fiscal. El Estado debe tomar una posición orientadora y de poder financiero, debido a la facultad que cuenta para la debida organización de las finanzas públicas de la sociedad guatemalteca, tanto de los ingresos por un lado como de los egresos por el otro lado, así como también debe de exigirles a las personas particulares la obligación de pagar los tributos.

En términos generales el poder financiero es la potestad que tiene el Estado para el cobro de los tributos, para organizarse en cuando a los ingresos y egresos de los mismos, esta potestad la tiene el Estado en base al principio de legalidad regulado en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pues solamente los hechos generadores que estén previamente establecidos darán origen al cobro de los mismos, ahí es donde el Estado juega este papel preponderante, pues dentro del

¹⁰ Martínez Carrasco, José Miguel. **Derecho financiero y tributario I**. Pág. 10



uso del *iusimperium* está facultado para hacer cumplir ese mandato, en otras palabras, el poder financiero es la antesala a la actividad financiera del Estado.

Para finalizar el capítulo, se denota la importancia que reviste el derecho financiero, ya que su objeto principal de estudio es el aspecto de orden jurídico de la actividad financiera que realiza el Estado, así como de las distintas entidades de orden público, normas e instituciones de derecho público, ya que es importante que exista una normativa de índole financiera para la vida cultural, política, social y económica de la sociedad guatemalteca y con ello velar por el bien común como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.





CAPÍTULO II

2. El presupuesto

Este capítulo se enfoca al estudio del presupuesto, sus antecedentes, su definición, los principios que lo sustentan y un breve análisis de la Ley Orgánica del Presupuesto, ya que es la normativa que rige todo lo relacionado con la creación del presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

2.1. Antecedentes

“En las épocas de las primeras civilizaciones como los imperios babilónicos, egipcios y romanos antes de Cristo, planeaban las actividades de manera acorde a los cambios climáticos realizando estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo, con objeto de prevenir los tiempos de escasez y dichos imperios estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados para exigirles el tributo correspondiente. El profesor Joseph Vlaeminck, en su obra Historias y doctrinas de la contabilidad, menciona que en los registros de los Massari de Génova -1340- llevados a la veneciana, aparecen cuentas de presupuestos.

Monje Benedictino Ángelo Pietra fue el primer autor que se preocupa de la previsión de ingresos y gastos -Siglo XVI- y a LodovicoFlori como el autor que habla de la utilidad de los presupuestos -1636-M; sin embargo los presupuestos como ayuda en la administración pública, nacieron en Inglaterra en el Siglo XVI. No obstante dos siglos



después obtuvieron más formalidad cuando el parlamento británico solicitó una estimación de erogaciones del período fiscal inmediato siguiente y un detalle de impuestos para cubrirlos, como también un resumen de gasto del año anterior. Para el año de 1820 Francia implanta el sistema presupuestario para la base gubernamental el cual posteriormente es adoptado por otros Estados europeos.

En 1821 el gobierno de Estados Unidos de América se une a esta corriente presupuestal seguido de su departamento de marina que realizó un presupuesto mediante dos sistemas: el objeto del gasto y programas. El departamento de defensa realizó un sistema de planeación por programas para el logro de objetivos, se creó el departamento de presupuestos el cual estaba formado por especialistas técnicos y administrativos.

Entre 1912 y 1925 el sector privado de este país comprobó los beneficios que reportaba la utilización de presupuestos y las empresas comenzaron a emplear métodos de planeación, a la vez que el sector público aprobó una ley de presupuesto nacional y estableciéndolo como instrumento de la administración oficial debido a la eficacia. Donde se lo conoció como control presupuestal, que a partir de esta época se exportó de América a Europa, básicamente a Francia y Alemania, para el 1965 se introdujo en el gobierno el sistema de planeación por programas y presupuestos, creándose el departamento de Presupuesto”¹¹

Es de hacer notar que en sus inicios, el presupuesto no era más que una simple

¹¹ Quiñonez Ramírez, Darío Guillermo. **Implementación del presupuesto por resultado.** Pág. 22



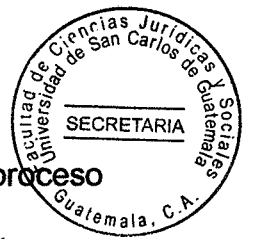
estimación de gastos y ganancias con el fin de mantener las cosechas, ya que la agricultura era la actividad que imperaba en la antigüedad; aunque la idea de estimar los ingresos y gastos no estaba tan alejada de la realidad, ya que esta modalidad fue utilizada en otras épocas pero directamente por el Estado para tener un estimado de cómo cubrir contribuir a la prestación de servicios públicos que es la finalidad de las erogaciones. En la actualidad se sigue usando este sistema aunque no con el esmero de aquellos tiempos.

2.2. Definición

La doctrina define el presupuesto como: “Un plan u ordenación racional de la actividad financiera del Estado, abarca el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado detrae la riqueza de las economías de los particulares convirtiéndolas en ingresos para cubrir los gastos inherentes a su finalidad de satisfacción de las necesidades públicas, y termina cuando los ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas. Pero el Presupuesto es también la institución que refleja la distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el ejercicio del poder financiero del Estado”.¹²

La afirmación del referido autor es bastante razonable debido a que señala con claridad las distintas tareas que se tienen que llevar a cabo el Estado para beneficio de la población porque lo fundamental es la atracción de dinero para devolvérselo a la

¹² Ramos Torres, Daniel. **Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos**. Pág. 25



población pero en forma de servicio público; aunado a ello, se mencionan el proceso para elaboración del presupuesto de ingresos y egresos del Estado anualmente para beneficio de la colectividad.

También se define como: Un documento que contiene el cálculo de los de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal y 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.

Esta última definición posee elementos importantes que es necesario tener presentes para que pueda hablarse de presupuesto, uno de ellos es la sistematización que deben tener los organismos del Estado, como el Congreso de la República de Guatemala que tienen la tarea de aprobarlo y luego trasladárselo al Organismo Ejecutivo para proceder a su aprobación.

Aunado a ello, esta última definición es congruente con el segundo considerando de la Ley Orgánica del Presupuesto que toma este como el instrumento de planificación y de política económica, así como de gestión de la administración fiscal del Estado, con lo cual se da a entender que efectivamente debe constar en un documento, pero en sí, iniciar una definición como documento es muy impreciso, ya que lo esencial es establecer que el presupuesto contienen los ingresos y egresos del Estado y sus entidades.

2.3. Naturaleza jurídica

Cuando se aborda el tema de la naturaleza jurídica del presupuesto, se trata de determinar qué teorías lo sustentan, al respecto, la doctrina menciona la teoría del presupuesto, del acto administrativo, la germánica y la ley ordinaria.

- a. El presupuesto como ley formal pretende que la ley del presupuesto no contiene norma jurídica alguna, reviste extrínsecamente la apariencia de ley, pero intrínsecamente es un acto administrativo. Según esta interpretación, el presupuesto es un plan contable, un programa financiero elaborado por el ejecutivo y que el poder legislativo aprueba o autoriza facultando para administrar los ingresos y los gastos preestablecidos por aquel.
- b. Como un acto administrativo, teoría adoptada por Duguit y afirma que el presupuesto tan pronto es una ley propiamente dicho con significación jurídica, tan pronto una mera operación administrativa, estimando que no puede considerarse como acto unitario sino separando la parte correspondiente a gastos, de la referente a recursos. En lo que respecta a gastos, el presupuesto nunca es una ley sino acto administrativo en el cual el parlamento desempeña la función de agente administrativo; y en cuanto a los recursos, allí donde no existe la regla de anualidad de los impuestos, no es ley en sentido material por no crear derechos ni obligaciones.
- c. Teoría germánica afirma que el presupuesto nunca es una ley propiamente dicha, ni



tiene carácter unitario. En su concepto no se trata de un acto jurídico simple cuya naturaleza sea fácil de desentrañar, sino de una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.

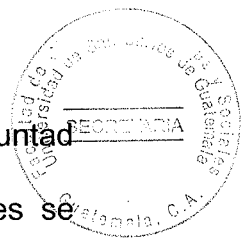
- d. Teoría de la ley ordinaria afirma que el presupuesto es un documento unitario e indivisible emanado del poder legislativo en ejercicio de facultades incuestionables y que por tanto, es una ley en sentido institucional de la palabra de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos”.¹³

Después de exponer las teorías en mención, es momento de analizar cada una y dar una opinión sobre cual se ajusta a la realidad guatemalteca. En este orden de ideas, no es viable la teoría de la ley formal porque le resta importancia al aspecto jurídico, centrándose más en el criterio contable, de manera que la ley pasa a segundo plano.

No puede considerarse que la teoría del acto administrativo no tiene sustento, ya que el acto administrativo es una decisión unilateral de los funcionarios públicos y la formulación del presupuesto debe hacerse en consenso entre el Ministerio de Finanzas Pública, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República de Guatemala, de manera que la unilateralidad queda fuera.

Tampoco puede considerarse la teoría germánica, porque ve al presupuesto como un

¹³ Guiliiani Fonrouge, Carlos. **Derecho financiero**. Pág. 143



acto jurídico y hay que recordar que los actos jurídicos son manifestaciones de voluntad que conllevan consecuencias jurídicas, pero no establece qué tipo de acciones se deben tomar. Por todo lo expuesto, se considera que la teoría más adecuada es la de la ley ordinaria, porque toma en cuenta la unidad presupuestaria porque tanto el Organismo Ejecutivo como el Organismo Legislativo tienen la misión de iniciar el procedimiento presupuestario que al final terminará en la emisión de una ley en la cual se establezca taxativamente el presupuesto para las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

Además, es una ley ordinaria porque emana del Congreso de la República de Guatemala mediante un decreto y esta es la condición para que las leyes tengan esta categoría.

2.4. Principios presupuestarios

Un principio es un lineamiento doctrinario que sirve de guía para la creación, aplicación e interpretación de normas jurídicas; los principios son importantes para entender la esencia del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, pero hay que recordar que hay varios criterios en la doctrina, motivo por el cual se analizarán los principios que se consideran más importantes y son: unidad, universalidad, no afectación presupuestaria, equilibrio presupuestario y especialidad.

- a. "El de unidad implica, por un lado, que todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados han de constar en un único documento y por otro, que los

ingresos públicos y los pagos por obligaciones contraídas han de centralizarse desde una caja única, de tal manera que no existan ingresos o gastos extrapresupuestarios ni ingresos y gastos que escapen del control de la tesorería.

- b. Universalidad supone la inclusión en el presupuesto de las previsiones de ingresos y de las autorizaciones de gasto por su importe íntegro sin que puedan realizarse compensaciones entre ellos.
- c. El de no afectación presupuestaria supone que los ingresos derivados de los derechos económicos liquidados se destinarán a satisfacer, de forma indiferenciada, el conjunto de créditos presupuestarios autorizados en la correspondiente ley.
- d. El de equilibrio presupuestario refiere que el dogma era que los ingresos ordinarios debían cubrir los gastos ordinarios y que la apelación al endeudamiento público para financiar éstos debía ser excepcional y orientarse básicamente a inversiones.
- e. Y el de especialidad se subdivide en dos partes: la especialidad cuantitativa en cuya virtud sólo se pueden contraer compromisos de gasto hasta el importe máximo fijado para cada finalidad, no siendo, en principio, posible trasvasar cantidades entre diferentes finalidades. La especialidad cualitativa en cuya virtud los créditos presupuestarios destinados a una finalidad específica sólo pueden destinarse a la cobertura de ésta y no de otra diferente”.¹⁴

¹⁴ De la Hucha Celador, Fernando, Ignacio Amatryan Cía y Miguel Álvarez Ervitti. **Manual de derecho financiero**. Pág. 480



Se puede hacer notar que los principios en referencia tienen como finalidad crear un elemento fundamental en el desarrollo del quehacer ordinario del Estado, de sus entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, porque se configuran en una serie de reglas que resumen la disciplina de la institución presupuestaria y cuyo respeto asegura el cumplimiento de la finalidad básica de dicha institución.

La esencia de estos principios es que permiten Estado tener un control adecuado de los ingresos y erogaciones, ya que ninguna entidad puede gastar más de lo que se le ha asignado, es ahí donde entra en juego el principio de unidad, es por ello que dicha asignación tiene que ser acorde con la función que prestan para no perjudicar a la población cuando la entidad respectiva tenga que prestar servicio a la población como educación, salud, infraestructura, alimentación, entre otros, pues si se gasta más de lo previsto, se incurre en una deuda que a la larga el Estado no podrá cubrir, en este aspecto es donde se pone de manifiesto el principio de equilibrio presupuestario, para evitar tal endeudamiento.

2.5. Ley Orgánica del Presupuesto

Fue emitida por el Congreso de la República de Guatemala mediante el Decreto 101-97; entró en vigor el uno de enero de 1998; su estructura es la siguiente: título I, disposiciones generales. Título II, del sistema presupuestario; capítulo I, disposiciones generales; capítulo II, del régimen presupuestario de los organismos del Estado; sección primera, de la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado; sección II, de la formulación del presupuesto; sección III, de la ejecución del presupuesto; sección IV, de



la evaluación de la ejecución presupuestaria; y sección V, de la liquidación del presupuesto; capítulo II, del régimen presupuestario de la entidades descentralizadas y autónomas; capítulo VI, del régimen presupuestario de las municipalidades. Título III, del sistema de contabilidad integrada gubernamental. Título IV, del sistema de tesorería. Título V, del sistema de crédito público. Título VI, régimen de remuneración de funcionarios y empleados públicos. Título VII, disposiciones finales y complementarias.

El objeto de la ley es, al tenor del Artículo 1: establecer normas para la constitución de los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público”. Esto significa que la ley toma como punto de partida el proceso presupuestario, los flujos de fondos de las operaciones del Estado, la administración de los recursos públicos, tomando en cuenta las dificultades, fortalezas, políticas y procedimientos presupuestarios, contemplado en una planificación para la eficacia, mediante el control y evaluación que son elementos de administración de recursos humanos, materiales y financieros en entidades privadas y públicas.

2.6. Procedimiento presupuestario

La doctrina define el proceso presupuestario como: “El conjunto de etapas que cumple cada presupuesto anual. Estas etapas son: formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y control”.

La definición anterior es sencilla pero concreta, ya que contiene cuatro etapas funda-



mentales para que se le asigne a cada entidad del Estado una cantidad dineraria anual para el cumplimiento de sus fines y beneficiar a la colectividad.

El Artículo 7 Bis de la Ley Orgánica del Presupuesto define el proceso presupuestario como: “El conjunto de etapas lógicamente concatenadas tendientes a establecer principios, normas y procedimientos que regirán las etapas de: planificación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación, liquidación y rendición del presupuesto del sector público, asegurando la calidad del gasto público y la oportuna rendición de cuentas, la transparencia, eficiencia, eficacia y racionalidad económica”.

La definición legal es más completa que la doctrinaria, ya que contiene fundamentalmente la esencia del proceso presupuestario, pues más allá de enumerar todas las etapas que este comprende, hace alusión a los principios que se deben tener en cuenta para culminar con la aprobación del presupuesto porque se busca la calidad de servicios para la población.

Los órganos administrativos encargados de la aplicación de la ley son:

- a. Para los sistemas presupuestarios es la Dirección Técnica del Presupuesto, según el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto;
- b. Para el sistema de contabilidad integrada gubernamental es la Dirección de



Contabilidad del Estado, según el Artículo 49 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Artículo 49 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto;

- c. Para el sistema de tesorería es la Tesorería Nacional, según el Artículo 55 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto;
- d. Para el sistema de crédito público es el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Crédito Público, según el Artículo 62 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Artículo 72 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

a. Planificación y formulación

Para tener una buena formulación del presupuesto, es necesario planificar, por esta razón se hace alusión a la planificación que define la doctrina como: "La selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias".¹⁵

De la afirmación del referido autor se puede establecer que la planificación para la elaboración del presupuesto es la fijación concreta de metas a las que el Estado quiere

¹⁵ Flores Jiménez, Ivete y Ruth Flores Jiménez. **El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental**. Pág.4



llegar dentro de un plazo determinado y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Después de ello ya se puede hablar de formulación, cuyo objeto es el establecimiento de los montos asignados para cada organismo del Estado y las municipalidades. Esta etapa del proceso presupuestario comprende los siguientes pasos:

Como primer paso, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a más tardar el 28 de febrero de cada año, presentará el informe de evaluación de la ejecución de la política general del Gobierno, según lo establece el Artículo 23 primer párrafo del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Como segundo paso, el Ministerio de Finanzas Públicas, debe coordinar con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y proponer las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal que corresponda, según lo establece el Artículo 23, primer párrafo del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Como tercer paso, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, debe presentar al Congreso de la República de Guatemala, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de cada año, un informe consolidado de evaluación y análisis de la ejecución y resultados del presupuesto del ejercicio fiscal anterior, esto al tenor del Artículo 23 segundo párrafo del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

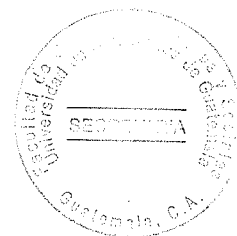


Como cuarto paso, los Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, deberán presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, los anteproyectos de presupuesto a más tardar el 15 de julio de cada año, en el entendido que si éste fuere inhábil se presentará el día hábil inmediato posterior a dicha fecha, esto según lo establece el Artículo 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto y Artículo 24, primer párrafo del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Como quinto paso, el Organismo Ejecutivo debe presentar el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República de Guatemala, a más tardar el dos de septiembre del año anterior al cual va a regir, según lo establece el Artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Artículo 26 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

b. Discusión y aprobación

El Congreso de la República de Guatemala debe aprobar el presupuesto general de ingresos y egreso del Estado para el ejercicio fiscal siguiente, a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia el presupuesto, según lo establece el Artículo 171 literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto y Artículo 25 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esto quiere decir que esta etapa dura desde el dos de septiembre hasta el uno de diciembre del año anterior al que va a regir el presupuesto.



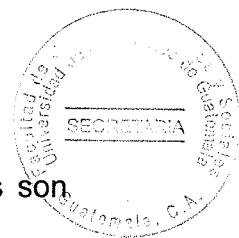
c. Ejecución

Según la doctrina, la etapa de ejecución del presupuesto público debe entenderse como: La realización de avances en el logro de las metas y objetivos de las instituciones, por medio de la producción de los bienes y servicios que las entidades brindan a la población, a través de la combinación de insumos (recurso humano, compra de medicamentos, etc.), los cuales deben ser comprados a los proveedores del Estado.

Ejecutar quiere decir hacer cumplir, lo cual ocurre desde el momento en que se pone en marcha el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado; en esta etapa los planes aprobados cobran vigencia y la administración pública lleva a cabo todas aquellas actividades que han sido previamente planificadas y que deben ser motivo de supervisión constante, para determinar si se han logrado alcanzar las metas propuestas o cual es la situación en torno a ellas.

Pero la ejecución del presupuesto va más allá, porque ocurren algunos hechos que la doctrina hace referencia y son: la programación de la ejecución presupuestaria y las modificaciones presupuestarias.

La programación de la ejecución presupuestaria es un ejercicio que se realiza cada cuatro meses en el que participan las entidades públicas, presentando ante la Ministerio de Finanzas Públicas sus requerimientos de gasto para ese período, en el Ministerio de Finanzas se calculan los ingresos provenientes de impuestos, préstamos, donaciones y



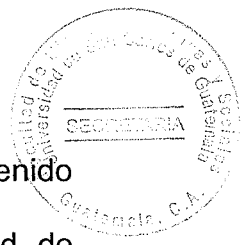
otros con que se contará durante el período. Las modificaciones presupuestarias son una parte importante del proceso de ejecución y permiten realizar ajustes en la asignación de recursos que al inicio se hizo a las diferentes actividades u obras que integran cada programa del presupuesto.

En el tema de la ejecución del presupuesto debe pensarse en los bienes y servicios que se están prestando, es lo que se denomina ejecución física del presupuesto, es decir, cómo llega realmente a la población el servicio, claro está, para ello se necesita también de la ejecución financiera que se refiere a las compras de insumos, las cuales deben ir de la mano con la ejecución física.

Por estas razones es que debe existir una programación de la ejecución del presupuesto para comprobar que se presten realmente los servicios y de no hacerse, realizar las modificaciones correspondientes, de manera que debe existir un límite máximo de los ingresos y egresos, tal como lo establece el Artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto y Artículo 27 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

d. Evaluación y control

Al finalizar el ciclo para el cual se ha elaborado el presupuesto, es necesario que se haga una evaluación general de los errores de cálculo o estimación que pudieron cometerse en las etapas iniciales por parte de los encargados de su desarrollo y que permitieron se originaran las variaciones que se presentaron durante el período, para



no volver a incurrir en ellos, así como también reconocer el éxito que se haya obtenido al alcanzar las metas y cumplir con los objetivos propuestos, con la finalidad de incentivar a los encargados a continuar con el planeamiento materializado en los presupuestos.

El control no es más que verificar si se están cumpliendo con los objetivos fijados con anticipación en la planificación por medio de una serie de actividades encaminadas a la observancia y vigilancia del ejercicio presupuestario. Este es un termómetro que permite medir el comportamiento real de las acciones financieras planificadas y como marcha la empresa con relación a ellas.





CAPÍTULO III

3. El derecho a la educación y el Ministerio de Educación

En el presente capítulo se estudia el derecho a la educación; al Ministerio de Educación, la jerarquía administrativa, es decir, la estructura del mismo; la competencia, es decir, sus atribuciones.

3.1. La educación

Previo a definir lo que debe entenderse por educación, se debe hacer mención al origen del vocablo, el término educación, en cuya raíz se encuentran latentes dos verbos latinos: “*educare* que significa criar, alimentar, nutrir, que acentúa el aspecto orientativo y directivo desde fuera, para conducir al ser humano a otro estado o situación; y *exducere* que significa sacar de, extraer, llevar, conducir desde..., que destaca el aspecto teleológico en el sentido de actuación desde dentro hacia fuera.

En el primer caso, *educare*, la acción que se ejerce desde fuera hacia dentro es una función nutritiva y orgánica; un proceso de aportación del educador al educando, cuyo enriquecimiento es realizado por éste de modo receptivo, y pasivo. En el segundo caso, *ex-ducere*, el proceso de la educación se orienta a la estimulación de las potencialidades del educando, como algo propio inherente a su naturaleza”.¹⁶

¹⁶ Guevara Martínez, Antonio. **Filosofía de la educación**. Pág. 40



A criterio personal, el citado autor define la educación desde dos puntos de vista: el filosófico y el pedagógico. El primero da a entender que la educación hace al ser humano susceptible de adquirir conocimientos, al llegar a este extremo, se evidencia la satisfacción, lo cual es acertado, ya que todo ser humano tiene un instinto de superación.

El segundo punto de vista es la esencia misma de la educación, ya que es el hecho de adquirir el conocimiento por parte del educando y de trasladar el mismo por parte del educador. Se debe incluir también un tercer aspecto, que es el jurídico, ya que todo derecho debe forzarse a su cumplimiento, de lo contrario deviene su ineficacia.

3.2. Finalidades, metas y objetivos

Cuando se habla del derecho a la educación no puede dejarse de mencionar los fines de esta, ya que es importante que este derecho llegue a toda la población, más aún a aquella en condiciones de pobreza y pobreza extrema en los rincones más alejados del país.

Para lograr tal fin, es importante distinguir los términos finalidades, metas y objetivos de la educación, ya que tienen íntima relación, pero el significado es diferente, como afirma la doctrina: Las finalidades son aspiraciones generales y ponen de manifiesto grandes esperanzas, próximas de las visiones utópicas del futuro, máximas aspiraciones enunciadas de manera muy general. La expresión metas de la educación puede aplicarse a las aspiraciones menos generales, que se espera obtener en plazos medios



y que sirven de guía para los trabajos de uno o varios niveles del sistema de educación.

Los objetivos de la educación pueden interpretarse como la expresión de tareas específicas asignadas al proceso de enseñanza-aprendizaje, ya sea a determinados niveles del sistema de educación, a grupos particulares.

La afirmación anterior se comparte ya que hace referencia a que el ser humano debe transformarse social, moral y emocionalmente, este fin se logrará solamente a través de la educación; asimismo, la educación debe tener como último propósito satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población, las cuales no son las mismas para todos los países, todas las culturas, en todos los tiempos y que, por tanto, varían histórica y geográficamente. El elemento central aquí pasa a ser la calidad del aprendizaje, lo que hace más difícil entender, concretar y hacer exigible el derecho a la educación.

La legislación no se queda atrás en cuanto a los fines de la educación, para el efecto, el Artículo 72 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa: “Fines de la educación. La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal...”

Afirma la doctrina que: “Si la finalidad del derecho a la educación es el empoderamiento de las personas para ejercer a cabalidad sus otros derechos humanos y construir una comunidad humana regida por el principio de la paz, este derecho hace referencia al contenido esencial de una ética de la convivencia humana. Esta ética ha sido tratada desde múltiples puntos de vista. Pero hay un rasgo esencial que la caracteriza: la

capacidad de establecer relaciones de compromiso con el otro, aunque éste piense o sea diferente; o lo que equivale a la capacidad de hacerse responsable del cuidado del otro.”¹⁷

La afirmación del citado autor es congruente con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual se comparte, en virtud de que el desarrollo integral de la persona se refiere al desenvolvimiento de esta en todas las esferas, ya sea intelectual, moral y psicológica.

Lo anterior es la tarea fundamental que le corresponde al Estado, este es el espíritu que el derecho a la educación lleva inmerso como derecho humano, ya que en el futuro contará con una sociedad donde impere el respeto, la observancia de los derechos humanos y el respeto mutuo, este es el espíritu de la norma constitucional.

3.2.1. La educación como derecho humano

La educación es un derecho humano, lo cual tiene sustento en la doctrina: “La educación es el medio principal para que toda persona, niño y adulto pueda desarrollar sus capacidades, habilidades y participar activamente en la sociedad.

De ahí la relación que existe entre el derecho a la educación y la lucha contra la pobreza. La educación permite conocer y de esta manera poder defender todos los

¹⁷ Heiva Rivas, Ricardo. **El derecho a la educación y la educación en derechos humanos en el contexto internacional**. Pág. 31



derechos que corresponden a cada persona. Por ejemplo, la realización del derecho a la educación permitiría el disfrute de, entre otros, el derecho a la libertad de opinión y expresión y el derecho a la participación”.¹⁸

La definición anterior es acertada, ya que el derecho a la educación no es exclusivo de un grupo determinado, pues toda persona, sea adulta, niño, de cualquier estado civil, nacionalidad, religión, sexo, color, tiene derecho de acceder a ella, pues de lo contrario se convertiría en discriminación. La educación permite el pleno desarrollo integral y que la persona se desenvuelva en cualquier ámbito de la vida.

El derecho a la educación es de suma importancia que se ha expandido al ámbito internacional, es por ello que se regula en diversos instrumentos internacionales como el la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

El Artículo 26 de la Declaración Universal Derechos Humanos que establece: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. **La educación como derecho humano**. Pág. 4



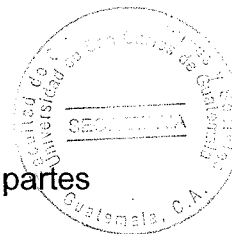
humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

El citado artículo debe interpretarse restrictivamente en el sentido que el tipo de educación no es cualquiera, cuando se refiere a escoger el tipo de educación, debe ser aquella que abarque los valores fundamentales en una sociedad como el respeto a la persona, el respeto a los padres y otros valores que vayan acordes al desarrollo integral de la persona.

Es importante hacer mención que existen algunos tratados internacionales relacionados con la obligatoriedad de la educación, como el Artículo 13, numeral primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales preceptúa: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales...”

Como se puede apreciar de la transcripción del citado artículo, a nivel internacional, los tratados y convenios se enfocan desde la perspectiva de los derechos humanos y en el desarrollo de la persona humana, lo cual tiene sentido tomando en cuenta que un pueblo sin educación nunca va a prosperar.

Por su parte el Artículo 5, numeral primero de la Convención Relativa a la Lucha contra



las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza preceptúa: “Los Estados partes convienen: “...en que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos y el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz...”

El artículo en mención tiene un contenido más amplio que el citado anteriormente, ya que hace alusión al principio de no y al mantenimiento de la paz, también enfocado desde la perspectiva de los derechos humanos.

El Artículo en mención comprende otros aspectos no contemplados en los tratados internacionales mencionados con anterioridad, es el tema de los niveles de la educación, lo cual es congruente con la Constitución Política de la República de Guatemala. También se establece el objeto primordial de la educación que es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Dentro del derecho interno también es de hacer mención a la Ley de Educación Nacional, que el Artículo regula los principios de la educación de la manera siguiente: “...a) Es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del Estado; b) respeto a la dignidad de la persona humana y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos; c) tiene al educando como centro y sujeto del proceso educativo; d) está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un



proceso permanente, gradual y progresivo; e) en ser un instrumento que coadyuve a la conformación de una sociedad justa y democrática; f) se define y se realiza en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman; g) Es un proceso científico, humanístico, crítico, dinámico, participativo y transformador.”

Haciendo una interpretación del citado artículo, se puede inferir que el mismo contempla algunas características de los derechos humanos, especialmente el de carácter indivisible, ya que el Estado de Guatemala en cumplimiento de velar por el bien común, debe obligar a que exista la plena igualdad entre los distintos derechos. Esto obedece a que es inherente a la persona, lo cual quiere decir que por el simple hecho de ser persona se adquiere, lo que imposibilita renunciar a él y trasladarse de otra persona o grupo.

3.3. Jerarquía administrativa

Según la doctrina, la jerarquía administrativa es: “La relación de subordinación que existe entre órganos de una misma competencia administrativa.”¹⁹

La definición que proporciona el citado autor es sencilla pero comprensible, ya que al hablar de jerarquía administrativa es referirse a los distintos órganos que integran la administración pública dentro de las entidades descentralizadas, centralizadas o autónomas, que a su vez pueden ser colegiados o unipersonales. El concepto jerarquía

¹⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 184



da la idea de unos órganos o autoridades por encima de otros en lo que respecta al mando y obediencia.

Aquí es necesario hacer alusión a lo que se conoce como línea y grado que el profesor Godínez define como: “se denomina línea a los conductos o vías de comunicación entre los órganos superiores e inferiores. Se denomina grado a la posición de un órgano superior en relación con otro subordinado en la escala jerárquica”.²⁰

Debido a la posición jerárquica que se da dentro del Ministerio de Educación, es necesario que exista comunicación entre los superiores y los subordinados para que cada uno pueda desempeñar su trabajo de manera adecuada; en este caso se habla de línea vertical, ya que hay una relación de subordinación, por ejemplo, cuando el director de una entidad ordena a un empleado que realice determinada tarea o cuando el Presidente de la República de Guatemala le ordena al gobernador departamental realizar alguna función inherente a su cargo.

En este caso la línea vertical va de arriba hacia abajo, pero también puede ir de abajo hacia arriba en los casos en los que el subordinado le consulta algo a su jefe inmediato o le solicita un permiso determinado.

También existen las relaciones de coordinación, en este caso la línea jerárquica es horizontal, ya que entre estos órganos o autoridades colegiadas, no existe obligación de acatar órdenes. Un claro ejemplo aquí son los ministerios de Estado, pues los ministros

²⁰ Godínez Bolaños, Rafael. **Los principios de jerarquía y competencia administrativa**. Pág. 4



solamente deben recibir órdenes del Presidente de la república y entre ellos no pueden darse órdenes recíprocamente.

La jerarquía del Ministerio de Educación es la siguiente: el Despacho Superior, en relación de coordinación se encuentra el Consejo Nacional de Educación. En la jerarquía inmediata inferior está la Dirección de Asesoría Jurídica -DIAJ-, la Dirección de Auditoría Interna -DIDAI-, el Vice Despacho Técnico, al cual están subordinadas las dependencias siguientes: a) Dirección General de Gestión de Calidad Educativa -DIGECADE-; b) Dirección General de Educación Extraescolar -DIGEEX-; c) Dirección General de Currículo -DIGECUR-; d) Dirección General de Educación Física -DIGEF-; e) Dirección General de Educación Especial -DIGEESP-.

El Vice Despacho Administrativo, comprende las dependencias siguientes: a) Dirección de Adquisiciones y Contrataciones -DIDECO-; b) Dirección de Servicios Administrativos -DISERSA-; c) Dirección de Recursos Humanos -DIREH-; d) Dirección de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional -DIDEFI-; e) Junta Calificadora de Personal -JCP-; f) Dirección de Administración Financiera -DAFI-; g) Dirección de Informática -DINFO-; h) Dirección de Desarrollo Magisterial -DIDEMAG-; i) Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo -DIGEPSA-; j) Jurado Nacional de Oposición -JNO-; h) Dirección de Planificación Educativa -DIPLAN-; k) Dirección de Cooperación Nacional e Internacional -DICONIME-; l) Dirección General de Coordinación -DIGECOR-; m) Direcciones Departamentales de Educación -DIDEDUC-.

El Vice Despacho de Educación Bilingüe Intercultural, el cual comprende la Dirección



General de Educación Bilingüe Intercultural – DIGEBI-.Y el Vice Despacho de Diseño y Verificación de la Calidad Educativa, el cual comprende las dependencias siguientes: a) Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa -DIGEDUCA-; b) Dirección General de Acreditación y Certificación -DIGEACE; c) Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad -DIGEMOCA-; d) Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa –DIGEFOCE-.

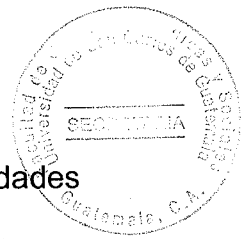
3.4. Competencia administrativa

Actualmente la normativa ordinaria que rige al Ministerio de Educación es la Ley de Educación Nacional, contenida en el Decreto Número 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, el Reglamento de la Ley de Educación Nacional y el Reglamento Interno del Ministerio de Educación.

La doctrina define la competencia administrativa como: “El conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de competencia da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano”.²¹

Haciendo una interpretación de lo expresado por el referido autor, se puede establecer que la definición anterior es bastante completa ya que reúne todos los elementos indispensables para comprender a cabalidad el término; dicho concepto es de suma

²¹ Gordillo Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 284



importancia ya que es la única forma en que el Estado, a través de sus entidades descentralizadas, concentradas o autónomas, puede ejercer su voluntad y cumplir con el bien común sin que los funcionarios y empleados públicos incurran en responsabilidades de diversa índole.

El primer elemento es la legalidad y la juridicidad, principios indispensables dentro de la administración pública; ya que la competencia administrativa tiene su asidero en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes ordinarias y reglamentarias. Ello implica, que los principios de legalidad y juridicidad deben observarse estrictamente para evitar el abuso de derecho por parte de los funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de sus atribuciones, de tal manera que solo pueden ejercer las funciones que se encuentren señaladas en la Ley.

El segundo elemento consiste en la diversidad de atribuciones que la entidad del Estado posee, la cual debe ser solamente la que otorga la ley sin inmiscuirse en otras atribuciones que le correspondan a otra entidad, por ejemplo los 14 ministerios tienen funciones definidas en la Ley del Organismo Ejecutivo, la que deben respetarse.

El Ministerio de Educación, al tenor de lo que establece el Artículo 8 de la Ley de Educación Nacional, es: “la Institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, determinadas por el sistema educativo del país...”

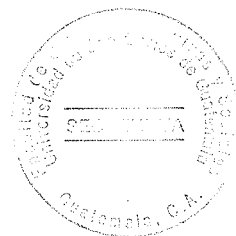
Es obligación velar por el desarrollo integral de los habitantes, tarea que le corresponde al Estado a través del Ministerio de Educación, la cual se encomienda por medio de la

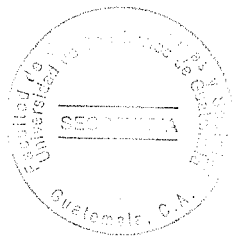


Ley del Organismo Ejecutivo; en dicho cuerpo legal, se fijan las atribuciones que corresponden a dicho órgano administrativo. Dicha obligación se regula en el Artículo 33 de la citada ley, la cual preceptúa: "...Le corresponde al Ministerio de Educación lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos..."

La norma citada garantiza que el perfil terminal del egresado presente componentes relativos a su formación como persona, ciudadano, miembro de una familia, entre otros. En el ciclo diversificado los fines y objetivos se dirigen a la capacidad de ejercer una profesión técnica, agropecuaria, comercial, industrial o de servicio como el magisterio. La coordinación y ejecución a que hace referencia el citado artículo se dan por medio de políticas educativas, con lo cual se cumple el mandato constitucional.

Para finalizar el presente capítulo se puede denotar la importancia del derecho a la educación para lograr el bienestar de los guatemalteco para que no queden en vano los fines, objetivos y finalidades de este.





CAPÍTULO IV

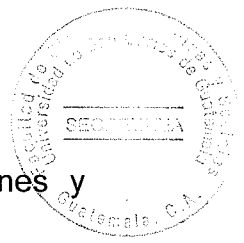
4. Falta de aplicación de la Ley de Educación Nacional por falta de recursos económicos en Guatemala

En el presente capítulo se estudia el Ministerio de Finanzas Públicas, sus antecedentes, su estructura orgánica, sus funciones, la actividad financiera del Estado, los recursos públicos, su clasificación, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación del año 2015 al 2018 y la propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto.

4.1. El Ministerio de Finanzas Públicas

“En la época colonial el proceso por medio del cual se instituyeron las finanzas públicas y los antecedentes de este importante y estratégico sector de la administración estatal se remonta a la época colonial de Guatemala, período en el que recibía el nombre de diputación provincial, entidad encargada de la recaudación y administración del erario público.

El 7 de octubre del año 1825 se crea la Dirección General de Hacienda, dependencia del despacho de guerra y hacienda. Esta fecha ha marcado la historia para el Ministerio de Finanzas Públicas, inclusive se ha tomado esta fecha para celebrar el día del financista. En 1827, después del surgimiento de la Dirección General de Hacienda, se le cambió su denominación social a Secretaría de Hacienda y Crédito. En el año de 1945 se eleva a la categoría de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



En 1971 el Congreso de la República, consciente de las múltiples funciones y atribuciones que tenía la hacienda pública del Estado, consideró oportuno generar una separación de dichas funciones y atribuciones con la finalidad de generar un incremento en los ingresos, cambiando como primer paso la denominación social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a Ministerio de Finanzas Públicas que, dentro de sus atribuciones, está formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo con base en la política económica y social del Gobierno. De esta manera, el Ministerio de Finanzas Públicas fue legalmente constituido a través del Decreto 106-71 del Congreso de la República de Guatemala”.²²

Como se puede apreciar, la historia del Ministerio de Finanzas Públicas es relativamente reciente y si bien es cierto, desde la antigüedad ha tenido diversas denominaciones, la finalidad esencial fue asignar recursos económicos para el adecuado funcionamiento de las entidades públicas tanto centralizadas, descentralizadas y autónomas, esto con la finalidad de prestar un buen servicio a la población en general y velar por el bien común.

4.1.1. Estructura orgánica

La estructura del Ministerio de Finanzas Públicas es la siguiente: el despacho Ministerial, el cual comprende las siguientes dependencias: a) la Secretaría General; b) Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional; c) Dirección de Asesoría Jurídica;

²² http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/acercade/historia_nuevo.pdf. (Consultado: 18 de enero de 2018).



d) Dirección de Comunicación Social; e) Dirección de Auditoría Interna; y, f) Asesoría Específica.

El Viceministerio del Área de Administración Financiera, el cual comprende las siguientes dependencias: a) Dirección de Contabilidad del Estado; b) Dirección Técnica del Presupuesto; c) Tesorería Nacional; y, d) Dirección de Crédito Público.

Viceministerio de Ingresos y Evaluación Fiscal, el cual comprende las siguientes dependencias: a) Dirección de Análisis y Política Fiscal; b) Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado; c) Dirección de Bienes del Estado; d) Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles; e) Dirección de Evaluación Fiscal; y, f) Dirección de Fideicomisos.

Viceministerio de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas, el cual comprende las siguientes dependencias: a) Dirección de Tecnologías de la Información; b) Dirección Financiera; c) Dirección de Recursos Humanos; d) Dirección de Asuntos Administrativos; e) Taller Nacional de Grabados en Acero; y, f) Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal.

Las dependencias mencionadas anteriormente deben trabajar de la mano para lograr los fines del derecho a la educación, razón por la cual se necesita que las autoridades hagan conciencia de que se perjudica a la población si no realizan su labor adecuadamente.



4.2. Recursos públicos

La doctrina define los recursos públicos del Estado como: “Todos aquellos ingresos tanto de orden dinerario como también en especie que existen y que el Estado de Guatemala obtiene al llevar a cabo una debida actividad financiera en el país, la cual no se debe de limitar únicamente al aspecto relacionado a la economía, sino que también a todos aquellos aspectos de orden jurídico, político, pero especialmente a los aspectos de orden social en beneficio de la sociedad guatemalteca”.²³

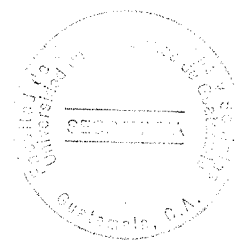
Se comparte la opinión del referido autor, ya que la esencia es lograr la finalidad de satisfacer necesidades sociales, logrando el bienestar común, atendiendo a la población, pero estos ingresos derivan necesariamente del presupuesto general de ingresos y egresos que se elabora anualmente.

También se definen como: “los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social”.²⁴

Las definiciones en referencia tienen en común que el Estado debe percibir dinero lo cual es consecuente con las funciones de este y los fines que le imponen la legislación ordinaria y la Constitución Política de la República de Guatemala.

²³ Santos López, Evelyn María. **La creación de una partida presupuestaria en beneficio de la salud reproductiva de la mujer guatemalteca como forma de erradicar la muerte materna**. Pág. 2

²⁴ Fonrouge. **Op. Cit.** Pág. 195



4.2.1. Clasificación

No existe una clasificación unánime de los recursos públicos, ya que cada autor da su punto de vista según lo que crea más importante, sin embargo, se analizará el criterio más generalizado que divide los recursos del Estado en originarios y derivados.

- a. “Los recursos originarios son los que las entidades públicas obtienen de fuentes propias de riqueza, sea que posean un patrimonio fructífero, sea que ejerzan una industria o un comercio.
- b. Los recursos derivados son los que las entidades públicas se procuran mediante contribuciones provenientes de las economías de los individuos pertenecientes a la comunidad.
- c. Los recursos ordinarios son los que se forman regular y cotidianamente para ser destinados a cubrir el presupuesto financiero normal; por eso están generalmente frente a los gastos ordinarios.
- d. Los recursos extraordinarios tienen en cambio, carácter esporádico, siendo provocados por excepcionales necesidades; por eso están por lo general, frente a los gastos extraordinarios. A los recursos extraordinarios se provee la mayor parte de las veces mediante empréstitos públicos”.²⁵

²⁵ Villegas, Héctor. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. Pág. 55



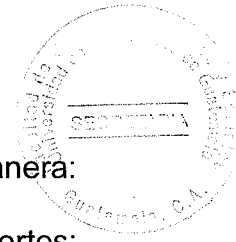
Hay un aspecto fundamental en el tema en la clasificación anterior y es que todos los recursos se hacen referencia a la obtención de dinero, ya que es la única vía para que el Estado pueda llevar a cabo su actividad. En principio se puede afirmar que todos los recursos son ordinarios, ya que dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado se estima una cantidad específica para el servicio como por ejemplo la educación.

Si en dado caso no alcanzare para los fines propuestos, es donde entran en juego los recursos extraordinarios, que como bien señala el autor, se realiza por medio de empréstitos, que no son más que un préstamo que realiza el Estado con la obligatoriedad de devolverlos en determinado periodo con los respectivos intereses.

Si se toma como base el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, se está hablando de un recurso de índole originario, porque emana de la cantidad asignada por disposición de la ley; mientras que al obtenerse de otra manera, se está ante los recursos derivados.

4.3. Presupuesto en materia de educación

Según Decreto Número 22-2014, Ley de Implementación de Medidas Fiscales, Aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 y Aprobación de Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2014, publicado en el diario oficial el cuatro de diciembre de 2014, el presupuesto asignado fue de Q.70,600,000,000, del cual se asignó al Ministerio de Educación durante para el año

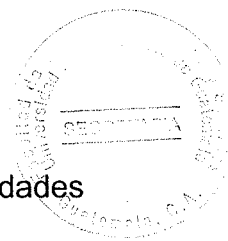


2015 la cantidad de: Q.12,275,957,996 distribuido de la siguiente manera: administración institucional: Q.1,065,079,916; educación física, recreación y deportes: Q.221,176,922; educación escolar de preprimaria: Q.1,402,633,478; educación escolar de primaria: Q.6,693,688,451; educación escolar básica: Q.1,041,643,230; educación escolar diversificada: Q.502,229,893; educación extraescolar: Q.87,658,121; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.733,498,088; desempeño académico en lectura y matemática: Q.64,000,000; alfabetización: Q.204,680,004; aportes a institutos básicos y diversificado por cooperativa: Q.180,000,000; y aportes y cuotas a entidades y organismos: Q.79,669,893.

Los gastos para administración fueron: Q.6,216,651 distribuido de la siguiente manera: para administración institucional: Q.6,216,651; y aportes y cuotas a entidades y organismos: Q.1,624,342.

Los gastos para recurso humano fueron: Q.12,269,741,345 distribuido de la siguiente manera:

Administración institucional: Q.1,060,487,607; educación física, recreación y deportes: Q.221,176,922; educación escolar de preprimaria: Q.1,402,633,478; educación escolar de primaria: Q.6,693,688,451; educación escolar básica: Q.1,041,643,230; educación escolar diversificada: Q.502,229,893; educación extraescolar: Q.87,658,121; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.733,498,088; desempeño académico en lectura y matemática: Q.64,000,000; alfabetización: Q.204,680,004; aportes a institutos



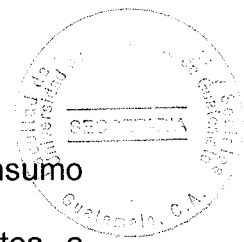
básicos y diversificado por cooperativa: Q.180,000,000; y aportes y cuotas a entidades y organismos: Q.78,045,551.

Según el Decreto 14-2015, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016, el presupuesto para el año 2016 fue de Q.70,796,305,204. De ello se asignó al Ministerio de Educación el siguiente presupuesto para gastos: Q.12,876,314,969, distribuido de la siguiente manera:

Administración institucional: Q.971,983,364; educación física, recreación y deporte: Q.209,223,543; educación escolar de preprimaria: Q.1,600,441,486; educación escolar de primaria: Q.7,394,452,448; educación escolar básica: Q.944,759,632; educación escolar diversificada: Q.406,342,513; educación extraescolar: Q.91,186,244; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.779,201,000; alfabetización: Q.214,889,572; aportes a institutos básicos y diversificados por cooperativa: Q.178,015,274; aportes y cuotas a organismos: Q.85,819,893.

El presupuesto para gastos de administración fue de: Q.18,705,630; distribuido de la siguiente manera: para administración institucional: Q.17,081,288; aportes y cuotas a organismos: Q.1,624,342.

Los gastos para recurso humano ascendieron a la cantidad de: Q.12,857,609,339 distribuido de la siguiente manera: Administración institucional: Q.954,902,076; educación física, recreación y deporte: Q.209,223,543; educación escolar de preprimaria: Q.1,600,441,486; educación escolar de primaria: Q.7,394,452,448; educación escolar básica: Q.944,759,632; educación escolar diversificada:

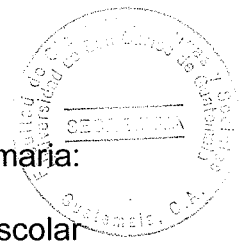


Q.406,342,513; educación extraescolar: Q.91,186,244; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.779,201,000; alfabetización: Q.214,889,572; aportes a institutos básicos y diversificados por cooperativa: Q.178,015,274; aportes y cuotas a organismos: Q.84,195,551.

Según el Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecisiete, durante el ejercicio fiscal para el año 2017 se le asignó al Ministerio de Educación el monto que asciende a la cantidad de: Q.13,809,936,053 para su funcionamiento general.

Específicamente para lo siguiente: administración institucional: Q.1,130,672,383; educación física, recreación y deporte: Q. 220,966,771; educación escolar de pre primaria: Q.1,718,044,684; educación escolar de primaria: Q.7,700,947,192; educación escolar básica, Q.996,676,743; educación escolar diversificada: Q.519,987,406; educación extraescolar: Q.120,683,394; consumo adecuado de alimentos: Q.793,226,000; cobertura educativa en pre primaria y primaria: Q.72,627,366; alfabetización: Q.248,380,051; aportes a institutos básicos y diversificados por cooperativa: Q.180,000,000; aportes y cuotas a entidades y organismos: Q.107,724,063. Gastos para administración: Q.17,343,250.

Los gastos para desarrollo humano ascendieron a la cantidad de: Q.12,228,959,091, el cual fue distribuido de la siguiente manera: administración institucional: Q.1,020,779,867; educación física, recreación y deporte: Q. 218,677,961; educación

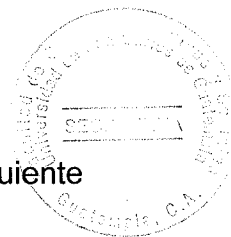


escolar de pre primaria: Q.1,663,480,624; educación escolar de primaria: Q.7,474,571,992; educación escolar básica, Q.956,428,698; educación escolar diversificada: Q.488,679,680; educación extraescolar: Q.120,650,110; consumo adecuado de alimentos: Q.213,347,793; y cobertura educativa en preprimaria y primaria: Q.72,342,366;

Gastos de transferencias corrientes: Q.1,563,633,712 distribuido de la siguiente manera: administración institucional: Q.92,549,266; educación física, recreación y deporte: Q. 2,288,810; educación escolar de pre primaria: Q.54,564,060; educación escolar de primaria: Q.226,375,220; educación escolar básica, Q.40,248,045; educación escolar diversificada: Q.31,307,726; educación extraescolar: Q.33,284; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.579,878,207; cobertura educativa en preprimaria y primaria: Q.285,000; para gastos de alfabetización: Q.248,380,051; diversificados por cooperativa: Q.180,000,000; y aportes y cuotas a entidades y organismos: Q.107,724,063.

Cabe resaltar que el presupuesto del año 2017 rigió durante el año 2018 debido a que no fue aprobado dentro del plazo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Según el Decreto 25-2018 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecinueve, publicado en el diario oficial el 27 de diciembre de 2018, asigna el siguiente



presupuesto: Q.57,715,064,000. Al Ministerio de Educación le fue asignado el siguiente presupuesto de gastos: Q.16,367,765,854 distribuido de la siguiente manera:

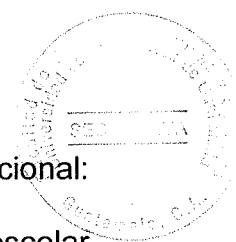
Administración institucional: Q.1,288,754,351; educación física, recreación y deportes: Q.232,337,575; educación escolar preprimaria: Q.1,794,560,543; educación escolar primaria: Q.8,955,078,154; educación escolar básica: Q.1,038,044,902; educación escolar diversificada: Q.492,871,869; educación inicial: 3,363,830; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.1,879,163,000; aporte al Comité Nacional de Alfabetización: Q.267,492,489; aportes a institutos básicos y diversificados por cooperativa: Q.1,800,000; y aportes y cuotas a entidades y organismos: Q.124,117,517.

El presupuesto asignado para gastos de administración es: Q14,033,442, monto asignado específicamente para la administración institucional.

El presupuesto asignado para gastos de desarrollo humano es: Q.13,536,423,082, distribuido de la siguiente manera:

Administración institucional: Q.1,185,178,061; educación física, recreación y deportes: Q.229,905,475; educación escolar preprimaria: Q.1,730,988,608; educación escolar primaria: Q.8,704,456,777; educación escolar básica: Q.977,206,599; educación escolar diversificada: Q.459,013,084; educación inicial: 3,363,830; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.135,697,175.

El presupuesto asignado para gastos de transferencias corrientes es de:



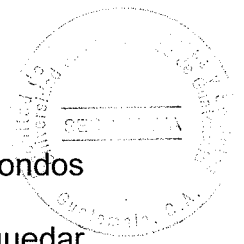
Q.2,817,309,330, distribuido de la siguiente manera: Administración institucional: Q.89,542,848; educación física, recreación y deportes: Q.2,432,100; educación escolar preprimaria: Q.63,571,935; educación escolar primaria: Q.250,621,377; educación escolar básica: Q.60,838,303; educación escolar diversificada: Q.33,858,540; educación inicial: 1,368,396; apoyo para el consumo adecuado de alimentos: Q.1,743,465,825; aporte al Comité Nacional de Alfabetización: Q.267,492,489; aportes a institutos básicos y diversificados por cooperativa: Q.1,800,000; y aportes y cuotas a entidades y organismos: Q.124,117,517.

Las cifras en referencia es importante tomarlas en cuenta ya que se evidencia que en cada ejercicio fiscal el presupuesto asignado al Ministerio de Educación ha sufrido variaciones cuya tendencia ha sido el aumento para que se pueda cubrir las necesidades de la población en lo que respecta a la educación.

4.4. Problemática

El Estado de Guatemala no posee la capacidad económica para cubrir las necesidades de estudio de la población y con esto genera más desarrollo cultural, humano, familiar, personal y profesional en la sociedad guatemalteca porque la educación juega un papel preponderante para el desarrollo de un país.

Guatemala no puede cumplir con los fines establecidos en la Ley de Educación Nacional, debido a la mala administración del presupuesto general de ingresos y egresos que el Estado le asigna al Ministerio de Educación; y es que la base para una



buena prestación de servicios esenciales es el adecuado manejo de los fondos públicos, como afirma la doctrina: “La inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados”.²⁶

Se comparte la opinión del referido autor, ya que el libre albedrío de las autoridades del Ministerio de Educación se ve atenuada porque la ley del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que se emite cada año, asigna una cantidad y debe distribuirse tal cual, pues de lo contrario la población se ve severamente afectada, lo cual se evidencia en Guatemala con el sistema educativo porque las escuelas están deterioradas y se imparten clases en las peores condiciones.

Según informe del año 2017 la cobertura en educación en Guatemala, es la más baja de Centroamérica:

“La cobertura con calidad y la atención de las condiciones básicas asociadas a esta, demandan el incremento de la inversión que el Estado hace actualmente. Guatemala es el país de Centroamérica que actualmente invierte menos en educación con el 2.9 % PIB y a esto se suma que el 99.88 % del presupuesto asignado a la cartera educativa se destina a funcionamiento, lo que limita e impide invertir en programas educativos que mejoren la calidad desde el aula. El gasto en educación en relación al PIB oscila entre 4 % y 5 % en los países de América Latina, pero algunos lograron alcanzar más de 6 %. Mientras que Guatemala es el más bajo de la región como se muestra en la siguiente

²⁶ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 328

tabla: Honduras 7.1 %; Costa Rica 6.3 %; Nicaragua 4.6 %; Panamá 3.5 %; El Salvador 3.4 %; y Guatemala, 2.9 %".²⁷

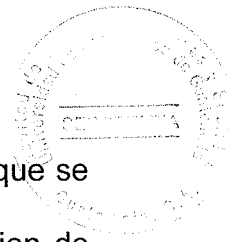
Las cifras anteriores realmente son alarmantes, ya que denota la ineficiencia de los gobiernos de turno en materia educativa, lo que da la pauta que el derecho humano a la educación pasa a segundo y la educación es preponderante para el desarrollo de una sociedad. Guatemala no tiene una calidad educativa actualmente, ya que los funcionarios que dirigen el Ministerio de Educación sólo velan por sus intereses mas no así por el bienestar de toda la población.

El currículo de estudios tampoco es del todo acertado, porque se incluyen materias que no benefician en nada, se cometió la barbaridad de suprimir la carrera de magisterio, lo que es inaudito, ya que esta carrera da las base para una buena didáctica y pedagogía, asignaturas que fueron excluidas.

4.5. Propuesta de reforma

Cantidad dineraria dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado anual pero acorde con la realidad de la población guatemalteca que necesite acceso a la educación por estar en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para construcción de escuelas nuevas y en buen Estado en todos los municipios, capacitación de maestros de manera constante, pero con una adecuada supervisión por parte de

²⁷ Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **Principales desafíos de la educación en Guatemala.** Pág. 28

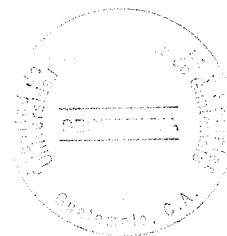


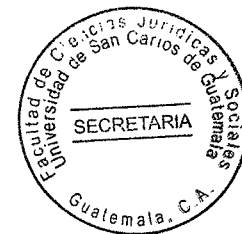
personal del Ministerio de Finanzas Públicas para que los recursos económicos que se destinan para la cartera de educación, lleguen a su destino y no que se apropien de estos los funcionarios y empleados públicos.

Para lograr un adecuado derecho a la educación como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, lo más viable es una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto, mediante la adición del Artículo 20 bis.

En donde se establezca que para formular el presupuesto del Ministerio de Educación, se debe realizar un estudio previo para determinar el porcentaje de la población que no tiene acceso a la educación, así como las áreas donde se carece de este derecho humano; el Artículo 20 ter, para establecer la obligatoriedad de supervisión periódica por parte de un delegado del Ministerio de Finanzas Públicas para que verifique si el presupuesto asignado se está destinando para las dependencias del Ministerio de Educación de forma correcta; y Artículo 20 quater, para establecer sanciones en caso de incumplimiento de los funcionarios públicos responsables.

¿Por qué razón estos artículos específicamente? Porque el Artículo 20 forma parte del capítulo II, denominado del régimen presupuestario de los organismos del Estado, sección II, denominado de la formulación del presupuesto y en el Artículo 20 taxativamente establece la formulación del presupuesto por el organismo ejecutivo, entonces, es donde más se adecúa la propuesta por formar ser el Ministerio de Educación una entidad centralizada o concentrada. A continuación se presenta la propuesta de reforma.





DECRETO NÚMERO 00-2109

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley. La educación impartida por el Estado es gratuita.

CONSIDERANDO:

Que es importante establecer mecanismos de supervisión de la asignación presupuestaria que se le otorga al Ministerio de Educación, con el fin de velar porque toda la población tenga acceso a la educación, siendo este un derecho humano trascendental para el desarrollo intelectual, moral, ético y social de todos.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171, inciso a) y los artículos 47, 48, 49 y 51 de la Constitución Política de la República de Guatemala,

Artículo 1. Se adiciona el Artículo 20 bis a la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual queda así:



“Artículo 20 bis. Previo a formular el presupuesto que le corresponde al Ministerio de Educación, la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, deberá realizar un estudio con el objeto de determinar el porcentaje de la población que no tiene acceso a la educación, así como las áreas de todo el país donde se carece de este derecho”.

Artículo 2. Se adiciona el Artículo 20 ter a la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual queda así:

“Artículo 20 ter. Para dar cumplimiento a la asignación presupuestaria que le corresponde al Ministerio de Educación, el Ministerio de Finanzas Públicas, después de realizar el estudio a que hace referencia el Artículo anterior, supervisará una vez al mes, que los recursos asignados se destinen íntegramente para las distintas dependencias del Ministerio de Educación”.

Artículo 3. Se adiciona el Artículo 20 quater a la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual queda así:

“Artículo 5 quater. Los funcionarios y empleados del Ministerio de Educación que incumplan lo establecido en el Artículo 20 bis de la presente ley, serán sancionados por incumplimiento de deberes conforme el Código Penal. De igual forma se sancionará a los funcionarios y empleados públicos que incumplan con realizar la supervisión establecida en el Artículo 20 ter”.

Artículo 4. Vigencia. Las presentes reformas entrarán en vigor el mismo día de su publicación en el diario oficial.



REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN. EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE.

ALVARO ENRIQUE ARZÚ ESCOBAR

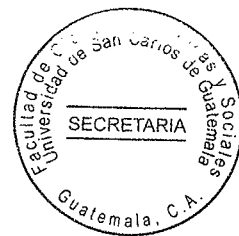
PRESIDENTE

ESTUARDO ERNESTO GANDÁMEZ JUÁREZ

SECRETARIO

KARLA ANDREA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

SECRETARIA





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El problema en cuestión surge porque la asignación que realiza el Estado de Guatemala incluida dentro del presupuesto general de ingresos y egresos, para las dependencias del Ministerio de Educación, no se destina con exclusividad para tal fin, pese a que cada año la cantidad asignada va en aumento, pero es tan mínimo que no está ajustado a la realidad del sistema educativo del país. Aunado a ello, no existen datos reales que reflejen realmente el porcentaje de la población que necesita tener acceso a la educación, es decir, aquellos sectores que viven en pobreza y pobreza extrema, debido a que no se realizan censos periódicos para establecer la realidad nacional en materia de educación ya que se evidencia un pésimo servicio en materia educativa; y por si esto fuera poco, la poca cantidad asignada para erogación de los recursos económicos, no se destina para cumplir los fines de la educación nacional debido a la falta de supervisión constante.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario que el Congreso de la República de Guatemala adicione los Artículos 20 bis, 20 ter y 20 quater con el objeto de que la asignación presupuestaria para el Ministerio de Educación se lleve a cabo de conformidad con la realidad educativa del país, una adecuada supervisión para cerciorarse que los recursos económicos asignados al referido ministerio se destinen para el fin propuesto; así como la imposición de sanciones en caso de incumpliendo, de esta manera, el Estado de Guatemala cumpliría de manera adecuada con garantizar a la población el adecuado derecho a la educación como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Educación Nacional.





BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **Principales desafíos de la educación en Guatemala. 1ª ed.; Guatemala: Ed. Centro de impresiones gráficas, 2017.**

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general. 6ª ed.;** Guatemala: Ed. Orión, 2006.

CHAPONY BONIFAZ, Dolores Beatriz. **Derecho financiero. 1ª ed.;** México: Ed. Interamericana Editores, S.A de C.V, 1993.

COLLADO YURRITA, Miguel Ángel. **Derecho financiero. 1ª ed.;** España: (s.e.): (s.f.).

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, Ignacio AmatrianCía y Miguel Álvarez Ervitti. **Manual de derecho financiero. 1ª ed.;** España: Ed. Gráficas Cems, S.L., 2006.

FERREIRO LAPATZA, José Juan. **Instituciones de derecho financiero. 1ª ed.;** España: Ed. Marcial Pons, 2010.

FLORES JIMÉNEZ, Ivete y Ruth Flores Jiménez. **El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. 1ª ed.;** México: (s.e.), (s.f.).

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo. 40ª ed.;** México: Ed. Porrúa, 2000.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los principios de jerarquía y competencia administrativa. 1ª ed.;** Guatemala: Ed. Universitaria, 2010.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo. 1ª ed.;** Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 2017.

GUEVARA MARTÍNEZ, Antonio. **Filosofía de la educación. 1ª ed.;** (s.l.i.): Ed. Facultado de educación y humanidades de Melilla, 2011.

HEIVA RIVAS, Ricardo. **El derecho a la educación y la educación en derechos humanos en el contexto internacional. Revista latinoamericana de educación exclusiva. (s.l.i.): 1ª ed.;** 2011.



http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/acercade/historia_nuevo.pdf. (Consultado: 18 de enero de 2018).

MARTÍNEZ CARRASCO, José Miguel. **Derecho financiero y tributario I**. 4ª ed.; España: Ed. Reus, 2017.

Ministerio de Finanzas Públicas. **Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto**. 1ª ed.; Guatemala:

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. **Finalidades de la educación**. 1ª ed.; Suiza: Ed. Courvoiser, S.A., 1981.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. **La educación como derecho humano**. 1ª ed.; Ed. España: Graficolor, 2005.

QUIÑONEZ RAMÍREZ, Darío Guillermo. **Implementación del presupuesto por resultado**. Tesis de la facultad de ciencias económicas de la universidad Central de Ecuador. Quito, Ecuador: 2013.

RAMOS TORRES, Daniel. **Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos**. 1ª ed.; México: Ed. Instituto de investigaciones jurídicas, (s.f.).

SABLICH HUAMANÍ, Charles Alexander. **Derecho financiero, una visión actual**. 1ª ed.; Perú: Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso, 2012.

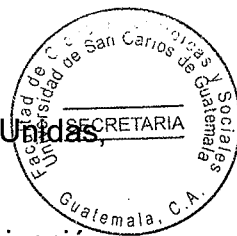
SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Estado de derecho y hacienda pública**. 1ª ed.; España: Universidad de Madrid, (s.f.).

SANTOS LÓPEZ, Evelyn María. **La creación de una partida presupuestaria en beneficio de la salud reproductiva de la mujer guatemalteca como forma de erradicar la muerte materna**. Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2018.

VILLEGAS, Héctor. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7ª ed.; Argentina: Ed. De Palma: 2001.

Legislación:

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



Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Organización de las Naciones Unidas, 1961.

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

Ley de Educación Nacional. Decreto Número 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1991.

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

Ley de Implementación de Medidas Fiscales, Aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 y Aprobación de Financiamiento para el Ejercicio Fiscal 2014, publicado en el diario oficial el cuatro de diciembre de 2014. Decreto Número 22-2014, 2014.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Dieciséis. Decreto Número 14-2015 del Congreso de la República de Guatemala, 2015.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecisiete. Decreto Número 50-2016 del Congreso de la República de Guatemala, 2016.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecinueve. Decreto Número 25-2018, 2018.

Código Penal. Decreto Número 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, 1973.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo Número 540-2013 del Presidente de la República de Guatemala, 2013.