

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a large, circular emblem. It features a central shield with a figure holding a staff and a book, surrounded by various symbols including a crown, a cross, and a sun. The shield is flanked by two figures holding a banner. The entire emblem is enclosed in a circular border with Latin text: "ACADEMIA COAGCTEMALENSIS INTROR CHETRAS CHRIS CONSPTICUA CAROLINA" at the top and "1697" at the bottom.

**VULNERACIÓN AL ERARIO NACIONAL POR ACTOS DE CORRUPCIÓN  
COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS**

**MÓNICA GABRIELA BATEN LÓPEZ**

**GUATEMALA, MAYO DE 2021**

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

**VULNERACIÓN AL ERARIO NACIONAL POR ACTOS DE CORRUPCIÓN  
COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MÓNICA GABRIELA BATEN LÓPEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, mayo de 2021

**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 Ernesto Velásquez González

**VOCAL V:** Br. Abidán Carías Palencia

**SECRETARIA:** Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

**Presidente:** Licda. Gloria Isabel Lima

**Vocal:** Licda. María de los Angéles Castillo

**Secretario:** Licda. Silvia Esperanza Fuentes

**Segunda Fase:**

**Presidente:** Lic. David Ernesto Sánchez Recinos

**Vocal:** Lic. Nincy Letmany Gomez Martínez

**Secretario:** Lic. Jorge Eduardo Aju

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



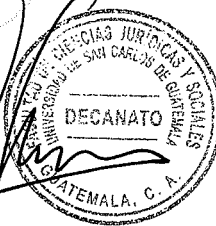
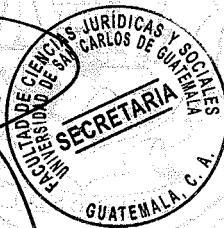
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diez de marzo de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MÓNICA GABRIELA BATEN LÓPEZ, titulado VULNERACIÓN AL ERARIO NACIONAL POR ACTOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

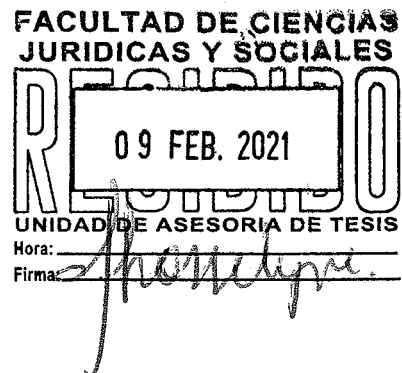
AJLR/JP.





Guatemala, 04 de febrero de 2021

Señores  
Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho



Señores:

Reciban un respetuoso saludo, me permito informarle que procedí a revisar la tesis del bachiller **MÓNICA GABRIELA BATEN LÓPEZ**, la cual se titula **VULNERACIÓN AL ERARIO NACIONAL POR ACTOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS**.

Le recomendé al bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

Licda. Gladys Marilú Orellana López  
Docente Consejero de la Comisión de Estilo



/GMOL

c.c. docente,  
estudiante  
secretaría



**María Alejandra Álvarez Muñoz**

**10ª. Avenida 13-58 oficina 304, Edificio Duarte, zona 1**

**Teléfonos: 5653-0759**

**Guatemala, C.A.**

**Guatemala, 24 de febrero de 2020**

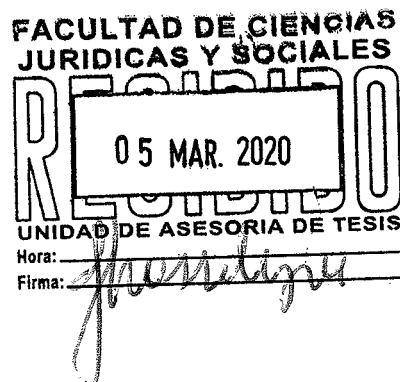
Licenciado

Roberto Fredy Orellana Martínez

Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado:

Atentamente me dirijo a usted, con el objeto de rendir dictamen en mi calidad de Asesora de conformidad con el nombramiento de fecha doce de junio del año dos mil veinte, del trabajo de Tesis titulado **“Vulneración al Erario Nacional Por Actos de Corrupción Cometidos por Funcionarios Públicos y sus Incidencias Jurídicas”** Elaborado por la Bachiller Mónica Gabriela Baten López.

La estudiante realizó un análisis documental y jurídico en materia administrativa y penal. En el lapso de la asesoría, así como en el desarrollo del trabajo de tesis, manifestó sus capacidades en investigación, utilizando técnicas y métodos científicos y analítico sintético, y la utilización de las técnicas de investigación bibliográfica y documental que comprueba que se realizó la recolección de bibliografía acorde al tema.

La investigación presenta interesantes contribuciones, pues proporciona abundante información doctrinaria de distintos autores internacionales en el tema, así como la comparación con la legislación nacional y distintos casos concretos ocurridos en el



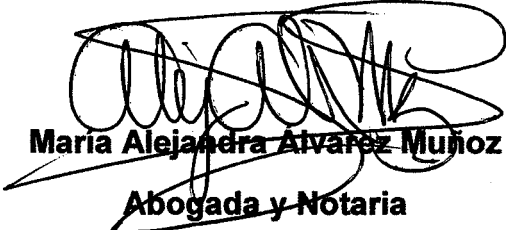
país, así mismo, se abarcaron las instituciones jurídicas relacionadas a los temas desarrollados, definiciones y doctrinas y el marco legal de la materia, el cual puede servir de base para otros trabajos de investigación en la rama del derecho y así cumplir con un aporte al derecho por su estudio analítico.

La conclusión discursiva resalta los estudios realizados respecto del tema del cual trata el trabajo, y la realidad nacional que se vive actualmente, confirmando la hipótesis planteada y cumpliendo de forma coherente los objetivos establecidos en el proceso de la investigación. La bibliografía a juicio de la Asesora es una fuente de información valiosa y de gran utilidad para consultas de estudiantes y profesionales interesados en el tema.

Hago constar que no soy pariente dentro de los grados de ley de la señorita Mónica Gabriela Baten López.

En virtud de lo anteriormente expuesto, en mi calidad de asesora considero que el trabajo de tesis se ajusta a los requisitos científicos y técnicos requeridos así como también la metodología, técnica de investigación, redacción, conclusión discursiva y bibliografía utilizadas, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, por lo que, al haberse cumplido con los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público emito **DICTAMEN FAVORABLE.**

Sin otro particular me suscribo de usted, con altas muestras de consideración y respeto.

  
**María Alejandra Álvarez Muñoz**  
**Abogada y Notaria**  
**Col. 11227**

MARÍA ALEJANDRA ALVAREZ MUÑOZ  
ABOGADA Y NOTARIA



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 12 de junio de 2019.**

Atentamente pase al (a) Profesional, MARIA ALEJANDRA ALVAREZ MUÑOZ  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
MÓNICA GABRIELA BATEN LÓPEZ, con carné 201402439,  
 intitulado VULNERACIÓN AL ERARIO NACIONAL POR ACTOS DE CORRUPCIÓN COMETIDOS POR  
FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS.

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 08 / 01 / 2020 . f)

  
 Asesor(a) **MARIA ALEJANDRA ALVAREZ MUÑOZ**  
 (Firma y Sello) **ABOGADA Y NOTARIA**







## DEDICATORIA

### A DIOS:

Por haber sido mi guía en este camino y permitirme llegar hasta este momento tan importante en mi formación profesional, sobre todo, por brindarle salud a mi familia y permitirme compartir este momento tan especial.

### A MI MAMÁ:

Yulisa Bersabé López Arrecis, por su amor comprensión y todo el apoyo brindado.

### A MI PAPÁ:

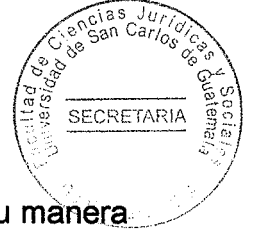
Armando Baten Nimatuj, por su amor comprensión y todo el apoyo brindado.

### A MIS HERMANOS:

Julio Armando Baten López, Josué Alejandro Baten López y Estefanía del Pilar Baten López. Les agradezco por ser mi compañía a lo largo de mi vida, y por todos los momentos de felicidad, tristeza y enojo que hemos vivido.

### A MIS ABUELOS:

María del Pilar Arrecis Cristales (+) Julio Cándido López (+) y Pedro Celestino Baten (+). Porque aunque ya no estén presentes los llevo en mi corazón. A mi abuela Teresa Nimatuj Camacho porque Dios me ha permitido tenerla conmigo en este momento, gracias por todo.



**A MI FAMILIA:**

Gracias por el apoyo que cada uno a su manera me ha brindado.

**A MI COMPAÑERO:**

Lennin Saúl Colop Ramírez. Por ser mi mejor amigo y compañero a lo largo de nuestra vida estudiantil.

**A LOS LICENCIADOS:**

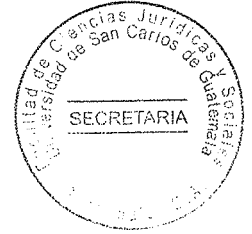
Julio Mérida, Marco Tulio Melini Minera, Jorge Mario Sandoval y Edgar Armindo Castillo Ayala. Fuente de inspiración y respeto por trayectoria profesional.

**A:**

La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala.

**A:**

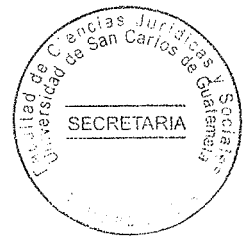
La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por brindar al pueblo guatemalteco profesionales de alta conciencia. Que Dios me permita corresponder con esa responsabilidad.



## **PRESENTACIÓN**

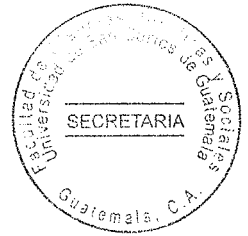
La presente investigación ha sido realizada con base en un análisis jurídico y doctrinario del tema de corrupción en el Estado de Guatemala, en el periodo comprendido del año 2012 al año 2018, fue abordada desde el punto de vista jurídico administrativo, social y penal. Se realizó una investigación cualitativa, ya que se profundiza en el tema de los actos de corrupción que cometen los distintos funcionarios públicos, quienes son el sujeto del presente trabajo de investigación, las motivaciones que tienen y las actitudes que toman en el ejercicio de sus cargos en las distintas instituciones del Estado teniendo por objeto, el estudio de las incidencias jurídicas que provocan, así como la afectación que sufre el erario nacional por dichos actos y las repercusiones que esto tiene en la economía del país y en el nivel de vida de la población en general.

El aporte académico de este trabajo de investigación consiste, primero en que a partir del estudio de la corrupción, las formas en que se comete y sus consecuencias, se puede establecer de forma clara y contundente la relación que existe entre dicho fenómeno y la pobreza y poco desarrollo en que vive Guatemala, ya que cada vez que se causa menoscabo a los recursos públicos, se impide que las políticas públicas de educación, salud, seguridad entre otras de importancia puedan llevarse a cabo con eficiencia y eficacia. Repercutiendo de forma negativa en el nivel de vida de todos los guatemaltecos. Segundo, establecer las figuras jurídicas que existen en nuestro ordenamiento jurídico para poder atacar, prevenir y erradicar dichas prácticas de las instituciones estatales.



## **HIPÓTESIS**

**La falta de institucionalidad que vele por la correcta gestión de los recursos del Estado, así como la poca eficiencia en la implementación de mecanismos jurídicos e institucionales utilizados para detectar, prevenir, sancionar y erradicar actos de corrupción son factores que impiden garantizar una evaluación efectiva sobre la ejecución y calidad del gasto público y tienen como resultado un alto grado de impunidad respecto de este fenómeno.**



## **COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS**

Con base en la investigación realizada, y los datos recabados de los casos específicos analizados, existe suficiente información para sostener que la hipótesis pudo ser comprobada, debido a que la corrupción si bien es cierto no puede cuantificarse de forma exacta, se logró establecer que es la principal causa de detrimento al erario nacional, ya que en los casos analizados los fondos desviados o robados por funcionarios públicos, en las distintas instituciones del Estado formaban parte de los recursos públicos pertenecientes a las arcas públicas.

También se logró determinar, que los actos de corrupción usualmente son realizados por funcionarios de las más altas esferas dentro de las instituciones públicas por lo que es prácticamente imposible realizar una evaluación efectiva sobre el manejo y ejecución del gasto público, sin una institución fortalecida para tal efecto, es por ello que un gran porcentaje de los recursos públicos no son implementados en las políticas públicas, lo que genera pobreza, desempleo, mal funcionamiento de los servicios públicos y un nivel bajo de vida para la población guatemalteca en general.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. La función pública y concepto de funcionario público .....	1
1.1. Definición de función pública.....	2
1.2. La naturaleza y finalidad de la función pública y los principios que la rigen.	3
1.3. El servicio público .....	15
1.3.1. Definición y antecedentes del servicio público .....	15
1.3.2. Elementos del servicio público.....	17
1.3.3. Características de los servicios públicos .....	19
1.3.4. Clases de servicios públicos .....	20
1.3.5. Concepto de servidor, funcionario o empleado público .....	21
1.3.6. Requisitos relativos al ingreso de funcionarios públicos a la administración pública.....	24
1.3.6.1. Ingreso por disposición de la ley.....	25
1.3.6.2. Ingreso por elección popular.....	25
1.3.6.3. Ingreso por legítimo nombramiento.....	26

### CAPÍTULO II

2. La corrupción aspectos éticos, económicos y jurídicos .....	27
2.1. Antecedentes.....	28
2.2. Concepto de corrupción.....	29
2.2.1. Causas que dan lugar a la corrupción .....	38
2.2.1.1. Causas formales.....	38
2.2.1.2. Causas culturales .....	38
2.2.1.3. Causas materiales.....	40



2.2.2. Impacto de la corrupción.....	41
2.2.2.1. Impacto económico.....	42
2.2.2.2. Impacto político.....	42
2.2.2.3. Impacto social.....	43
2.3. Corrupción en la administración pública .....	43
2.3.1. Administración pública estructura jerárquica y niveles de Corrupción.....	45
2.3.2. Efectos de la corrupción administrativa.....	47
2.4. Corrupción en jueces.....	50
2.4.1. Efectos jurídicos de la corrupción en jueces.....	51
2.5. Órganos que actúan en contra de la corrupción en Guatemala.....	52
2.5.1. Órganos de carácter jurídico.....	53
2.5.1.1. Corte de Constitucionalidad.....	53
2.5.1.2. Procuraduría General de la Nación.....	54
2.5.1.3. Procuraduría de Derechos los Humanos.....	54
2.5.1.4. Fiscalía contra la corrupción del Ministerio Público.....	55
2.5.1.5. Organismo Judicial (tribunal de cuentas y los juzgados en materia penal) .....	56
2.5.1.6. Tribunal Supremo Electoral.....	56
2.5.2. Órganos de naturaleza técnica.....	57
2.5.2.1. Contraloría General de Cuentas de la Nación.....	57
2.5.2.2. Superintendencia de Administración Tributaria.....	58
2.5.2.3. El Ministerio de Finanzas Públicas.....	59
2.5.2.4. Superintendencia de Bancos.....	60
2.5.2.5. La Junta Nacional del Servicio Civil y la Oficina Nacional del Servicio Civil .....	61
2.5.3. Órganos de naturaleza jurídica.....	61
2.5.3.1. Congreso de la República de Guatemala.....	61

2.5.3.2. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala- la CICIG.....	62
--	----

### CAPITULO III

3. Recursos públicos y presupuesto del Estado de Guatemala .....	63
3.1. Antecedentes de los recursos públicos .....	64
3.2. Definición de erario nacional y recursos públicos .....	66
3.3. Gestión o administración pública.....	67
3.4. Políticas públicas .....	68
3.5. Finanzas públicas .....	68
3.5.1. Presupuesto del Estado.....	69
3.5.2. Proceso de creación del presupuesto.....	70
3.5.3. Financiamiento de la administración pública.....	73
3.5.4. Clasificación del gasto público.....	74
3.5.5. Deuda pública.....	75
3.6. Política Fiscal.....	75

### CAPÍTULO IV

4. Actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos que vulneran el erario nacional .....	77
4.1. Antecedentes históricos de los delitos de funcionarios públicos en la legislación guatemalteca.....	78
4.2. De los delitos en contra de la administración pública cometidos por funcionarios y empleados públicos que más inciden en corrupción .....	79
4.3. Leyes principales sobre el tratamiento penal y no penal de los servidores públicos.....	85
4.3.1. La Constitución Política de la República de Guatemala.....	85





4.3.2. Ley del Servicio Civil.....	86
4.3.3. Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.....	87
4.3.4. Ley Orgánica de la Contraloría General de cuentas.....	88
4.3.4.1. Sistema Integrado de la administración financiera.....	89
4.3.4.2. Sistema de Auditoría Gubernamental.....	91
4.3.5. Ley en Materia de Antejucio.....	92
4.3.6. Código Penal.....	94
4.3.7. Código Procesal Penal.....	95
4.4. Análisis de la corrupción y sus efectos en la economía y desarrollo de Guatemala.....	95
4.4.1. Efectos de la economía.....	100
4.4.2. Efectos al desarrollo.....	101
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>107</b>



## INTRODUCCIÓN

La corrupción, que es el tema central del presente trabajo de investigación, fue escogida para su estudio y análisis debido a que es un fenómeno que actualmente afecta a Guatemala y es de suma importancia lograr determinar los alcances que tiene y los mecanismos que pueden utilizarse para prevenir y erradicar dicho fenómeno, pues es una de las principales y más importantes causas de poco desarrollo y disminución en el crecimiento económico nacional. Además, es un tema que ha generado interés en áreas de investigación, así como en áreas académicas debido a la dificultad que se tiene para poder cuantificar dicho fenómeno y establecer una cifra exacta de las pérdidas que año con año se tienen como consecuencia de actos corruptos.

Actualmente dicho fenómeno es conocido a nivel mundial por ser la principal causa de pobreza, obstaculizar el desarrollo de los países y crear debilitamiento en los sistemas judiciales, administrativos y políticos, los que deberían estar al servicio del bienestar público. De esa forma se limita la democracia y el estado de derecho, ya que el imperio de la ley sufre un menoscabo y disminuye la confianza que tienen los ciudadanos en los funcionarios gubernamentales. En Guatemala este fenómeno es un mal de naturaleza estructural que se ha dado a lo largo de la historia del país, y tiene como consecuencia el subdesarrollo ya que los recursos que se destinan para políticas públicas específicas no llegan a su destino, y son desviados por los distintos funcionarios o empleados públicos que tienen a su cargo el manejo de fondos del Estado.

Este trabajo logró alcanzar el objetivo general, que consistía en determinar mediante un estudio jurídico doctrinario los principales efectos económicos, sociales y jurídicos derivados del detrimento que sufre el erario nacional de Guatemala por actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos. Ya que se ha logrado establecer a través del análisis doctrinario y de los casos concretos el impacto que la corrupción tiene en el

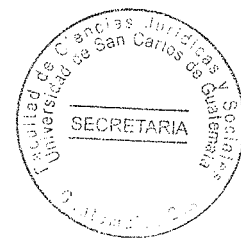


**desarrollo del país y las consecuencias del menoscabo que sufre el presupuesto estatal que siempre son en perjuicio de la población guatemalteca.**

**Para la investigación se utilizaron técnicas y métodos, científicos, analíticos y sintéticos. Y se encuentra contenida en cuatro capítulos, que se desarrollan de la siguiente forma: El capítulo I, contiene aspectos generales sobre los servidores y la función pública que éstos ostentan; antecedentes del servicio público y de la función pública; definiciones, elementos, clases y características del servicio público; En el capítulo II se encuentra contenido el tema de la corrupción, sus antecedentes, las causas que originan dicho fenómeno, el impacto que ésta ocasiona, la corrupción que se da en la administración pública y en el ramo judicial, así como un análisis de los órganos que actúan en Guatemala en contra de la corrupción,**

**En el capítulo III se presenta el tema de los recursos públicos y el presupuesto del Estado, estableciendo sus antecedentes y definición, las políticas públicas, el presupuesto del Estado, su conformación, fuentes de ingreso, el gasto público y en que consiste la política fiscal; En el capítulo IV, partiendo de la información de todos los capítulos anteriores se presenta el análisis sobre la vulneración cometida al erario nacional por actos corruptos y la forma en que ésta incide en la economía y desarrollo del país. Así como también se establecen los actos de corrupción sancionados de forma y la legislación penal y no penal que regula la forma de actuar de los funcionarios y empleados públicos.**

**Para evitar que los actos de corrupción se arraiguen en nuestras instituciones estatales se deben implementar mecanismos que los sancionen de forma severa además de crear una institución, imparcial, que pueda perseguir y realizar las investigaciones correspondientes.**

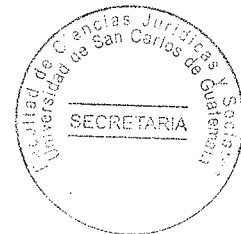


## **CAPÍTULO I**

### **1. La función pública y concepto de funcionario público**

En Guatemala la administración pública es dirigida por personas que son denominadas funcionarios o empleados públicos los cuales ingresan a los distintos organismos del Estado de diversas formas ya sea electos popularmente, nombrados o por oposición. Eventualmente a éstos se les encomienda una función pública para ejercer y llevar a cabo la prestación de servicios específicos en beneficio de la población en general, en cada uno de los organismos a los que éstos pertenezcan, así como el uso, manejo y ejecución del presupuesto de dichas entidades o recursos que les son asignados.

Es menester entonces que los distintos funcionarios y empleados de la administración pública basen la ejecución de sus labores en principios de probidad y honestidad para siempre poder velar por el correcto, honesto, transparente y probo desempeño de la función pública que les es encomendada y que su fin sea siempre en pro de la población y el bienestar general, pues uno de los mayores desafíos de nuestra época es la corrupción ya que es un acuerdo inmoral entre un corruptor y un corrupto que por lo general siempre son las personas al servicio de la administración pública, las que recurren a estos actos, haciendo uso del poder público que ostentan para beneficiar a un grupo de personas en sus intereses individuales por encima de la ley y que son siempre en contra del bien común.



## **1.1. Definición de función pública**

La función pública es la actividad realizada por personas individuales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de sus fines esenciales. La Convención Interamericana contra la Corrupción en el Artículo I parte conducente establece. “Definiciones. Para los fines de la presente convención, se entiende por: Función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.”

Manuel Ossorio establece: “Función social. Es la que cumple el Estado mediante el desarrollo de ciertas actividades económicas, sanitarias, sociales y políticas, específicamente determinadas, que contribuyen directa o indirectamente al bienestar de la población. El Estado no se concibe sino es actuando en esa forma; puesto que él está formado por la sociedad misma, a la cual representa. Pero la Función social afecta también al orden privado de las relaciones y se caracteriza muy especialmente en la propiedad, en el capital y en el trabajo, cuyo ejercicio y disfrute pueden beneficiar a los particulares, pero siempre que con ello no se perjudique el interés de la comunidad.”<sup>1</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 154 “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a

---

<sup>1</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Página 430



ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.”

Se puede entonces establecer que la función pública, es aquella actividad que realiza el Estado, valiéndose de un ordenamiento jurídico vigente, el cual a su vez otorga facultades y limita las acciones de los distintos funcionarios que conforman los órganos administrativos para que éstos a través de la prestación de los distintos servicios públicos puedan alcanzar el fin que la Constitución Política de la República de Guatemala impone al Estado, es decir el bienestar general.

## **1.2. La naturaleza y finalidad de la función pública y los principios que la rigen**

Para poder entender de mejor forma la función pública es menester ampliar el tema de la organización jurídico-política del Estado pues cada organismo ostenta una función distinta, centrándonos en desarrollar a los tres organismos principales. En el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el fin de ésta es organizar jurídica y políticamente al Estado de Guatemala, lo cual se desarrolla en la parte orgánica de la Carta Magna, es decir del Artículo 140 al 262.

Es importante ampliar la forma de gobierno del Estado de Guatemala para poder determinar la forma en que los funcionarios públicos son designados. En el Artículo 140



de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que “El sistema de gobierno del Estado de Guatemala es republicano, democrático y representativo.”

Para el sistema de gobierno republicano la división de poderes del Estado constituye su columna vertebral, pues en sentido amplio, es un sistema político que se fundamenta en el imperio de la ley sobre todo en la Constitución Política y la igualdad ante la ley como un mecanismo para frenar los posibles abusos de poder y arbitrariedades en que pueden llegar a recaer las personas que ostentan mayor poder, protegiendo de esa forma los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos.

Esta forma de gobierno además se caracteriza por la periodicidad de los funcionarios públicos en el ejercicio del poder y porque en la república la población escoge a las personas que han de gobernar mediante el derecho de voto. En Guatemala la población goza de este derecho en virtud de la democracia indirecta o representativa, pues es a través de ella que el pueblo delega por la soberanía que ostenta, el poder para que sea ejercido en su lugar.

Así lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 141 “Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien lo delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida.” Para ello el cuerpo legal anteriormente mencionado determina las reglas fundamentales del poder público, estableciendo la estructura de la división o separación de poderes la cual se encuentra materializada en los tres organismos del Estado, siendo estos:



**a) El Organismo Legislativo, el cual ostenta la función legislativa consistente en decretar, reformar y derogar leyes tal como se establece en el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala;**

**b) El Organismo Judicial, a este organismo se le atribuye la función judicial o jurisdiccional, que es la potestad que ejerce con exclusividad absoluta la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales establecidos por la ley para administrar justicia y resolver conflictos de forma jurídica juzgando y promoviendo la ejecución de lo juzgado así lo establece la Ley del Organismo Judicial en el Artículo 57. Dicha función se rige por dos principios, el principio de independencia judicial y el principio de supremacía constitucional.**

**El primero se encuentra plasmado en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala "Independencia del Organismo Judicial y potestad para juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.**

**Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.**

**Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas en el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.**





**La Función Jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca.**

**Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.”**

**Y el segundo en el Artículo 204 del cuerpo legal anteriormente citado “Condiciones esenciales de la administración de justicia. Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.”**

**Dichos principios son de suma importancia en el ejercicio de la función que ostentan tanto jueces como tribunales colegiados, pues la exclusividad que es delegada por mandato constitucional a la Corte Suprema de Justicia se ve delimitada por las normas de dicho cuerpo legal, con el objeto de preservar el derecho fundamental de los ciudadanos al debido proceso, de tal forma que no cualquier juez y tampoco de cualquier forma, podrá ejercer la función jurisdiccional, sino solo aquellos juzgados o tribunales que sean competentes y solo a través del procedimiento establecido por las leyes, además, dichos principios son considerados de valor fundamental para el orden jurídico-político del Estado.**

**En el entendido de que los principios antes mencionados constituyen una pieza fundamental para la consolidación del estado constitucional de derecho, que asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, concluimos con que constituyen un contrapeso pues de ellos se deriva la responsabilidad y la obligación de obediencia a**



la ley por jueces y magistrados en el ejercicio de la misma sin recomendaciones coacciones o sugerencias por parte de cualquier otra autoridad pues en caso contrario incurrirían en responsabilidad.

**c) El Organismo Ejecutivo**, al cual le corresponde la función administrativa que consiste en la facultad de gobernar y administrar recursos del Estado para prestar servicios públicos, plasmado así en la Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 2, “Competencia del Organismo Ejecutivo. Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.”

También se establecen los principios que rigen dicha función en la Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 4, “Principios que rigen la función administrativa. El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.”

Hugo Calderón respecto de la función administrativa establece lo siguiente: “La función administrativa es la que normalmente comprende al Organismo Ejecutivo, que se realiza por medio de un orden jurídico determinado (el derecho administrativo) y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades



que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política o control.”<sup>2</sup> Por lo tanto, el Organismo Ejecutivo se integra con todos los órganos en los que se delega dicha función administrativa, y que actúan a través de actos administrativos, con alcances jurídicos diversos.

Apunta Calderón además lo siguiente: “La función administrativa puede verse desde dos puntos de vista (formal y material). Desde el punto de vista formal la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Organismo Ejecutivo. Este criterio es aceptable porque normalmente el ejercicio de la función administrativa corresponde al Organismo Ejecutivo. Pero, debemos hacer algunas consideraciones, puesto que también los otros organismos del Estado excepcionalmente desarrollan actividad administrativa (cuando aplican la Ley de Contrataciones del Estado). Y desde el punto de vista material se puede entender la función administrativa como “La actividad del Estado encaminada a la ejecución de leyes (ejecución de principios constitucionales y la ejecución de la legislación ordinaria).”<sup>3</sup>

En la función administrativa, entonces, se pueden distinguir varios elementos importantes: Es una función del Estado, encomendada, por regla general, al Organismo Ejecutivo, pero también pueden llevarse a cabo por otros organismos, entidades o instituciones del Estado, se ejecuta bajo un orden jurídico de derecho público y por último

---

<sup>2</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Página 145

<sup>3</sup> Ibidem. Página 145



la finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad que puede ser de oficio o a iniciativa de particular con algunas limitaciones de los efectos jurídicos de los actos administrativos.

En el Título V de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece la estructura y organización del Estado, la cual se lleva a cabo en regímenes, los cuales serán analizados a continuación.

**d) Régimen político electoral,** Este régimen tiene por objeto que se garantice la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, así mismo todo lo relativo al ejercicio del sufragio, derechos políticos, autoridades y órganos y el proceso electoral. Se lleva a cabo por medio del Tribunal Supremo Electoral.

**e) Régimen administrativo,** Dicho régimen tiene por objeto establecer como se divide el territorio del Estado de Guatemala para su administración, la cual es descentralizada y también se encarga de establecer regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales similares para poder dar un impulso al desarrollo integral del país. Se lleva a cabo por el gobierno central, delegando funciones en los demás organismos del Estado, y los Consejos Nacionales de Desarrollo.

**f) Régimen de control y fiscalización,** este régimen tiene por objeto fiscalizar todo el interés hacendario de los organismos del Estado, municipios, entidades



descentralizadas y autónomas, y de cualquier persona individual o jurídica que reciba fondos del Estado. Se lleva a cabo por medio de la Contraloría General de Cuentas.

**g) Régimen financiero**, tiene por finalidad estimar los ingresos y egresos, así como inversiones por realizar para poder determinar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala. Se lleva a cabo por los Organismos Ejecutivo y Legislativo.

**h) Ejército**, esta institución tiene por objeto mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, así como la integridad del territorio, la seguridad y la paz interior y exterior del país.

**i) Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación**, el Ministerio Público es una institución que auxilia a los tribunales de justicia y a la administración pública y vela por el estricto cumplimiento de las leyes del país y la Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales.

**j) Régimen Municipal**, éste se lleva a cabo por los distintos municipios del Estado de Guatemala los cuales son instituciones autónomas de derecho público con personalidad y capacidad jurídica. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, pluriculturalidad, multilingüismo y multiétnicidad organizado para lograr sus fines primordialmente el bien común de todos los habitantes de su distrito.



Como se puede establecer de toda la organización jurídica y política del Estado de Guatemala anteriormente desarrollada, el poder del Estado sólo puede ser expresado a través de la compleja forma en la que basa su organización y cada uno de los órganos que la conforma puede ejercer el poder que ostenta dentro del límite de sus competencias las cuales se encuentran debidamente estipuladas en la Constitución Política de la República de Guatemala. Por ello, en la Carta Magna guatemalteca se consagran principios de protección a la persona para que con base a ellos el Estado pueda accionar de forma adecuada tal como se establece en el Artículo 1 "Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común."

El Estado para poder cumplir con dicha finalidad debe realizar una serie de deberes con el objeto de garantizar a sus habitantes el pleno goce de sus derechos y libertades, así como la satisfacción de sus necesidades. Establecido de esta forma en el Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala "Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, y el desarrollo integral de la persona."

Es así como el Estado, cuya organización fundamental se diseña en la Constitución Política de la República de Guatemala, requiere de una serie de órganos complementarios que son dirigidos por funcionarios y empleados públicos que prestan los servicios y de una red de normas jurídicas, que le permitan alcanzar dichos fines en beneficio de la colectividad y a la vez se requiere que la actividad por parte de la



administración sea realizada de manera tal que no lesione los intereses de los administrados y que si logra lesionarlos los repare debidamente.

Para el Licenciado William Ramírez el Estado se organiza para lograr su fin supremo y para ello los organismos del Estado deben tener en cuenta tres principios "Primero en caso de presentarse conflicto de interés en el ejercicio de la función pública se debe interpretar siempre a favor de la colectividad, es decir, si existiera colisión entre el interés individual versus los intereses colectivos debe primar este último..."<sup>4</sup> Dicho principio se apega a lo que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 44 en su párrafo segundo "El interés social prevalece sobre el interés particular."

Sin embargo, la prevalencia que se le da al interés público no debe entenderse que es ilimitada o arbitraria, pues no puede llevarse a cabo en detrimento de los derechos fundamentales de las personas violando el ordenamiento jurídico vigente por ello el tercer párrafo del artículo ya citado de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza."

El segundo principio que se expone es "...Que los servidores públicos deben tener en cuenta que los derechos consagrados en las normas constitucionales están por encima

---

<sup>4</sup> Ramírez Fernández, William. **Manual de delitos cometidos por funcionarios públicos en el Código Penal.** Página 26



de cualquier persona u acto, y que el poder con que cuentan, por ser parte del aparato estatal, deber ser ejercido y debe limitarse a lo prescrito en su Carta Magna y normas vigentes. Esta es la característica fundamental de un estado de derecho, que consiste básicamente en el imperio de la ley como única garantía de la libertad y los derechos fundamentales de las personas.

De esta manera los gobernantes, así como los gobernados están sometidos al poder y la ley y no pueden ir más allá de lo que ésta permite. Esto es lo que se llama el estado de derecho que es la antítesis del estado autocrático de la antigüedad y del autoritario o tiránico que en algunas regiones del mundo todavía subsiste.”<sup>5</sup>

En este contexto podemos determinar que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la función pública se encuentra intrínsecamente ligada al marco jurídico vigente, y que los funcionarios se deben someter a su fiel cumplimiento y en caso de que vulneren la misma, serán responsables legalmente por la conducta en el ejercicio de sus cargos.

El último principio que se expone es “El tercer principio tiene que ver con la reparación, pues los derechos y libertades de las personas que sean lesionados por actos provenientes de los órganos estatales deben ser reparados debidamente y en un plazo razonable. En este aspecto, la reparación debe ser entendida en sus dos vertientes, como una sanción al funcionario o empleado público que incumple o abusa de sus funciones

---

<sup>5</sup> Ibid. Página 26





ya sea intencionalmente o por culpa o negligencia y como una forma de indemnización a la víctima por el daño causado.

En el primer caso, las medidas de reparación sancionatoria pueden ser de orden administrativo y/o de orden penal, pero independientemente de ello se debe indemnizar económica o moralmente a la persona o comunidad que ha sufrido el perjuicio. La norma constitucional estipula la responsabilidad solidaria del Estado en las cuestiones de reparación cuando la transgresión por parte del servidor público que perjudica a un particular.<sup>6</sup>

Por lo tanto, concluimos en que la función pública debe tender al bienestar general encaminando sus políticas a la satisfacción de las necesidades de la población. Derivado de ello, se entiende que los funcionarios públicos deben velar porque se cumpla el ordenamiento jurídico vigente y porque además sean respetados los derechos fundamentales de las personas y, si en el ejercicio de dicha función pública lesiona intereses de particulares o en general de la población, debe efectuar la respectiva reparación por el daño o perjuicio ocasionado de conformidad como lo establecen nuestras leyes vigentes.

Los principios que antes se enumeraron no solamente son aplicables al Organismo Ejecutivo, por ser el responsable de la administración pública, sino también a los Organismos Legislativo y Judicial, así como a todas y cada una de las dependencias e

---

<sup>6</sup> Ibid. Página 27



instituciones que conforman el aparato estatal, pues el poder del Estado se expresa a través de las funciones que ejerce cada uno de los órganos referidos.

### **1.3. El servicio público**

El servicio público consiste en poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general, en la que cada uno puede identificar su propia necesidad individual.

#### **1.3.1. Definición y antecedentes del servicio público**

Algunos antecedentes que podemos establecer en cuanto a servicios públicos es que, los servicios públicos son consecuencia de la cultura y el grado de desarrollo alcanzado por una sociedad; por ejemplo, en los pueblos primitivos no existía ninguna prestación de esta índole; tampoco entre los pueblos de la época feudal, salvo que se entienda en forma muy amplia el servicio militar que el caudillo o reyezuelo podía imponer y las contribuciones en frutos o ganado que podía exigir. La evolución sufrida por los diversos estados, a partir del final de la segunda guerra mundial, ha motivado una serie de cambios en el funcionamiento de éste. En un principio, por la misma fisonomía de intervenir lo menos posible en las actividades económicas y sociales.



El Estado poseía una administración bastante limitada que operaba esencialmente a través de las dependencias directas o centralizadas para la prestación de los servicios públicos, o bien con el auxilio de organismos privados, generalmente empresas mercantiles, a los que otorgaba concesiones para la prestación de algunos de estos servicios, de manera que la descentralización, especialmente en cuanto implicaba la delegación de ciertas facultades o atribuciones a la autoridad, y cierto grado de autonomía, sólo se concibió en cuanto a la descentralización territorial, y escasamente en cuanto a los servicios mismos.

Los cambios ocurridos motivaron a que se diera una diversificación forzosa de las tareas de la administración pública a través de organismos e instrumentos jurídicos cada vez más complejos, que constituyen los denominados organismos públicos descentralizados y los organismos autónomos.

Para el licenciado Godínez Bolaños servicio público es: "El conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población por imperativo constitucional a cambio del pago de impuestos, tasas y demás contribuciones que pagan los administrados." <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Servicios públicos y servicios sociales**. Página 125

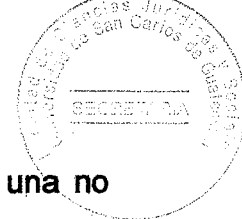


Por lo tanto debe entenderse por servicio público las actividades, entidades, órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por la Constitución Política de la República de Guatemala o por las demás leyes vigentes en el país con el fin de que éstos puedan satisfacer de forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general ya sea de forma directa o mediante concesiones pudiendo realizarse también a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de derecho público o privado, pues es el Estado el que decide suministrar prestaciones directa o indirectamente a la colectividad, bien sea que el propio Estado asuma la administración o el manejo de la actividad que conforma el servicio público teniendo la iniciativa y el control sobre esta prestación o que la delegue en particulares y si el Estado guatemalteco considera que una actividad privada no responde de manera eficiente a la satisfacción de una necesidad colectiva, ya sea por abandono, negligencia, ineficacia o desinterés entonces se encarga de tomar las providencias correspondientes para asumir su atención.

### **1.3.2. Elementos del servicio público**

Los distintos autores que se enfocan en desarrollar los servicios públicos establecen que éstos gozan de ciertos elementos, siendo los siguientes:

**a) El servicio técnico:** Esto quiere decir que en toda prestación de servicio público



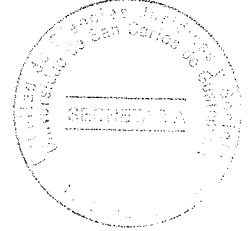
debe existir una técnica que se encuentre ligada a la actividad jurídica pues una no excluye a la otra.

**b) Debe ser regular y continuo:** Esto constituye el signo exterior de su funcionamiento; pues significa otorgar al público los servicios para satisfacer sus necesidades, es lo que hace visible la idea de los servicios.

**c) Debe ser prestado al público:** Todos los habitantes gozan del derecho de hacer uso de éstos, ya que todos son considerados iguales y gozarán de ellos en igualdad de condiciones.

**d) Debe satisfacer necesidades públicas:** El servicio que es prestado por los distintos órganos del Estado deben satisfacer necesidades de interés general pues no pueden otorgarse servicios públicos para satisfacer necesidades particulares.

**e) Organización pública:** Los servicios públicos son organismos compuestos por autoridades administrativas que representan el elemento poder, y de funcionarios y empleados o agentes de ejecución que representan el elemento competencia técnica. Ambos, autoridad y agente, están reunidos y ordenados por reglamentos que determinan la forma en que deben actuar y en caso de contrariarlos la forma en que serán sancionados.



### 1.3.3. Características de los servicios públicos

**a) Continuidad:** El servicio debe prestarse continuamente y la ley prohíbe la suspensión injustificada de los mismos (Artículos 116 y 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

**b) Regularidad:** Deben prestarse en forma eficiente y según la demanda de la población, de acuerdo con los reglamentos que lo regulan, que pueden modificarse constantemente, para adecuarlos a la realidad social.

**c) Generalidad:** Debe abarcar todo el territorio del Estado en condiciones de igualdad, comodidad y uniformidad para todos los habitantes, sin discriminación y sin desviarlos a los intereses personales de los encargados de prestarlos; para el efecto deben ser accesibles para toda la población y con tarifas justas.

**d) Obligatoriedad:** Esta característica es esencial, porque es obligación constitucional del Estado, la prestación de los servicios públicos, obligación que se extiende a las municipalidades, a las entidades autónomas (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, CDAG, y otras) y a las regiones. (Artículos 253, 255, 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala.)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Godínez Bolaños. Óp. Cit. Pág. 3.



#### **1.3.4. Clases de servicios públicos**

Los servicios públicos pueden clasificarse de diversas formas dependiendo del autor al que se haga referencia y atendiendo a distintos aspectos de los cuales se conforman los mismos, esta clasificación puede ser:

**a) Por el sujeto que los lleva a cabo:** Éstos pueden ser propio e impropios. Propios suelen ser aquellos que son ejecutados por el Estado guatemalteco o bien por sus distintas dependencias o instituciones descentralizadas, semiautónomas o autónomas. Y los impropios, ocurren en los casos en que son desarrollados por empresas de carácter privado por delegación del Estado guatemalteco.

**b) Por su importancia:** Estos servicios son: Servicios públicos esenciales, pues se encargan de satisfacer necesidades fundamentales y urgentes de la población; y los servicios públicos secundarios son aquellos que se encargan de satisfacer necesidades que no son precisamente fundamentales o de vital trascendencia para la población.

**c) Por su uso:** Pueden ser obligatorios y facultativos. Se entienden por servicios públicos obligatorios, aquellos que deben cumplirse de manera forzosa por cualquier persona individual o jurídica y los servicios públicos facultativos son aquellos servicios que se pueden utilizar a voluntad propia de los usuarios.

**d) Por su organización:** Los servicios públicos se dividen en necesarios y voluntarios. Los servicios públicos necesarios son aquellos que tienen su fundamento



legal en la Constitución Política de la República de Guatemala y los servicios públicos voluntarios son aquellos que se originan de disposiciones de leyes y de reglamentos ordinarios.

e) **Por la región:** Estos servicios públicos pueden ser, servicios públicos nacionales, pues son prestados en todo el territorio del país y servicios públicos municipales, los cuales se prestan en cada uno de los municipios del país; y servicios públicos mixtos cuando dichos servicios públicos son del interés para el Estado tanto a nivel nacional como municipal.

#### **1.3.5. Concepto de servidor, funcionario o empleado público**

Como ya se ha desarrollado el servicio público es el medio a través del cual el Estado busca satisfacer las necesidades de los habitantes del país y es prestado por servidores públicos o empleados del Estado.

El Reglamento de la Ley de Servicio Civil Decreto Número 1748 en el Artículo 1 establece: "Servidores públicos. Para los efectos de la Ley del Servicio Civil y el presente Reglamento, se consideran como servidores públicos o trabajadores del Estado los siguientes:





- a) **Funcionario público:** La persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente y se le remunera con un salario;
- b) **Empleado público:** La persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley de Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o representante.

No se considerarán funcionarios o empleados públicos, los que únicamente son retribuidos por el sistema de dietas, pues las mismas no constituyen salario, ni aquellos que son retribuidos con honorarios por prestar servicios técnicos o profesionales conforme a la Ley de Contrataciones del Estado.”

El autor William Ramírez establece una definición doctrinaria de funcionario público “Es el que ostenta un puesto superior en la administración del Estado, por elección o nombramiento, realizando una distinción entre éste y el llamado burócrata, empleado o



trabajador público, quien realiza sus funciones bajo la supervisión del primero. El autor considera que al conjunto de estas personas se le deben denominar servidor público.”<sup>9</sup>

En la Convención Interamericana Contra la Corrupción Artículo 1 se establece que funcionario público, oficial gubernamental o servidor público indistintamente como: “Cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.”

Los servidores públicos o empleados del Estado, están divididos en dos categorías, funcionarios públicos que desempeñan representación del Estado, tienen mando y están ocupados jerárquicamente en una posición superior; los empleados públicos, en el desempeño de su trabajo, igualmente para el Estado, obedecen órdenes de sus superiores, hacen el trabajo burocrático y están situados en una posición jerárquica inferior, todo esto con base al principio de jerarquía administrativa, sin embargo en algunas normas indistintamente se refiere a empleados públicos y/o funcionarios públicos; y por último se encuentran los dignatarios que son los diputados al Congreso de la República de Guatemala, electos por el pueblo y representantes de la nación.

Como podemos observar en las definiciones proporcionadas por los autores citados, se ve plasmada la jerarquía administrativa que es un principio de la organización administrativa del Estado en virtud del cual existe relación entre dos órganos

---

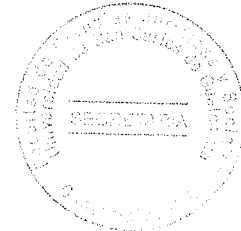
<sup>9</sup> William Ramírez. Óp. Cit. Página 31



administrativos en la cual uno de esos órganos se encuentra subordinado al otro, con la finalidad de obtener una mayor eficiencia en la realización del bien común.

### **1.3.6. Requisitos relativos al ingreso de funcionarios públicos a la administración pública**

Respecto al ingreso de los funcionarios y empleados públicos se pueden establecer tres modalidades de acceso a la función pública las cuales son: Ingreso por disposición de la ley, ingreso por elección popular e ingreso por legítimo nombramiento. Estas modalidades suponen las formas en que un funcionario público puede incorporarse a la organización administrativa estatal y es en la que se inicia la relación jurídica entre éste y el Estado, lo que también es conocido en la doctrina como la legítima titularidad para ejercer la función pública o lo que es el funcionario de *jure*. La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 113 establece: "Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez." Los requisitos anteriormente citados son generales para optar a cualquier cargo público que deben cumplirse en conjunto con los requisitos específicos que las leyes especiales, y demás instituciones establezcan para cada caso en concreto.



### **1.3.6.1. Ingreso por disposición de la ley**

Esta modalidad se debe entender como la atribución que emana de una norma jurídica para otorgar la calidad de funcionario público a una persona, sin embargo, ésta nos refiere a una discusión que existe en la doctrina sobre cómo debe ser entendida la disposición legal de otorgar la calidad de funcionario público. En algunos casos se considera que dicha disposición legal es independiente de las otras dos formas de incorporación a la función pública. En tanto que, otros autores afirman que el ingreso a la función pública por disposición de la ley abarca la elección popular y el legítimo nombramiento en virtud de que ambas deben estar basadas en una ley que las determine. Y existe una tercera postura al respecto la cual establece la imposibilidad de una ley en, sentido estricto, que pueda atribuir un título por medio del cual pueda incorporarse a una persona a la función pública sin que en realidad dicha atribución no contenga un nombramiento o una elección, por ello la disposición que se establece en la ley como medio para poder ejercer función pública no es una modalidad para poder acceder sino un requisito intrínseco de las otras dos modalidades.

### **1.3.6.2. Ingreso por elección popular**

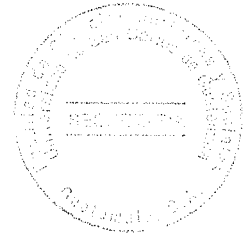
El acceso a la función pública por este medio consiste en el nombramiento mediante votación para desempeñar un cargo o comisión vinculados a una representación política.



En un sistema democrático como el nuestro, dicha elección se hace por sufragio universal.

### **1.3.6.3. Ingreso por legítimo nombramiento**

Esta forma de acceder a la función pública es la facultad que tienen las autoridades superiores de las instituciones públicas para crear una relación jurídica entre el nuevo funcionario y el Estado; para ello la autoridad debe estar facultada legalmente para poder realizar el legítimo nombramiento es decir debe tener mando y jurisdicción.



## CAPÍTULO II

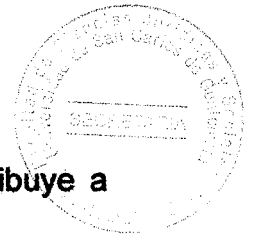
### **2. La corrupción aspectos éticos, económicos y jurídicos**

Actualmente la corrupción se ha convertido en un tema de vital importancia que merece la atención de los gobernantes, analistas y sociedad en general, en virtud de que son constantes los casos y noticias en nuestro país al respecto. En general, la presencia del tema en casi la totalidad de los programas de gobierno y planes de desarrollo durante la última década, son muestras de la existencia palpable de dicho fenómeno. Analistas en el tema afirman que son varios los efectos de este fenómeno, destacando entre ellos; la pérdida de la legitimidad del Estado y el deterioro de sus instituciones, la caída de los ingresos públicos, sobre todo, aquellos que provienen de la tributación, los obstáculos existentes en la inversión pública y privada y sobre todo el fuerte impacto negativo sobre la distribución y la redistribución del ingreso y la riqueza.

El profesor universitario Luis Jorge Garay indica que “la corrupción es profundamente inequitativa, desigual y que tiene impactos en términos de exclusión social muy preocupantes, que crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos afectando más que proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad.”<sup>10</sup> Esta situación crea un impacto sobre el gasto social dirigido a combatir la

---

<sup>10</sup> Garay, Luis Joge. **Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción.** (21 de marzo de 2002)



pobreza, obstaculiza el desarrollo económico y social del país, lo cual contribuye a mantener las condiciones que facilitan la exclusión social e impide el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En conclusión, la corrupción es un tema importante por sus efectos económicos, políticos, jurídicos y sociales, y en un sistema democrático adquiere vital importancia, en virtud de que es el único sistema político éticamente justificado y este fenómeno implica una deslealtad hacia sus reglas.

## **2.1. Antecedentes**

Para poder establecer antecedentes históricos de la corrupción, algunos historiadores se remontan hasta el reinado de Ramsés IX, 1100 a.c. en Egipto. Un tal Peser, antiguo funcionario del faraón denunció en un documento los negocios sucios de otro funcionario que se había asociado con una banda de profanadores de tumbas. En el año 324 a.c. Demóstenes, acusado de haberse apoderado de las sumas depositadas en la Acrópolis por el tesorero de Alejandro, fue condenado y obligado a huir, y Pericle, conocido como el incorruptible, fue acusado de haber especulado sobre los trabajos de construcción del Partenón.



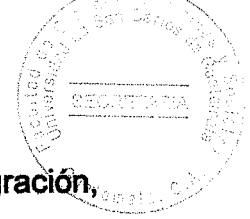
Sin embargo, la corrupción existía ya mucho antes de estos episodios. En la época del mundo clásico, las prácticas que hoy consideramos ilegales eran moneda corriente. En la antigua Mesopotamia, en el año 1500 a.c. los actos corruptos eran indispensables para poder establecer un trato económico con una persona considerada poderosa, y eran una vía reconocida para establecer relaciones pacíficas. En Roma, también habían acuerdos entre candidatos para repartirse los votos (*coitiones*) y para encontrar un empleo solía recurrirse a la *commendatio*, que era el apoyo para conseguir un trabajo, lo que hoy equivaldría a lo que vulgarmente es llamado “conecte”.

## **2.2. Concepto de corrupción**

La historia conceptual de la corrupción es incierta, sin embargo, el origen etimológico de la palabra se origina del latín *corrumpere*. En términos simples la corrupción es el abuso de poder público para obtener un beneficio particular, sin embargo, las definiciones y su impacto varían.

En virtud de lo anterior se pueden establecer dos sentidos distintos del término corrupción según algunos autores: “En un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico por ejemplo la carne; y en un sentido particular para designar una actividad humana específica como ocurre cuando se le





asimila a soborno o extorsión. Ha significado decadencia, suciedad, desintegración, degeneración, envilecimiento, ilegalidad, ilegitimidad o inmoralidad.”<sup>11</sup>

Y es el segundo sentido el que nos atañe en virtud que es el actuar sin ética de los distintos funcionarios públicos el que logra desestabilizar la economía del país en virtud de que la corrupción puede definirse o entenderse desde tres ámbitos; el primero de ellos se refiere a aquella actividad que desarrollan los distintos funcionarios públicos en la singularización de la función pública. El segundo concerniente a la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas que corresponden sobre todo al ámbito económico. El tercer ámbito que define la corrupción desde el interés público.

La definición más acertada de dicho término es la siguiente. “Fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...) la corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal o ilegítima. Ésta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Malem Seña, Jorge Francisco. **La corrupción aspectos, éticos, económico, políticos y jurídicos.** Página 22

<sup>12</sup> Valeria Merino Dinari, Juan Lozano. **La hora de la transparencia en América Latina, manual anticorrupción en la función pública .** Página 33



Así mismo existe, dentro de la definición anterior, una postura llevada a cabo por **Rafael Rincón Patiño** quien establece que el concepto de corrupción puede ser estudiado desde cuatro enfoques los que se mencionan a continuación, reflejando la realidad de Guatemala.

a) **“Escuela Institucionalista:** Enfoque desarrollado fundamentalmente por Daniel Kaufman, quien siguiendo el punto de vista institucional, analiza la corrupción como un fenómeno que se presenta dentro de una organización (institución pública, social, dependencia, etc.) cuyo funcionamiento, así como la interrelación entre los individuos que se integran y los usuarios se encuentra regulado por un conjunto de normas que, dependiendo de su configuración, puede evitar, facilitar, incentivar, promover o muchas veces obligar a los individuos a realizar actos corruptos.”<sup>13</sup>

Desde esta perspectiva se puede establecer que las posibilidades de que se lleven a cabo actos corruptos incrementan cuando en el marco institucional y en las normas que se establecen para gobernar no se toman en cuenta los incentivos y demás medios necesarios y adecuados para evitar que los distintos funcionarios públicos, así como los usuarios perciban mayores ventajas por infringir normas que por cumplirlas.

b) **“Enfoque racional:** (...) desde una perspectiva económica-racionalista y obviamente de conducta del individuo, un modelo de relación entre un principal (autoridad

---

<sup>13</sup> Rincón Patiño, Rafael. **Corrupción y derechos humanos** . Página 19



del gobierno), un agente (funcionario público o burócrata) y un cliente (ciudadano que se relaciona con el Estado).”<sup>14</sup>

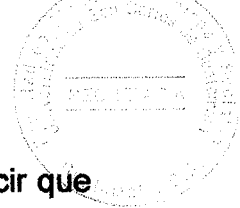
En esta relación triangular, el principal presenta un mayor interés por el bien común que el agente, quien es contratado para actuar en representación del principal. Dicho agente o funcionario, puede llegar a traicionar los objetivos colectivos en aras de su interés personal y actúa corruptamente, cuando sus beneficios netos (comisión, soborno, ayuda familiar o partidaria, etc.), sean superiores a sus costos netos, es decir, a la probabilidad de ser descubierto o castigado, más la magnitud del castigo económico, penal o administrativo derivado del descubrimiento.

En este enfoque el autor hace referencia a que una de las causas que alientan los actos corruptos son los funcionarios públicos, puesto que el impacto que éstos actos tienen a un alto nivel, va más allá de la simple escala de inversión pública y de pérdida de ingresos para el erario nacional ya que los altos funcionarios tienen el poder de decisión sobre proyectos y efectuar compras con ninguna o muy escasa racionalidad.

Sin embargo, este enfoque pierde fuerza al considerar que: “Las actuaciones administrativas requieren, estar fundadas en ley. Deben evitarse las actuaciones discrecionales que pueden ser objeto de revisión a través de un proceso contencioso

---

<sup>14</sup> Ibid. Página 85



administrativo o la consideración de lo actuado como una arbitrariedad.”<sup>15</sup> Es decir que los funcionarios y empleados públicos en el ejercicio del poder público deben determinar su comportamiento por los principios de independencia funcional y legalidad de esta forma, los funcionarios públicos no pueden justificar su actuación sino en el marco de legalidad del Estado.

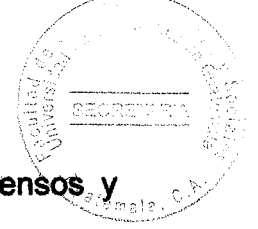
Es menester mencionar en esta postura dos leyes que se encuentran íntimamente ligadas a este enfoque en virtud de ser el fundamento legal del por qué dicha postura no tiene trascendencia en nuestra legislación: La Ley del Servicio Civil, “Esta normativa incorpora el principio de observancia de la legalidad como la primera obligación del servidor público, subordinado a la obligación de seguir instrucciones de superiores, la discreción en los casos en que la ley requiere confidencialidad y la observancia a guías administrativas de comportamiento.”<sup>16</sup>

El cuerpo legal anteriormente mencionado establece los lineamientos generales de comportamiento de los funcionarios y empleados públicos para poder garantizar entre otras cosas, como se menciona en su tercer considerando, la eficiente operación de los servicios públicos en la nación; estabilizar el desempeño de los distintos puestos en la administración pública mediante la eliminación de todos aquellos factores que propicien

---

<sup>15</sup> Briscoe, Iván. Calderón, Christian. Chuquimarca, Cristina. Dardón, Jorge. García, Bertha. Perdomo, Catalina. Romero, Mauricio. Uceda, Ricardo. Uribe Burcher, Catalina. **Redes ilícitas y política en América Latina** . Página 210

<sup>16</sup> Ibid. Página 210



las preferencias de índole personal en los respectivos nombramientos, ascensos y despidos; propiciar que la administración pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa, manteniendo dichos gastos dentro del marco compatible con las necesidades del país.

La Ley de Probidad y de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos según como indica Briscoe: “Norma la responsabilidad administrativa, civil y penal. Cabe destacar que la ley señala como responsabilidades: (a) el apoyo a la labor de detección de los casos de corrupción, a través de la implementación de los mecanismos que conlleven a su denuncia; (b) el fortalecimiento de los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos; (c) el establecimiento de procedimientos administrativos que faciliten las denuncias por actos de corrupción.”<sup>17</sup>

Dicho cuerpo normativo busca fortalecer y modernizar la gestión pública para poder llevar a cabo un manejo transparente y absolutamente honrado en el uso de los recursos públicos como condición para lograr que las funciones de la administración pública tengan la capacidad de cumplir con el deber supremo del Estado que es la realización del bien común como se establece en el segundo considerando de dicha ley.

---

<sup>17</sup> Ibid. Página 210



c) **“Enfoque económico:** Las consecuencias económicas de la corrupción se centran en este enfoque en los incentivos para la corrupción que surgen en los puntos de contacto entre el sector público y el sector privado, así el impacto de la corrupción no depende solamente de la magnitud del soborno, sino también de los efectos distorsionantes que tengan en la economía, entiéndase en los mercados. Para Ackerman las invitaciones más usuales a la corrupción aparecen en las siguientes situaciones: a) cuando el Estado es comprador de bienes y servicios; b) cuando el Estado es proveedor de servicios limitados; c) en los pagos para evitar los costos de la regulación estatal, en la reducción de las cargas positivas y/o aduanales; d) para agilización de los servicios que presta el Estado.”<sup>18</sup>

De lo anteriormente citado se puede establecer que en dicho enfoque es posible encuadrar dos figuras que atañen a nuestro país las cuales son los contratos de concesiones y la privatización, en virtud de que son los medios por los que el Estado delega en particulares la prestación de servicios públicos. Los contratos de concesión de servicios públicos son aquellos contratos administrativos mediante los cuales un particular se compromete con el Estado a prestar un servicio público en nombre de éste, siempre acatando las tarifas aprobadas por la autoridad correspondiente, bajo las condiciones y honorarios previamente establecidos.

La privatización debe entenderse como “la venta total o parcial, al sector privado o a los empleados, de empresas que son propiedad del Estado, o sea, la privatización de la

---

<sup>18</sup> Rincón Patiño. Óp. Cit. Página 21



propiedad. La privatización no debe de entenderse como la mera venta o traslado de la propiedad, los bienes y servicios estatales a manos del sector empresarial; éste fenómeno debe entenderse más bien como la forma de funcionamiento de una economía gobernada bajo las políticas neoliberales.”<sup>19</sup> Es decir es el medio por el cual el Estado mediante una ley establece que éste ya no tendrá la obligación de cubrir ciertas necesidades.

“Tradicionalmente se ha entendido la privatización como la transferencia de propiedad estatal o colectiva de montos multimillonarios a la propiedad privada, generalmente a precios de remate para el adquirente que, en muchos de los casos y dada la magnitud de las transacciones está ligada al capital internacional, traduciéndose en el control trasnacional del sistema de producción y de las finanzas y, por tanto, del debilitamiento de la soberanía nacional.”<sup>20</sup>

Si bien se hace alusión a que éstas dos figuras pueden ser encuadradas en el tercer enfoque del fenómeno de la corrupción es porque en estos casos este fenómeno se da en los niveles superiores del gobierno e implica sus principales proyectos y programas. Los gobiernos transfieren con frecuencia grandes beneficios económicos a través de la cesión de contratos y de la asignación de concesiones. Los sobornos transfieren ingresos monopolistas a inversores privados en los que tienen una participación considerable los

---

<sup>19</sup> Mayorga, Alexander. El Siglo. **El proceso de privatización en Guatemala.** <https://elsiglo.com.gt/2019/03/28/el-proceso-de-privatizacion-en-guatemala>. (Consultado 15 de enero de 2020)

<sup>20</sup> Ibid.



funcionarios y empleados públicos corruptos. De igual forma los procesos de privatización son vulnerables a negocios internos corruptos.

Todo ello basado en los pagos corruptos que se hacen con el objetivo de obtener grandes contratos y concesiones, estos pagos generalmente constituyen el costo de los grandes negocios y funcionarios de alto nivel. Los casos de mayor trascendencia constituyen un gasto sustancial de fondos y ejercen un impacto de vital importancia en el erario nacional y en las perspectivas de crecimiento del país. Es por ello por lo que deben considerarse algunos puntos clave alrededor de los procesos de privatización y concesiones que generan fuertes impactos negativos en la organización de la sociedad y en el desarrollo económico político y social, lo que posibilitaría establecer la evidente relación entre estas instituciones y la corrupción.

d) **“Enfoques alternativos:** Tenemos el de Michael Jhonston quien relaciona la vitalidad de la política con la corrupción. Se equipara injusticia con corrupción. Por su parte, Mario Montoya Brand, habla de un dispositivo corruptor que está constituido por un conjunto de discursos y prácticas que permiten hacer de la corrupción un uso político de valor múltiple y de amplia utilización en la guerra, la política, la disertación de nuevos mercados; se usa como mecanismo para implantar una racionalidad económica de libre mercado.”<sup>21</sup> En estos enfoques se avalan concepciones sobre el fenómeno de la corrupción, que aunque no constituyen una escuela o cuerpo teórico como tal,

---

<sup>21</sup> Rincón Patiño, Rafael. *Óp. Cit.* Página 86





representan opciones diferentes a los primero tres enfoques que son más tradicionales, éstos últimos enfoques tienen perspectivas mucho más amplias e integrales.

### **2.2.1. Causas que dan lugar a la corrupción**

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier Estado y son las siguientes:

#### **2.2.1.1 Causas formales**

Las causas formales se derivan de la delimitación técnica de dicho término y son: La falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado; la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y la inoperancia práctica de las instituciones públicas. Sin embargo, estas causas son las que más atañen a los países latinoamericanos.

#### **2.2.1.2 Causas culturales**

En este apartado es necesario señalar que el concepto que se maneja hace referencia a la cultura política de un país, es decir: "el conjunto de actitudes, normas y creencias



compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político, en este caso la corrupción.”<sup>22</sup> Son cuatro condiciones culturales básicas:

“La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.

La existencia de una cultura de ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que “la ley no cuenta para ellos” fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.

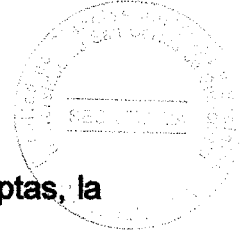
La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.

Para algunos casos latinoamericanos, podrían explicarse ciertas manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Giacomo, Sani. **Sociedad Civil**. Página 469

<sup>23</sup> Merino Dinari. **Óp. Cit.** Página 35



Las condiciones culturales permiten delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia social con que pueden contar.

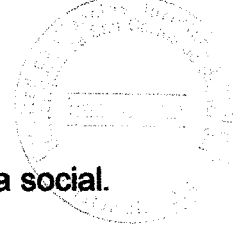
### **2.2.1.3 Causas materiales**

El sociólogo mexicano Escalante Gonzalbo señala cinco brechas principales en estas causas:

“La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Un ejemplo de lo dicho: el conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas.

La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública. Por ejemplo, funcionarios dedicados al cobro de impuestos exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.

La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Un ejemplo sería un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.



La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Por ejemplo, un funcionario del Ministerio de la Vivienda que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.

La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Un ejemplo sería un deficiente control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital se vendan fuera de éste.”<sup>24</sup>

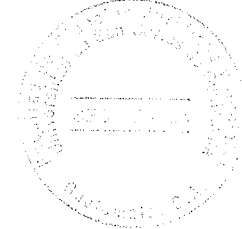
En virtud de lo anteriormente citado las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.

### **2.2.2. Impacto de la corrupción**

La corrupción provoca que las decisiones sean tomadas de acuerdo con motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuentas las consecuencias que ellas tienen para la comunidad.

---

<sup>24</sup> Ibid. Página 36



### **2.2.2.1. Impacto económico**

Frisch señala "Que cuando un país aumenta su endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables, la deuda adicional no sólo incluye un costo extra debido a la corrupción, sino que la inversión se canaliza hacia proyectos improductivos e innecesarios."<sup>25</sup>

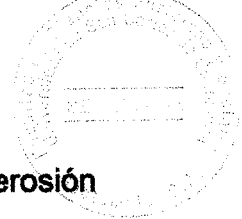
La corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios; incrementa la deuda de un país; conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no alcanzan las normas establecidas o tecnología inapropiada o innecesaria; puede resultar en la aprobación de proyectos basados en el valor del capital involucrado en los mismos, más que en la mano de obra en virtud de que lo que es más lucrativo para el que comete la corrupción, pero puede ser menos útil desde el punto de vista del desarrollo.

### **2.2.2.2 Impacto político**

El impacto político puede medirse a través de diversos elementos. La corrupción tiende a reproducir y consolidar la desigualdad social y aumenta el nivel de complicidad que existe entre las elites políticas y económicas. En la esfera de lo político consolida y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control. Respecto al aparato administrativo, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de

---

<sup>25</sup> Ibid. Página 37



intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado.

### **2.2.2.3 Impacto social**

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción la aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

## **2.3. Corrupción en la administración pública**

Dentro de la administración pública los distintos funcionarios de los diferentes estamentos administrativos pueden realizar comportamientos oportunistas en el ejercicio de sus funciones. Siendo algunos de ellos los siguientes:

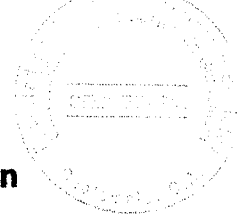
El funcionario dispone de discrecionalidad para otorgar o denegar una autorización o un derecho con independencia de si esta autorización o denegación estuviera reglada. Un funcionario puede no acceder a dar debido cumplimiento a cortos pasos administrativos incluso cuando ello estuviere establecido en la norma. Un segundo caso se da cuando el



funcionario puede imponer costos evitables al ciudadano que quiera llevar a cabo un trámite exigiéndole simplemente una contribución ajena a la establecida por la autoridad competente a cambio de hacer lugar a su petición. O bien amenazar al administrado con hacerle pagar un precio excesivo por la demora.

En un tercer caso, el funcionario puede manipular la información que posee para generar, una percepción errónea en el ciudadano, sometiéndolo a la presión administrativa de que los trámites son más complejos de lo que son en realidad, de que la autoridad le denegará lo solicitado, de que puede perder tiempo en la consecución de la autorización o derecho solicitado, de que los costes son superiores a los supuestos o, directamente de que nada conseguirá si no accede al pago.

Cuando el funcionario goza de todas las prerrogativas anteriormente descritas, entre otras, para llevar a cabo el comportamiento corrupto depende en gran medida del esquema institucional que se adopte, de la calidad o de lo engorroso de los trámites administrativos exigidos a los ciudadanos para alcanzar determinados objetivos jurídicos, y naturalmente, de los sistemas de controles y sanciones impuestos a los funcionarios para desincentivar tal comportamiento. De cualquier forma, es importante reconocer que las personas que forman parte de la administración pública poseen un amplio abanico de posibilidades para incurrir en actos corruptos, actos que eventualmente pueden ser encuadrados en delitos.



### **2.3.1. Administración pública, estructura jerárquica y niveles de corrupción**

El fenómeno de corrupción que se suscita en la administración pública hace importante el análisis de esta situación, de mucha importancia, por los efectos que este fenómeno tiene para el Estado y su organización, determinando si los actos corruptos se llevan a cabo en las más altas jerarquías político-burocráticas o en un nivel jerárquico inferior y el impacto que tienen en cada una de las esferas y niveles jerárquicos mencionados.

Por ello Malem Seña establece "(...) Convendría saber cuáles son las consecuencias de tener una corrupción en los estratos más altos o, por el contrario, en los más bajos de la administración pública, ya que existe evidencia suficiente en el mundo acerca de la presencia de corrupción en esos dos niveles."<sup>26</sup>

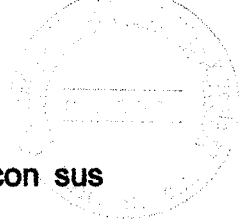
De la postura establecida por dicho autor se puede analizar que existen tres formas en que puede darse la corrupción atendiendo a la jerarquía que tiene el funcionario o empleado público que la pone en práctica siendo estas las siguientes:

El de un sistema de corrupción que se lleva a cabo en los más altos niveles jerárquicos de la administración pública y se desplaza a los niveles inferiores, este tipo de corrupción es centralizada, según Susan Rose-Ackerman esta corrupción es de arriba hacia abajo puesto que quienes deciden, planifican, toman decisiones y ejecutan los actos son los burócratas de mayor jerarquía. De esta forma los jefes, al tener todo el poder de

---

<sup>26</sup> Ibid. Página 56





decisión en sus manos, pueden o no compartir las ventajas que se deriven con sus subordinados.

El de un sistema de corrupción que suscita en los niveles más bajos y se desplaza en sentido ascendente en los distintos niveles jerárquicos de la administración. Este tipo de corrupción se considera descentralizada puesto que los actos de corrupción que se llevan a cabo de abajo hacia arriba son decididos, controlados, planificados y ejecutados por los funcionarios públicos de inferior categoría quienes luego deben repartir sus ganancias con los funcionarios de mayor jerarquía de ser necesario para lograr el cometido.

Sin embargo, también puede suceder que, en esta forma, solo pueda darse la corrupción en los niveles inferiores y que los funcionarios o empleados públicos no se vean obligados a compartir los recursos extraídos corruptamente siempre bajo el riesgo de ser descubiertos y sometidos a medidas de disciplina o a la justicia.

El de un sistema donde la corrupción existe en todos los niveles jerárquicos de la administración pública. Es claro que la corrupción de este tipo en un órgano de Estado, es decir, tanto en los niveles superiores jerárquicos como en los inferiores es la situación más precaria para un Estado puesto que se reduce considerablemente la eficiencia y eficacia económica.

En virtud de lo anterior, se toma en consideración que si el ejercicio de la corrupción se encuentra de forma descentralizada, es decir en la forma de abajo hacia arriba, y afecta

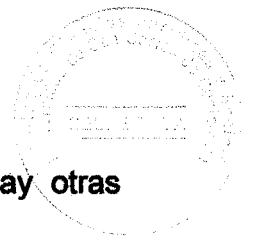


los niveles inferiores de la línea jerárquica de los distintos órganos estatales la cantidad de cada uno de los sobornos o las extorsiones será elevada porque los funcionarios individualmente no pueden asegurar al administrado que el funcionario de alta jerárquica no pedirá una contraprestación lo que lo hace de un costo muy elevado. Además, en estos casos, el funcionario corrupto del nivel más bajo no puede garantizar de igual forma que su superior en línea jerárquica pueda cumplir con su respectivo pacto corrupto, y, por lo tanto, que el trámite administrativo pueda seguir su curso.

De distinta forma sucede si los actos corruptos se concentran en las más altas instancias administrativas, éstas sí pueden determinar el monto total de la operación corrupta. Ésta situación nos hace concluir que el importe de la corrupción es más centralizado, debido a que dichas instancias al ser las más altas tienen todo el poder de decisión del órgano que se trate, poseen un poder monopólico, sin olvidar que para imponer los costes de dichos actos inescrupulosos, no hay parámetros por los que puedan regirse pues se lleva a cabo únicamente con base en la subjetividad de cada sujeto y la mayoría de las veces éstos son demasiado altos y son ingresos que el Estado deja de percibir.

### **2.3.2. Efectos de la corrupción administrativa**

Cuando un Estado posee una administración pública corrupta los efectos de este fenómeno pueden ser variados, dependiendo del punto de vista del que se analicen. Por ello hay distintas posturas al respecto hay quienes consideran que la corrupción tiene un



papel de importancia en la modernización de la sociedad en general. Y hay otras personas que consideran que los efectos de la corrupción siempre serán negativos. A continuación, se analizarán ambos enfoques respecto de dichos puntos de vista:

Las teorías afirmativas conocidas como tesis revisionistas según Samuel Huntington. Se ocupan de determinar que existe cierto vínculo entre la corrupción y la modernización de un Estado y que, bajo ciertas circunstancias, conviene incentivar las prácticas corruptas y no prohibirlas. Los efectos modernizadores de las prácticas corruptas por los distintos funcionarios y empleados públicos según estas tesis deben ser examinadas para poder establecer el desarrollo económico de la sociedad, en la estructura e integración social, y en el cambio en las instituciones políticas y administrativas. Existen entonces supuestas ventajas de las cuales se pueden beneficiar los distintos órganos del Estado y que se derivan de las prácticas corruptas. Entre ellas las siguientes:

Una de estas supuestas ventajas es que el administrado puede superar de forma fácil los inconvenientes que se suscitan por los engorrosos y largos trámites tanto legales como institucionales puesto que se les otorga un gran poder de discrecionalidad a los distintos funcionarios públicos. Sin embargo, estas situaciones dan lugar a que los distintos funcionarios de la administración persiguieran únicamente sus intereses de forma irresponsable utilizando como instrumentos y hasta institucionalizando la extorsión y el soborno. Así como también que las personas necesitadas de un procedimiento pudieran llevarlo a cabo únicamente a través de la corrupción.



Íntimamente ligado con la postura anterior, aparece otra figura que se cree beneficia a la administración pública que son los llamados pagos de engrase. La administración exige que se cumpla con un procedimiento conformado de distintas etapas para alcanzar los objetivos deseados. Estos procedimientos requieren costes y tiempo tanto para el administrado como para la administración pública. La función entonces de estos pagos consiste en agilizar los trámites a través de los actos corruptos. Entonces estamos ante una figura en la cual se le solicita al funcionario que cumpla con su función, pero para que lo haga con celeridad y prontitud para ahorrar esfuerzos al administrado, a cambio de ello se le recompensa.

Sin embargo, al considerar la tesis anterior concluimos en que si bien es cierto los actos de corrupción pueden presentarse como un mecanismo liberador de obstáculo en la administración pública también debemos considerar que esa misma corrupción produce efectos destructivos y devastadores para el Estado en su conjunto. Por otra parte dichos pagos agilizan los trámites en las distintas instituciones públicas, puesto que la eficiencia de éstos puede únicamente ser aparente y no efectiva pues la administración para poder acelerar los trámites y procedimientos genera de forma permanente la necesidad de que los pagos se realicen, son entonces estos pagos un incentivo a las conductas corruptas que se pretenden evitar, lo que hace perder el sentido de asociar dicho fenómeno con cualquier noción que se pueda adscribir al término modernización.

Por otra parte, también tenemos las consecuencias negativas además de las ya mencionadas que amplifican la ineficiencia y la ineficacia de estas prácticas en la administración. En primer lugar, estas prácticas generan rechazo respecto de los

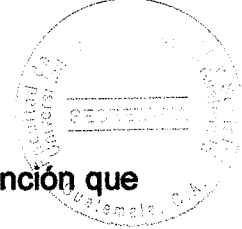


funcionarios que son honestos y muchas veces los lleva a renunciar a sus cargos ya que o bien, se oponen a la corrupción haciendo frente a los funcionarios corruptos, o dejan el cargo que éstos tienen a pesar de ser funcionarios competentes. Otro efecto negativo que podemos señalar es que entorpece ciertas políticas de cambio impulsadas por el poder político, pues está claro que la corrupción opera en determinadas circunstancias como un freno.

#### **2.4. Corrupción en jueces**

Como anteriormente se estableció en el primer capítulo los jueces gozan de independencia jurisdiccional y gozan de independencia e imparcialidad para poder juzgar únicamente apegándose a lo que se establece en ley, pues dicha función consiste en dirimir conflictos según convenga en derecho.

Éstos tienen el monopolio de la función jurisdiccional y eso les otorga un gran poder, dándoles la facultad de dirimir los conflictos que conocen en virtud de su competencia y de hacer ejecutar sus decisiones aun contra la oposición de los afectados a través del uso de la fuerza estatal, así mismo, el respeto a la discrecionalidad ya que tanto jueces como magistrados gozan de esa discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones las cuales se advierten no solo en las decisiones de fondo o trámite sino también en cada etapa procesal, también respeto a la responsabilidad, ya que ésta es un elemento necesario para imponer límites que eviten el uso arbitrario de su poder.



Sin embargo, es bien sabido que, en el sistema de justicia guatemalteco, la función que ejercen los jueces no siempre es independiente e imparcial pues éstos casi siempre recurren a la impunidad e incurren en la violación de la ley en sus resoluciones al dictar fallos que usualmente son contrarios a derecho, violando de esta forma la ley y favoreciendo redes criminales. Este problema radica que en una sociedad como la guatemalteca la ilegalidad, la desobediencia generalizada de las normas, las desviaciones en la aplicación de justicia y el crimen son cada vez más la regla en lugar de la excepción.

#### **2.4.1. Efectos jurídicos de la corrupción en jueces**

Los efectos nocivos que provoca la corrupción en el sistema jurídico son los siguientes:

Un sistema democrático como el de Guatemala funciona como un sistema de controles y contrapesos y una de las características esenciales consiste que tanto las decisiones políticas y administrativas deben someterse al control judicial. Tanto en legalidad como en materia de constitucionalidad. Sin embargo, el poder ejecutivo en ocasiones ejerce presión sobre las más altas instancias judiciales o nombra directamente a varios de sus miembros para que el sistema judicial pueda favorecer una actividad política libre de obstáculos que podría llegar a ser ilegal o inconstitucional esto siempre a cambio de ventajas económicas, políticas o de otro tipo. Estos actos de corrupción política denotan poco o nulo respeto hacia las reglas de la democracia y violan los deberes inherentes a su cargo.



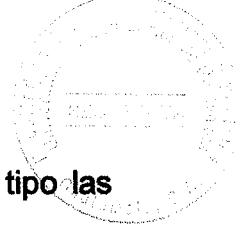
Cuando estos casos ocurren en un país la independencia es entendida como insularidad política y la imparcialidad por la que se deben regir tanto jueces como magistrados quedan destruidas en su totalidad, dando paso así a la arbitrariedad e injusticia.

El derecho siempre debe funcionar como un sistema de seguridad y opera en dos sentidos distintos el primero de ellos es el que responde a la seguridad *strictu sensu*, es decir que se manifiesta como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico vigente a través de sus normas e instituciones. El segundo, que es subjetivo, pues se orienta más a casos concretos. Es gracias a esto que las personas tienen la potestad de saber tanto sus derechos como obligaciones, pero los actos de corrupción por jueces resquebrajan este sistema de seguridad tanto subjetiva como objetivamente. En el primer caso porque pone en riesgo los derechos de los ciudadanos pues no basa en ley sus decisiones si no en actos arbitrarios de juez corrupto. Y en el segundo porque una vez hay arbitrariedad son imprevisibles las consecuencias para los ciudadanos.

La corrupción en jueces ya sea política o de otro tipo, únicamente deja de manifiesto la poca defensa y seguridad a que los ciudadanos que son sometidos a su jurisdicción padecen.

## **2.5. Órganos que actúan en contra de la corrupción en Guatemala**

Los órganos de control cuya finalidad es combatir la corrupción deben desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas



corruptas. Desde esa perspectiva, podrían entenderse como órganos de ese tipo las contralorías generales, las procuradoras, las fiscalías, los órganos superiores de auditoría interna y externa, las oficinas anticorrupción, oficinas de ética pública, y cualquier entidad destinada a luchar contra la corrupción de un nivel jerárquico considerado superior en un Estado, dichos órganos pueden ser de naturaleza política, jurídica y técnica.

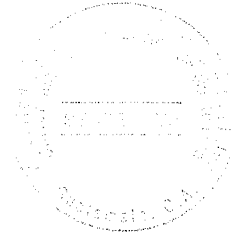
Guatemala establece como órganos de control en la Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas las siguientes:

### **2.5.1. Órganos de carácter jurídico**

#### **2.5.1.1. Corte de Constitucionalidad**

La Corte de Constitucionalidad es un órgano de control superior que constituye el tribunal general del Estado de Guatemala, su función principal es defender y restablecer el orden constitucional, para lo cual controla los actos del poder público y otros organismos privados que ejercen autoridad sobre el Estado de Guatemala. Entre sus atribuciones están las de conocer el proceso de las inconstitucionalidades de las leyes y amparos interpuestos contra el Congreso de la República de Guatemala, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Vicepresidente de la República de Guatemala, y las apelaciones, que a partir de ellas se producen; la resolución de cualquier conflicto que refiera a las leyes consignadas en la Constitución Política de la República de Guatemala y el dictamen y opinión sobre las reformas de leyes constitucionales previo a la aprobación de éstas en el Congreso de la República de Guatemala.





### **2.5.1.2. Procuraduría General de la Nación**

De conformidad con el establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Procuraduría General de la Nación, tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales, y el Procurador General, quien es su jefe, ejerce la representación del Estado de Guatemala dentro y fuera del territorio nacional, sosteniendo los derechos de la nación en todos los juicios en que fuera parte, promoviendo la oportuna ejecución de las sentencias que se dicten a su favor. Así también interviene en trámites administrativos y negocios en que estuviere interesado el Estado, por lo que se transforma en un órgano de control al ejercer labores de vigilancia en los diversos ámbitos en donde se encuentren involucrados intereses del Estado.

### **2.5.1.3. Procuraduría de los Derechos Humanos**

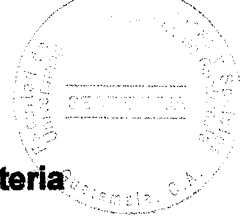
La Procuraduría de los Derechos Humanos, PDH, es el órgano del Estado que tiene competencia de recibir quejas o denuncias sobre casos de violaciones de derechos humanos, así como la imposición de sanciones para quienes las cometen y/u obstaculicen el ejercicio de los derechos, garantías y libertades de los ciudadanos. La Procuraduría de los Derechos Humanos, como órgano de control, tiene la facultad de iniciar un proceso en contra de cualquier persona, funcionario o empleado público que atente con el ejercicio de los derechos humanos, y si fuera el caso, dar solicitud a la



suspensión o destitución de los servidores públicos para prevenir o sancionar dichos actos de violación a los derechos humanos.

#### **2.5.1.4. Fiscalía contra la corrupción del Ministerio Público**

El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales de justicia con funciones autónomas, que, como órgano de control superior de carácter jurídico, posee el propósito de velar por el estricto cumplimiento de la ley, asegurando la investigación de la verdad, practicando todas las diligencias pertinentes y útiles, para el esclarecimiento de hechos delictivos, considerando todas las circunstancias de importancia para la efectiva aplicación de la ley, siendo además uno de sus principales objetivos combatir y vencer la impunidad proporcionando las bases que permitan la efectiva administración de justicia y con ello fortalecer la credibilidad del sistema democrático. Como unidad específica para perseguir las denuncias sobre corrupción, el Ministerio Público creó en el año 2001, la Fiscalía contra delitos de Corrupción, con el objetivo de perseguir aquellos casos donde se establece que el funcionario público al delinquir buscaba un beneficio económico.



#### **2.5.1.5. Organismo Judicial (tribunal de cuentas y los juzgados en materia penal)**

El Organismo Judicial, es el encargado de impartir justicia, con independencia y potestad de juzgar. Los tribunales de cuentas como órgano de control superior ejercen jurisdicción privativa relacionada con procedimientos para obtener el pago de los adeudos a favor del fisco, las municipalidades y las entidades autónomas y las instituciones descentralizadas. Los juzgados del ramo penal, tienen a su cargo conocer los procedimientos relacionados con actos de corrupción considerados en la legislación como hechos delictivos o faltas.

#### **2.5.1.6. Tribunal Supremo Electoral**

El Tribunal Supremo Electoral, TSE, es el ente que dirige y regula el proceso electoral, coordinando tanto el desarrollo administrativo y logístico de las elecciones, como la fiscalización del financiamiento público y privado que reciben las organizaciones políticas, para sus actividades permanentes y de campaña. Siendo la máxima autoridad en materia electoral, su funcionamiento es autónomo e independiente de cualquier organismo del Estado. La principal atribución del TSE, según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, es manejar de forma clara y transparente los procesos electorales, realizando actividades tanto de carácter administrativo, cómo de jurisprudencia y fiscalización.

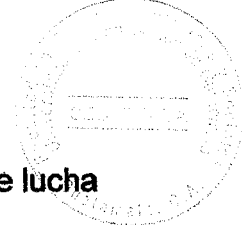


De su función administrativa se desprende el desarrollo de la convocatoria y organización del proceso electoral, la organización de las juntas electorales, el conteo de los votos, informes de resultados electorales; y su función fiscalizadora incluye entre otros aspectos, la auditoría de los recursos públicos y privados que reciben las organizaciones políticas, el control del gasto electoral, la vigilancia sobre la transparencia y la aplicación del régimen sancionatorio.

## **2.5.2. Órganos de naturaleza técnica**

### **2.5.2.1. Contraloría General de Cuentas de la Nación**

La Contraloría General de Cuentas, es el órgano de control superior cuyo propósito según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala y el desarrollo de las leyes orgánicas y reglamentos correspondientes, es ejercer la función fiscalizadora de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios y entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas, los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Además, deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público.

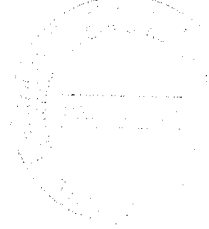


Además, dentro de sus atribuciones se encuentra la promoción de mecanismos de lucha en contra de la corrupción y lo relacionado con la recepción, verificación y control del sistema de declaraciones juradas patrimoniales, lo cual se desarrolla en la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.

#### **2.5.2.2. Superintendencia de Administración Tributaria**

La Superintendencia de Administración Tributaria SAT es una institución descentralizada del Estado, de carácter técnico, con competencia en todo el territorio nacional y en el comercio exterior, la cual fue creada con la finalidad de incrementar los ingresos tributarios de manera sostenida, prevenir y controlar la evasión de impuestos. Su función primordial es dirigir y regular la administración tributaria, por lo que su rango de acción está dirigido a quienes son contribuyentes del Estado. Además del presupuesto nacional que cuenta para su funcionamiento administrativo, la SAT puede financiarse con recursos propios, a partir de un porcentaje de las recaudaciones tributarias, donaciones y servicios de consultoría que ofrece.

La Superintendencia de Administración Tributaria, como órgano de control superior, juega un papel importante dentro del combate a la corrupción, ya que depende de gran manera de esta institución, el proveer de herramientas que fortalezcan las finanzas del país, la confiabilidad en el sector público, y la legalidad en los procesos tributarios.



### **2.5.2.3. El Ministerio de Finanzas Públicas**

Dentro del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Finanzas Públicas constituye un órgano de control superior, cuyo propósito principal es el administrar los recursos financieros y patrimoniales del Estado, de manera eficaz, equitativa y transparente para alcanzar el bien común.

Según la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, correspondiéndole entre otras funciones, el formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo en función de la política económica y social del gobierno; Proponer al Organismo Ejecutivo la política presupuestaria y las normas para su ejecución; Dirigir, coordinar y consolidar el proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado; proponer a la Superintendencia de Administración Tributaria, normas para desconcentrar la recaudación de impuestos; coordinar con la SAT la programación de ingresos derivados de la recaudación tributaria; transferir los recursos asignados en el presupuesto a los organismos y entidades del Estado; evaluar la ejecución presupuestaria del Estado cada cuatrimestre, y proponer a la Presidencia de la República de Guatemala medidas correctivas que en el ámbito de su competencia sean necesarias; definir la política para seleccionar proyectos y programas de inversión social, los cuales serán realizados con fondos propios, préstamos y cooperación externa; y fijar normas y procedimientos operativos relacionados con el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado de acuerdo con la ley.



#### **2.5.2.4. Superintendencia de Bancos**

La Superintendencia de Bancos, es el órgano de la banca central encargado de la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras de seguros, almacenes generales de depósito, casas de cambio, grupos financieros, empresas controladoras de grupos financieros, y demás empresas de carácter privado que la ley disponga, y para la evaluación de la cobertura, distribución y nivel de riesgo de las acciones de las entidades, mencionadas anteriormente, en protección de los intereses del público que deposita en ellos sus ahorros. Entre sus atribuciones está supervisar las entidades financieras para que éstas se adecuen a los reglamentos o normas legales, sin embargo, la supervisión no garantiza la buena gestión de las entidades; ejercer la vigilancia con todas las fuentes de información posibles; imponer sanciones cuando corresponda; velar por el cumplimiento de la normas reguladas por la Junta Monetaria; publicar información sobre la situación de las entidades financieras; y solicitar cuando corresponda la liquidación o declaratoria de quiebra de las entidades fiscalizadas, entre otras funciones. Su contraparte fiscalizadora de las entidades que administran y/o manejan recursos del Estado, es la Contraloría General de Cuentas.



#### **2.5.2.5. La Junta Nacional del Servicio Civil y la Oficina Nacional del Servicio Civil**

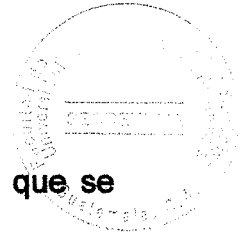
Los órganos directores del servicio civil, según lo establece el Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, son la Junta Nacional del Servicio Civil y la Oficina Nacional del Servicio Civil. Le corresponde a la Oficina Nacional del Servicio Civil ser la entidad rectora responsable de normar la aplicación de la Ley del Servicio Civil y otras leyes complementarias sobre las cuales se rigen todos los servidores públicos. Su principal propósito como órgano de control superior, es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, para lo cual debe entenderse como tal, a todos los órganos administrativos que dependen del Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas y autónomas adscritas a dicha normativa; así como todo lo concerniente a la administración de las diferentes pensiones que son otorgadas a los extrabajadores y beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

#### **2.5.3. Órgano de naturaleza jurídica**

##### **2.5.3.1. Congreso de la República de Guatemala**

Según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, el propósito principal del Congreso de la República de Guatemala es el ejercicio de la potestad



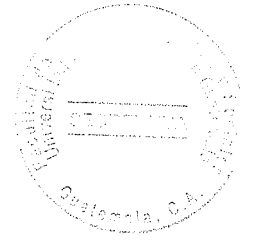


legislativa, con la atribución de decretar, reformar, y derogar las leyes, de la que se derivan funciones administrativas, de control político y presupuestario, financiero y monetario, así como de representación. Esta institución como órgano de control superior, ejerce además una labor de contrapeso frente a las actividades del Organismo Ejecutivo, con mecanismos establecidos para la labor fiscalizadora. Estos mecanismos son la interpelación, citación y antejuicio.

### **2.5.3.2. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala**

Surgió a raíz de esfuerzos de grupos de la sociedad civil guatemalteca que estaban preocupados por la amenaza que las redes criminales en Guatemala representaban a la democracia guatemalteca, después de los acuerdos de paz de 1996. En el año 2006 el gobierno guatemalteco solicitó a las Naciones Unidas, ONU, que ayudara a establecer una iniciativa que auxiliaría a las instituciones locales a investigar, enjuiciar y, a la larga, desmantelar poderosas redes criminales en el posconflicto. En el año 2007, se creó la CICIG, un organismo de investigación independiente que opera bajo la ley guatemalteca y depende del sistema de justicia local. Esta institución laboraba de la mano con los fiscales y la policía del país, ayudando a desarrollar sus capacidades en el proceso.

Si bien es cierto dicho órgano ya fue expulsado del Estado de Guatemala, después de 12 años de labores en contra de la corrupción, se considera uno de los mecanismos más exitosos para combatir la corrupción y las redes criminales organizadas en Guatemala.



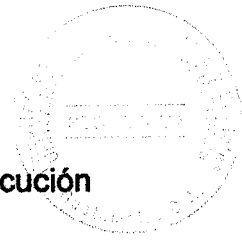
## **CAPÍTULO III**

### **3. Recursos públicos y presupuesto del Estado de Guatemala**

El gobierno de Guatemala a través del gasto público tiene la obligación de brindar servicios que los ciudadanos demandan para lograr el bien común. En los últimos años en Guatemala el gasto público ha incrementado considerablemente, esto ha ocurrido debido a que se ha buscado ampliar los servicios del gobierno a las diversas áreas que antes pertenecían exclusivamente a la iniciativa privada de nuestro país; además, del incremento que ha surgido en la población.

Pero los ingresos de recursos a las arcas del Estado, así como los servicios que éste debe prestar se ven gravemente afectados y menoscabados cuando existen erogaciones públicas que son superiores a los ingresos obtenidos mediante los tributos, es entonces cuando se puede notar una deficiencia en los distintos servicios y obras públicas debido a la falta de presupuesto para lograr no sólo su realización sino su correcto manejo y ejecución.

Es verdad que este tipo de déficit se da debido al constante crecimiento de la población guatemalteca y a la gran demanda de los servicios y a la evidente evasión de impuestos en nuestro país. Sin embargo, también puede surgir de un indebido y poco transparente uso de los recursos públicos por los distintos funcionarios públicos atendiendo únicamente a aspectos políticos o hasta personales. Dejando entonces de lado el sentido

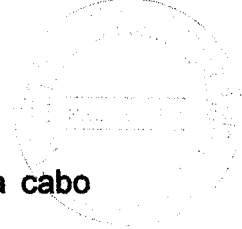


para el cual se hace la recaudación de fondos que principalmente se da para la ejecución de las distintas políticas públicas específicas con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población y elevar su nivel de vida.

### **3.1. Antecedentes de los recursos públicos**

En la historia del mundo antiguo las necesidades financieras se satisfacían mediante las contribuciones que realizaban los súbditos y los pueblos que eran vencidos en las guerras y a los cuales se les imponían rentas patrimoniales, así mismo, se notaba una confusión entre los ingresos patrimoniales provenientes de bienes del dominio particular monarca pues en aquella época no se podía diferenciar entre el patrimonio del Estado y el patrimonio de los monarcas en virtud de que se reputaban como el mismo.

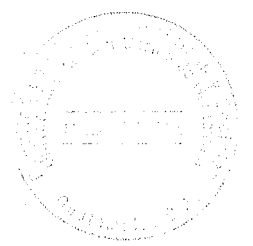
Durante la edad media, el patrimonio del Estado continuó confundiéndose con el del soberano y se consideraba como la principal fuente de recursos, ya que los tributos perdieron importancia y se convirtieron en fuentes de ingresos. En este periodo se desarrolló un sistema llamado regalías, que son las contribuciones que debían pagarse al soberano por concesiones generales o especiales que aquel hacía a los señores feudales. A su vez se establecieron las tasas que los súbditos debían pagar a los señores feudales por determinados servicios que prestaban éstos. Así los vasallos debían pagar tributos para que los señores les permitieran por ejemplo ejercer profesiones. Estas prestaciones son en cierta forma productos derivados de la propiedad.



Posteriormente por la formación gradual de los grandes Estados se llevaron a cabo profundas transformaciones en el sistema del ingreso público. El rey utilizaba un sistema de ayudas para reclamar a sus vasallos el derecho de percibir rentas en sus respectivos dominios. Una vez concedida la autorización el rey se aprovechó de ella para recaudar anualmente la ayuda. Dicha concepción sufrió varias transformaciones. Primitivamente el impuesto se fundamentaba en la absoluta soberanía del rey. Predominaba una concepción autoritaria y arbitraria con respecto al impuesto, la cual predominó durante los siglos XVI y XVII, cuando comenzó la resistencia de las clases menos pudientes.

Luego se dio la Revolución Francesa, y de ella surgieron las ideas liberales, las cuales deseaban encontrar justificativos éticos al impuesto, considerándolo como un precio que se le pagaba al Estado por los servicios generales prestados. Nació la idea de pagar según la potencialidad económica de cada individuo que conformaba el Estado. En el siglo XX, al imponerse las ideas intervencionistas pareció que la importancia que tomó del Estado de ciertas actividades económicas se constituiría como una nueva fuente de ingresos.

Sin embargo, esto no dio los frutos que se esperaban y ello obligó a los Estados a retomar las teorías que establecían que los recursos debían surgir de la fuente tributaria. Después de la segunda guerra mundial, la cual marcó de manera determinante la estructura cultural existente a nivel de todo el mundo; los recursos públicos pasaron a conformar parte de la política estructural correspondiente a las distintas naciones, ya sea en lo relativo a los recursos que provenían del pago de los distintos tributos, como aquellos que provenían del endeudamiento público.



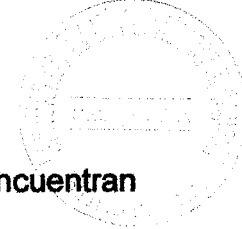
### 3.2. Definición de erario nacional y recursos públicos

Erario nacional puede ser definido como “El Conjunto de los recursos financieros de la administración del Estado, ya sean en forma de dinero, valores o créditos obtenidos tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. La administración pública constituye el conjunto de órganos y personas que en un Estado se encargan de gestionar los intereses públicos, manteniendo el orden, protegiendo el ejercicio normal de los derechos, facilitando la convivencia social y procurando la conservación y el desarrollo de todos los factores que sirven al interés general. El tesoro público es, en cierto modo, el cajero del Estado. La función del erario incluye la propuesta y ejecución de las directrices y medidas generales de la política económica del gobierno y, en especial, de la política de la hacienda pública.”<sup>27</sup>

Es entonces el erario el conjunto de bienes públicos que posee el Estado de Guatemala, así como el lugar en el que éstos son depositados. El Estado recauda dinero especialmente por la contribución impositiva de sus ciudadanos, es decir que se recauda el erario de los tributos del pueblo y con el dinero recaudado el Estado puede sufragar los gastos por servicios públicos, gastos en infraestructura pública, etcétera. Actualmente recibe diversos nombres como tesoro público, hacienda pública y comprende todos los organismos encargados de recaudar impuestos.

---

<sup>27</sup> Expansión. **Erario público**. <https://www.expansion.com/diccionario-economico/erario-publico.html>. (Consultado 31 de enero de 2020)

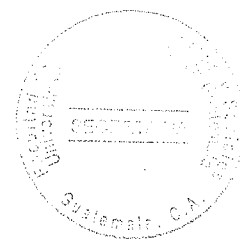


Entonces se infiere que los recursos públicos del Estado de Guatemala se encuentran íntimamente ligados al erario público pues el erario se ve compuesto de todos esos recursos públicos que son todos aquellos ingresos tanto de orden dinerario como también en especie que existen y que el Estado de Guatemala obtiene al llevar a cabo una debida actividad financiera en el país, la cual no debe atender únicamente a los aspectos relacionados 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

### **3.3. Gestión o administración pública**

Cuando se aborda el tema de la gestión o administración pública se trata acerca de la implementación de políticas gubernamentales, es decir las acciones que lleva a cabo el gobierno de un país, y en las cuales se formulan posibles soluciones a problemáticas sociales mediante la implementación de los recursos que posee el Estado con el objetivo de fomentar el desarrollo y el estado de bienestar de su población.

Cuando se hace referencia a gestión y administración pública es menester establecer que estos conceptos no son 100% equivalentes, se utilizan en varios contextos como sinónimos, sin embargo, su diferencia radica en que el primer término hace referencia al conocimiento y la conceptualización y el segundo generalmente se aplica al aspecto práctico del mismo, pero ambos se refieren a la forma en cómo se deben manejar los recursos del Estado.



### **3.4. Políticas públicas**

“Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.”<sup>28</sup>

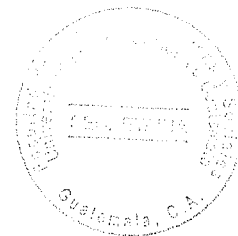
Una política pública se refiere al establecimiento que se debe hacer en el Estado, de objetivos, metas y acciones a través del Organismo Ejecutivo para que el gobierno pueda alcanzar sus fines y primordialmente alcanzar el bien común, por lo que en cada área o función esencial ya sea seguridad, salud, educación, ambiente, finanzas entre otras se elabora una política pública específica y que al agregarse a cada meta que establece el Estado se denominan políticas públicas.

### **3.5. Finanzas públicas**

Las finanzas públicas, son la rama de la economía que se encarga de hacer un análisis de la obtención, administración y gestión de fondos. Sus elementos principales son el presupuesto del Estado, administración de los ingresos, gasto y deuda públicos.

---

<sup>28</sup> Franco Corzo, Julio. Escuela de Políticas Públicas. ¿Qué son las políticas públicas? <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>. IEXE. (Consultado el 5 de febrero del 2020)



### **3.5.1. Presupuesto del Estado**

Presupuesto es definido por Villegas Lara como “Un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan éstos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año.”<sup>29</sup>

Sin embargo, el presupuesto del Estado es más amplio pues consta de dos elementos esenciales: 1. El gasto público que comprende tanto el dinero empleado por el gobierno para suministrar bienes y servicios a los ciudadanos, como las transferencias de dinero a algunas personas que el gobierno realiza sin recibir ningún servicio a cambio; y 2. Los ingresos públicos, en forma de impuestos, tasas, ingresos patrimoniales (de empresas públicas) y endeudamiento.

Cuando se trata del tema de presupuesto hay autores que afirman que la democracia es el recurso ideal para evitar que el presupuesto público incurra en deudas con el fin de enriquecer a políticos corruptos o al sector financiero, o de subvenir gastos corrientes y no subir los impuestos a las élites del país o aquellos que son improductivos, por ejemplo, gastos militares. Por ello se hacen indispensables los presupuestos participativos. En ellos además de permitirse que los ciudadanos participen en la elaboración de los presupuestos, los funcionarios que tienen a su cargo el manejo de las arcas del Estado

---

<sup>29</sup> Villegas, Héctor B. **Curso de finanzas derecho financiero y tributario.** Página 189





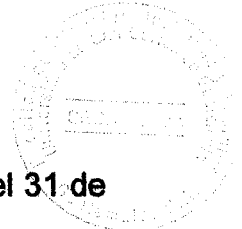
deben presentar cuentas del año anterior, dándoles la oportunidad de que puedan ver qué se ha hecho, que se ha decidido y como se llevarán a cabo las propuestas.

Es decir que el presupuesto participativo complementa la democracia representativa con la participación directa de la ciudadanía en los asuntos que le afectan, en este caso la elaboración y aprobación de los presupuestos; se toman como una innovación al servicio de las instituciones democráticas, a partir de la articulación de la ciudadanía y la administración pública, acercando a ambas y distinguiendo un espacio público común.

En Guatemala el presupuesto no es considerado un acto contable sino un acto legal por ello se crea la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala aprobada por el Organismo Legislativo mediante propuesta del Organismo Ejecutivo. Por ello el Estado guatemalteco debe llevar a cabo el plan presupuestario apegado a lo que en él se plasma, plan que debe ser previamente determinado, y que refleja toda la actividad de orden económico de la nación.

### **3.5.2. Proceso de creación del presupuesto**

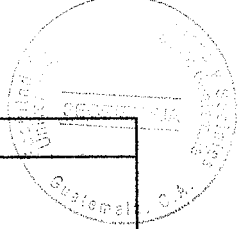
La preparación del proceso presupuestario en Guatemala corresponde al Organismo Ejecutivo y se determina mediante el plan general de gobierno, de cada uno de los ministerios, de los órganos descentralizados y autónomos y de las secretarías. Además,



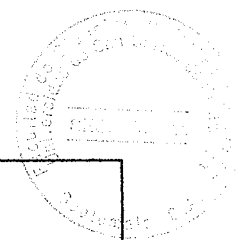
**el ejercicio fiscal del sector de orden público comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año, en la sociedad guatemalteca. Lo anterior se encuentra regulado en el Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala.**

**Para el establecimiento del presupuesto anual se deberá emitir un acuerdo gubernativo que se deberá ser refrendado a través de los distintos titulares de las diversas instituciones que sean afectadas, en conjunto con dictamen previo el cual deberá ser favorable emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas. Las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como los organismos con que la misma cuenta, tienen que presentar ante el Ministerio de Finanzas Públicas sus diversos planes de operación, así como sus anteproyectos del presupuesto el 15 de junio de cada año.**

**El presupuesto constituye cimientos para lograr transparencia en el uso de los recursos públicos, pues permite conocer de manera ordenada el destino del gasto realizado por las entidades públicas y de esa forma, evaluar los resultados de la gestión pública.**



<b>Proceso</b>	<b>Etapas del proceso</b>
Para elaborar el presupuesto se utilizan programas que detallan los bienes o servicios que brindan las entidades públicas.	Estructura programática
La Comisión Técnica que se encarga de este proceso está conformada por la SAT pues se encarga de estimar los ingresos provenientes de impuestos. El MINFIN estima los ingresos que provienen de préstamos externos, así como la colocación de bonos y otros durante el año y se envía a las distintas entidades de gobierno tales como ministerios, secretarías de la Presidencia y distintos Organismos del Estado.	Techo presupuestario
Cada institución del Estado desarrolla sus planes operativos anuales, que es la definición de objetivos operativos a alcanzar y actividades a realizar en el año para lograr esos objetivos.	Plan Operativo Anual
En este paso se debe presentar el anteproyecto del presupuesto a la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas mientras ésta sigue trabajando en definir para cada periodo los techos presupuestarios.	Anteproyecto del Presupuesto
Una vez realizado el proyecto definitivo el presidente de la República de Guatemala a través del Ministerio de Finanzas Públicas remite el proyecto del presupuesto al Congreso de la República de Guatemala con 120 días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal.	Formulación
El Congreso de la República de Guatemala tiene la tarea de aprobar, modificar o improbar, a más tardar 30 días antes de	Discusión y aprobación



<p>entrar en vigencia el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de no ser aprobado, rige el del año anterior.</p>	
<p>El presidente de la República, a través del MINFIN, debe someter cada cuatro meses al Congreso de la República de Guatemala un informe analítico de la ejecución presupuestaria para que pueda llevarse a cabo su conocimiento y control. Además, el Congreso de la República de Guatemala debe aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría General de Cuentas de la Nación el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior. La Contraloría General de Cuentas de la Nación debe emitir dictamen en un plazo no mayor de dos meses sobre las liquidaciones del Presupuesto de las instituciones, debiendo además remitirlos al Congreso de la República de Guatemala, el que aprobará o improbará la liquidación.</p>	<p>Control y liquidación</p>

**3.5.3. Financiamiento de la administración pública**

Para que la administración pública pueda funcionar y cumplir con las metas y objetivos propuestos requiere que ingresen recursos económicos a las arcas del Estado y dichos ingresos pueden ser de carácter tributario y no tributario tema que será desarrollado más adelante.



El gobierno a través del Ministerio de Finanzas Públicas debe establecer los montos totales de gastos y debe estimar los ingresos, pues los gastos van a existir en las distintas entidades del Estado se obtengan o no ingresos, por lo que se trata de obtener recursos para disponer del flujo de efectivo para pagar las erogaciones que necesariamente deben hacerse. Por eso es que cuando las proyecciones de ingresos no se logran, se tiende a establecer una reducción de los gastos, la mayoría de las veces de los rubros sociales, salvo que la política estatal se oriente a mantener los mismos, entonces, buscará maneras alternativas de obtener los ingresos que no se lograron recaudar, la mayoría de veces a través de préstamos o la venta de bonos del tesoro, que implican siempre aumentar la deuda pública interna y externa que mantiene el país.

#### **3.5.4. Clasificación del gasto público**

El gasto público tiene cinco finalidades siendo estas: administración gubernamental, servicios de defensa y seguridad, servicios sociales, servicios económicos y servicios de la deuda pública; cada una de las cuales tiene sus funciones y programas específicos.

La administración gubernamental se refiere a todas las acciones que realiza el Estado destinadas a la administración del gobierno; los servicios de defensa y seguridad comprenden las acciones correspondientes a la defensa nacional contra amenazas externas y al mantenimiento del orden público; los servicios sociales comprenden las áreas de salud, educación, trabajo, asistencia y promoción social, así como los fondos destinados al pago de jubilaciones y pensiones; los servicios económicos incluyen las



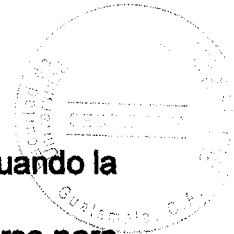
acciones destinadas a la formulación de políticas que faciliten la producción de bienes y servicios necesarios para el desarrollo económico; y, los servicios de la deuda pública abarcan los fondos destinados al pago de préstamos y empréstitos contraídos por la nación.

### **3.5.5. Deuda pública**

Conjunto de obligaciones o compromisos monetarios contraídos o asumidos por el Estado a corto, mediano y largo plazo, destinados a la ejecución de programas y/o proyectos de las entidades que conforman el gobierno central o refinanciar pasivos, y cuyos compromisos de pagos del servicio de la deuda son asumidos en forma centralizada por el Estado a través del Ministerio de Finanzas Públicas.

### **3.6. Política fiscal**

La política fiscal configura el presupuesto del Estado como variable de control para asegurar y mantener la estabilidad económica y evitar situaciones de inflación o desempleo. Existen dos tipos de política fiscal; la política fiscal expansiva y la política fiscal restrictiva. La política fiscal expansiva, que genera un déficit en el presupuesto del Estado (es decir, una situación en que el gasto público es superior a los ingresos fiscales) que se financian mediante la emisión de deuda pública. Se denomina expansiva porque se ejecuta para estimular el crecimiento económico y crear empleo. Política fiscal restrictiva, es aquella que genera un superávit en el presupuesto del Estado (es decir una



situación en que el gasto público es inferior a los ingresos fiscales). Se ejecuta cuando la economía conoce un periodo de excesiva expansión y tiene necesidad de frenarse para evitar el aumento de los precios (inflación).

En resumen, y adecuando todo lo anterior a nuestra realidad nacional, en el Estado de Guatemala, la política fiscal es aquella que se encarga de incluir todo el sistema tributario y fiscal de Guatemala, así como también abarca la debida administración que debe de existir. Es decir, la existencia de un adecuado equilibrio entre los ingresos y gastos del Estado de Guatemala; es un factor indispensable para la presencia de un adecuado crecimiento económico y una debida estabilidad en la sociedad guatemalteca.



## **CAPÍTULO IV**

### **4. Actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos que vulneran el erario nacional**

La corrupción es un fenómeno que enfrentan todos los países del mundo, sean o no desarrollados, independientemente de su cultura y religión. En Guatemala existe desde hace décadas, a tal grado que algunas personas que trabajan en el sector público consideran este fenómeno como algo normal o parte de la norma, y en la medida en que se vuelve tan normal y sistematizada en una sociedad como la guatemalteca, se convierte en un freno al desarrollo y crecimiento económico, que conduce a una menor eficiencia de las instituciones públicas y privadas así mismo en un obstáculo al incremento de la calidad de vida de toda la población guatemalteca. Sin embargo, ésta existe en un gran número de instituciones públicas y empresas privadas.

Los niveles de corrupción que existen en Guatemala son de tal magnitud en el sector público que ha tenido al menos 19 impactos negativos en la economía y desarrollo del país, los que más adelante serán analizados. Sin embargo, podemos resaltar que el estado de derecho se ha vuelto débil, hay poca institucionalidad y un exagerado atraso en las condenas del sistema de justicia. Aunque algunas personas afirman que el crecimiento económico del país no es afectado por la corrupción, si existe una relación entre el crecimiento económico del país y la transparencia con que se manejan los recursos públicos en el sector público, en virtud de esta relación es importante que para que un país pueda crecer en un aspecto económico los niveles de corrupción sean mínimos.





#### **4.1. Antecedentes históricos de los delitos de funcionarios públicos en la legislación guatemalteca.**

En el Código Penal actual se establece en el Título XIII “De los delitos contra la administración pública” en especial el capítulo II “De los delitos cometidos por funcionarios públicos” lo cual en los códigos penales que lo antecedieron no existía. En el Código Penal de 1877, se regulaban los delitos en el título VI “De los delitos de los empleados públicos en el ejercicio de su cargo.

Así mismo el Código Penal de 1889, que contemplaba una regulación similar al código de 1877 y finalmente el Código Penal de 1936, el cual en el Título VI establecía “La sistematización de los delitos de función” en este último código las tipificaciones que existían podían ser encuadradas en tipos penales simples y englobantes, evidenciando no sólo una inadecuada técnica legislativa sino también deficiencias dogmáticas.

Pero el Código Penal de 1973 significó un gran avance en términos de técnica legislativa al momento de tipificar en específico todos aquellos delitos que podrían ser cometidos por funcionarios públicos así mismo, incorporó las nuevas tendencias doctrinales de la época, y de esa forma perfeccionó la descripción de los tipos penales e incorporó nuevas figuras delictivas acorde con las transformaciones sociales.



#### **4.2. De los delitos en contra de la administración pública cometidos por funcionarios y empleados públicos que más inciden en corrupción**

Son distintos los actos corruptos que pueden cometer los distintos funcionarios y empleados públicos entre los cuales se encuentran:

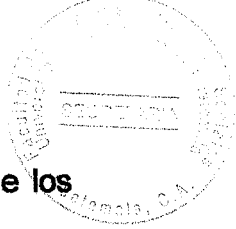
a) **“La prevaricación de funcionarios, que se lleva a cabo cuando un funcionario, definido en términos jurídicos penales y no administrativos, dicta una resolución arbitraria a sabiendas de su injusticia. “<sup>30</sup> En la legislación guatemalteca esta figura se establece en el Artículo 462 del Código Penal “Prevaricato. El juez que, a sabiendas, dictare resoluciones contrarias a la ley o las fundare en hechos falsos, será sancionado con prisión de dos a seis años. Si la resolución consistiere en sentencia condenatoria en proceso penal, la sanción será de tres a seis años.”**

Así mismo se establece en el Artículo 463 del Código Penal “Prevaricato culposo. El juez que, por negligencia o ignorancia inexcusables, dictare resoluciones contrarias a la ley o las fundare en hechos falsos será sancionado con multa de cien a un mil quetzales e inhabilitación especial de uno a dos años.”

De igual forma la legislación guatemalteca contempla esta figura delictiva para los árbitros, “los árbitros son jueces particulares designados por las partes en los casos que

---

<sup>30</sup> Malem Seña Óp. Cit. Página 50



la ley lo permite [Véase Título IV del Libro II del Código Civil]. De tal manera que los árbitros eventualmente pueden dictar resoluciones de trámite o sentencias (laudos) en relación con el negocio que se le encomienda. Si las mismas son contrarias a la ley, o las fundan en hechos falsos a sabiendas, eso es, con intención deliberada de faltar al ordenamiento legal, se estará cometiendo el delito comentado.”<sup>31</sup>

Por lo anterior podemos establecer que en el ordenamiento jurídico penal vigente el prevaricato es tipificado como un delito que únicamente atañe a jueces y árbitros y difiere de lo que se establece en doctrina, pues Malem Seña como anteriormente fue citado adopta la postura de que la prevaricación puede ser cometida por cualquier funcionario público. El bien jurídico que se pretende tutelar es la administración de justicia ya que mediante la tipificación de todos los delitos que se encuentran en este apartado y del cual forma parte el ya mencionado se pretende velar por la rectitud, la legalidad y la honestidad en el cumplimiento de los actos de los cuales se compone la actividad de administrar justicia ya sea por los órganos específicamente habilitados por la ley o por sus auxiliares.

b) “El cohecho, se da cuando el funcionario que solicita o acepte una dádiva o regalo, o aquel que los admitiere o recibiere cuando son ofrecidos por un tercero, a cambio de una promesa de realizar alguna función vinculada a su cargo.”<sup>32</sup>

En el Código Penal se establecen dos clases de cohecho, el activo y el pasivo en el Artículo 439 se establece “Cohecho pasivo. Comete delito de cohecho pasivo, el

---

<sup>31</sup> De Mata Vela, José Francisco. De León Velasco, Héctor Aníbal. **Derecho penal guatemalteco**. Tomo II Parte Especial. Página 703

<sup>32</sup> Malem Seña. **Óp. Cit.** Página 50



funcionario público, empleado público o quien ejerza funciones públicas, que solicite o acepte, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, a título de favor, dádiva, presente, promesa, ventaja o por cualquier otro concepto, para sí mismo o para otra persona, para realizar, ordenar, retardar u omitir un acto propio de su cargo. El responsable de este delito será sancionado con prisión de cinco a diez años, multa de cincuenta mil a quinientos mil Quetzales, e inhabilitación especial, sin perjuicio de la pena aplicable al delito cometido. Cuando el funcionario o empleado público obligare al favor, dádiva, presente, promesa o ventaja, la pena se aumentará en una tercera parte. Las personas que denuncien los actos mencionados en este artículo serán protegidas por las autoridades correspondientes, de conformidad con la legislación vigente.”

Para poder entender un poco más acerca del cohecho pasivo y cuando éste puede ser encuadrado dentro de la figura delictiva, a continuación, se desglosan sus elementos: La acción típica tiene una estructura compleja en virtud de que el comportamiento típico abarca varias acciones, por una parte, que el activo solicite el objeto descrito en la ley y con el fin establecido y por otra parte que se acepten o se reciban dichos objetos. El momento de la acción se da en dos vías de igual forma la primera cuando el sujeto activo pide o solicita de forma directa o indirecta, para sí o para otra persona, la petición que se realiza es equivalente a una conducta activa; la segunda cuando el sujeto activo acepte de forma directa o indirecta el objeto. Los sujetos; el sujeto activo siempre será un funcionario público, un empleado público o quien ejerza funciones públicas. El sujeto pasivo en este delito es el titular del bien jurídico que se protege, es decir, el Estado.



Además de los elementos anteriormente descritos también se requiere, que el objeto de la acción recaiga sobre un objeto de valor pecuniario, es decir que pueda ser estimable monetariamente. Que el delito sea doloso, es decir, que concurren los dos elementos propios del dolo, el conocimiento y la voluntad. Que el móvil del delito tenga como finalidad que el sujeto activo realice la acción para "ordenar, retardar u omitir un acto propio de su cargo. Y que el bien jurídico tutelado sea la administración pública.

El Artículo 442 establece "Cohecho activo. Comete delito de cohecho activo, cualquier persona que ofrezca o entregue a un funcionario público, empleado público o quien ejerza funciones públicas, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio a título de favor, dádiva, presente, promesa, ventaja o por cualquier otro concepto, para sí mismo o para otra persona, para que realice, ordene, retarde u omita un acto propio de su cargo. El responsable de este delito será sancionado con prisión de cinco a diez años, multa de cincuenta mil a quinientos mil Quetzales, e inhabilitación especial, sin perjuicio de la pena aplicable al delito cometido."

El cohecho en el ordenamiento jurídico de Guatemala es tipificado como delito que atenta en contra de la administración pública y la característica principal de este delito es que únicamente puede ser cometido por funcionarios y empleados públicos además de que usualmente se comete en el desarrollo de las actividades que se le encomiendan dentro de sus funciones administrativas.



c) **“La malversación de caudales públicos, esto es, la apropiación por parte del funcionario de bienes que tenga a su cargo que preste el consentimiento para que un tercero se apropie de ellos; el fraude donde un funcionario en razón de su cargo acuerda con un tercero defraudar a cualquier ente público; las exacciones ilegales que consisten en que un funcionario exige derechos, tarifas, o minutas no debidas o las exige por una cuantía mayor de lo legalmente establecido”<sup>33</sup>**

El Código Penal al respecto establece en el Artículo 447 “Malversación. Comete delito de malversación, el funcionario o empleado público que diere a los caudales, efectos o bienes que administren, una aplicación o uso diferente de aquella a que estuvieren destinados. El responsable de este delito será sancionado con prisión de dos a seis años y multa de veinte mil a cincuenta mil Quetzales. Si como consecuencia de la comisión de este delito se ocasiona daño o entorpecimiento del servicio, la pena se aumentará en una tercera parte. Si los caudales, efectos o bienes estuviesen destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo social, la pena se aumentará en dos terceras partes.”

Este delito únicamente lo cometen funcionarios y empleados públicos dentro de la esfera de sus actividades en la administración pública entonces se refiere a invertir mal o invertir de forma ilícita los caudales que el funcionario administra, por lo que el delito, en un sentido amplio se ha referido siempre a una inversión indebida del erario realizada por funcionarios y empleados públicos. En sentido estricto también se puede referir a dar a

---

<sup>33</sup> Ibid. Página 51



esos caudales fines, efectos o un destino también público pero indebido, por ser un destino distinto al que le corresponde.

d) **Revelación de secretos e informaciones**, cuando con ese acto el funcionario espera obtener un beneficio para sí o para un tercero, económico o de otro tipo, ya que, si tal expectativa de obtener el beneficio está ausente, entonces habrá un delito, pero no un acto de corrupción.

El Código Penal al respecto en el Artículo 442 establece "Revelación de secretos. Comete delito de revelación de secretos, el funcionario o empleado público que revele o facilite la revelación de hechos, actuaciones o documentos de los que tenga conocimiento por razón del cargo y que por disposición de la ley deben permanecer en secreto. El responsable de este delito será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de cinco mil a veinte mil Quetzales e inhabilitación especial."

En este delito como en los anteriores el funcionario o empleado público tiene que cometerlo en el ejercicio de la función pública que le es asignada para desarrollar su trabajo dentro de la administración pública y es característica que el sujeto activo quiera revelar hechos, actuaciones o información que conozca por razón de su cargo y que por mandato legal se le haya impuesto la obligación de que debían permanecer en secreto.

Pero las anteriores no son las únicas hipótesis de actos que los funcionarios pueden cometer en contra de la administración, para la cual prestan sus servicios y ante la que



deben responder por sus acciones, así como ante los tribunales de justicia, pero da una idea de la multiplicidad de formas que pueden asumir los comportamientos impropios.

### **4.3. Leyes principales sobre el tratamiento penal y no penal de los servidores públicos**

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, son varios los cuerpos normativos que se encargan de regular la forma de ejercer la función pública de los distintos funcionarios y empleados públicos, establecer las normas por las cuales éstos deben guiarse al momento de resolver o llevar a cabo determinada actividad y así mismo se encargan de regular las consecuencias que tienen por su mal proceder en cualquier ámbito de la administración pública.

#### **4.3.1. La Constitución Política de la República de Guatemala**

Es la ley de más alta jerarquía del ordenamiento jurídico guatemalteco, y ésta señala que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente de su conducta oficial, sujeto a la ley y jamás superiores a ella. Además, que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno como se establece una nueva categoría, la de dignatario, la misma que se refiere expresamente al Presidente de la República de Guatemala o un representante oficial del mismo, así como, a los miembros del Congreso de la República de Guatemala y a los de la Asamblea





Nacional Constituyente, dicho termino se establece en el Artículo 155 de la carta magna guatemalteca.

#### **4.3.2. Ley del Servicio Civil**

En esta ley se encuentra regulado un régimen disciplinario, en caso de ser necesario por las actuaciones de los servidores públicos. El Artículo 74 de la ley establece: "Para garantizar la buena disciplina de los servidores públicos, así como para sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas de esta ley y demás faltas en que se incurra durante el servicio se establecen cuatro clases de sanciones: amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del trabajo sin goce de sueldo." Además, también regula el despido. El Artículo 80 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil establece todos aquellos procedimientos de las sanciones, así como el de despido.

La amonestación verbal se dará en aquellos casos en que el encargado o jefe de unidad, sección o departamento, al servidor cuando éste haya incurrido en una falta leve, siempre que sea considerada de poca trascendencia y el perjuicio que haya ocasionado sea mínimo, pero por esos actos, el buen funcionamiento de la administración pública se ve afectada. La amonestación escrita procede también por el encargado o jefe de unidad, sección o departamento cuando el servidor público incurra en una falta que sea de mediana trascendencia que no se merecedora de suspensión de trabajo sin goce de

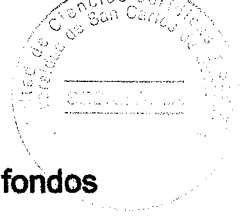


suelo y también se hará merecedor a esta sanción cuando en un mes calendario se le hayan hecho dos o más amonestaciones verbales.

Suspensión en el trabajo sin goce de sueldo, esta sanción es aplicada por la máxima autoridad de la dependencia, cuando el servidor haya incurrido en una falta de gravedad considerable a criterio de la autoridad respectiva y que el actuar del servidor público provoquen perjuicio y desorden en la organización administrativa y siempre que no sea causal de despido. Despido que es cuando hay terminación del contrato de trabajo cuando una de las partes que conforman la relación laboral, en este caso el patrono, de forma unilateral le pone fin a la misma, haciéndola cesar de forma efectiva extinguiendo los derechos y obligaciones que emanan del contrato de trabajo.

#### **4.3.3. Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos**

En el Artículo 1 de esta ley se establece: “Objeto de la ley. La presente Ley tiene por objeto crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales, evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en perjuicio de los intereses del Estado; establecer los mecanismos de control patrimonial de los funcionarios y empleados públicos durante el ejercicio de sus cargos, y prevenir el aprovechamiento personal o cualquier forma de enriquecimiento ilícito de las personas al servicio del Estado y de otras personas



individuales o jurídicas que manejen, administren, custodien, recauden e inviertan fondos a valores públicos, determinando la responsabilidad en que incurran.”

El principal procedimiento que se determina en esta ley es la declaración patrimonial la cual tiene por objeto la declaración de bienes, derechos y obligaciones que bajo juramento deberán presentar ante la Contraloría General de Cuentas como uno de los requisitos indispensables al tomar posesión de su cargo o al cesar en el mismo para que le sea extendido el finiquito respectivo

#### **4.3.4. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**

Esta ley establece en el segundo considerando “Que es imperativo dotar a la Contraloría General de Cuentas para que pueda cumplir su función como órgano superior de control, de una ley que permita poner en práctica un sistema dinámico de fiscalización mediante la aplicación de procedimientos modernos de auditoría gubernamental para poder determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los programas que desarrolle la administración pública, no únicamente a través de la verificación de los registros contables, sino además de la evaluación de los resultados obtenidos frente a los objetivos nacionales, institucionales y sectoriales en sus propios ambientes tecnológicos.”



Así mismo esta ley contiene sistemas de los cuales se encarga la Contraloría General de Cuentas para poder llevar a cabo su función de una forma más eficiente, en el considerando tercero establece: “Que, dentro del proceso de modernización del Estado, iniciado a finales de la década de 1990, se han adoptado nuevos criterios técnicos y tecnológicos con el fin de garantizar la transparencia y probidad en la utilización del erario público lo cual se refleja entre otros con el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF- el que debe ser complementado necesariamente con el Sistema de Auditoría Gubernamental.”

#### **4.3.4.1. Sistema Integrado de la Administración Financiera**

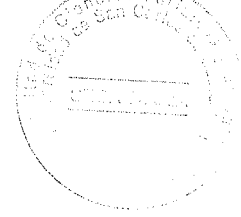
Este Sistema que por sus siglas es conocido como SIAF se deriva de un proceso de reestructuración de la administración pública que tiene como objeto poner la administración al servicio de la comunidad, a través de procesos de centralización normativa y desconcentración operativa, para que la comunidad pueda ejercer un control social sobre la actuación de los funcionarios públicos, así como de una racionalización de los procesos de captación y uso de los recursos públicos, a través de la modernización de los sistemas administrativos y de control de la administración pública.

Es por ello por lo que el gobierno de Guatemala en el año de 1995 llevó a cabo un proceso de reforma de su administración, cuyo objetivo fundamental es mejorar la calidad de vida de un porcentaje elevado de guatemaltecos que viven en condiciones de pobreza.



La base legal de esta reforma es el Acuerdo Gubernativo 217-95, de fecha 17 de mayo de 1995, mediante el cual se crea el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera, denominado "Sistema Integrado de Administración Financiera y Control" (SIAF-SAG), que comprende los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría, para ejecutarse en todas las dependencias del sector público no financiero.

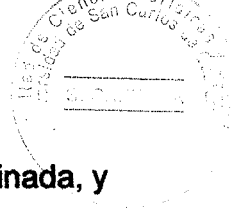
El sistema en cuestión opera en toda la administración central desde 1998 y operando en tiempo real en los entes rectores y otras direcciones del Ministerio de Finanzas Públicas, y en 43 ministerios y secretarías, los cuales formulan y registran la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, utilizando la herramienta informática. A través del SIAF, el presupuesto se formula por resultados, fijando metas físicas y financieras, en forma desconcentrada por cada uno de los ministerios y secretarías. Los proyectos de presupuesto institucionales se consolidan y con ellos se formula el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, que presenta el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso de la República de Guatemala el 2 de septiembre de cada año en multimedia CD, donde además se incluye información sobre la ejecución presupuestaria al 31 de agosto del mismo año.



#### **4.3.4.2. Sistema de Auditoría Gubernamental**

“Control del sector gubernamental: comprende un conjunto de actividades y acciones técnicas y legales, ejercidas por la Contraloría General de Cuentas, y las Unidades de Auditoría Interna, para evaluar todo el ámbito operacional, funcional y legal de los entes públicos, a través de prácticas modernas de auditoría, accionado por profesionales que no intervienen en las actividades u operaciones controladas, con base a Normas de Auditoría del Sector Público no Financiero, técnicas y procedimientos que permitan un enfoque objetivo y profesional, y cuyos resultados se sinteticen en recomendaciones para mejorar la administración pública.

Su acción va más allá de la simple revisión de los registros contables y de la gestión financiera pura; abarca la evaluación de los sistemas y los resultados operacionales con base a criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad, con que se han realizado las operaciones, y la actuación de los servidores y administradores públicos en el desempeño de sus funciones. Pretende demostrar no solo que las operaciones y la gestión pública son correctas y ejecutadas con criterios de eficiencia, efectividad, economía, equidad y protección al medio ambiente y dentro del marco legal correspondiente, sino que los efectos que han producido esas acciones en la economía



y el bienestar social son concordantes con la razón de ser de la institución examinada, y guarda relación con las políticas, planes y programas de gobierno.”<sup>34</sup>

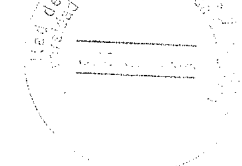
Entonces el sistema de auditoría gubernamental representa la herramienta principal y de más importancia para el control externo gubernamental de las distintas instituciones del Estado, tanto autónomas como descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones, pues tiene por objeto examinar la gestión de las entidades y personas que recaudan y manejan los recursos públicos, con el objeto de determinar que éstos hayan sido empleados de forma racional de conformidad con el presupuesto que les respalda y si dicha gestión se ha llevado a cabo bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía equidad, incluso si se ha cumplido con los objetivos y metas establecidas.

#### **4.3.5. Ley en Materia de Antejucio**

Esta ley tiene por objeto crear todos aquellos procedimientos para el trámite de antejucio, pues de conformidad con el ordenamiento jurídico, este derecho se ha concedido a determinadas personas que están al servicio del Estado para preservar la estabilidad del desempeño del cargo y garantizar el ejercicio de la función pública y que en caso de

---

<sup>34</sup> Marco conceptual sistema de auditoría gubernamental. <https://www.contraloria.gob.gt/sitewp2017/wp-content/uploads/2017/03/normas-de-auditoria-marco-conceptual-auditoria-gubernamental.pdf>. (Consultado el 03 de febrero de 2020)

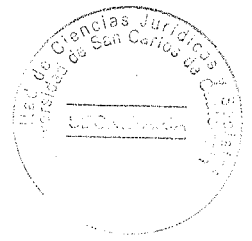


cometer un delito se promuevan en contra de los dignatarios y funcionarios a quienes la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes conceden ese derecho.

El Artículo 3 de la ley en cuestión establece: “Definición. Derecho de antejuicio es la garantía que la Constitución Política de la República de Guatemala o leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente ley. El antejuicio, es un derecho inherente al cargo, inalienable, imprescriptible e irrenunciable. Este derecho termina cuando el dignatario o funcionario público cesa en el ejercicio del cargo, y no podrá invocarlo en su favor aun cuando se promueva por acciones sucedidas durante el desempeño de sus funciones.”

Este derecho consiste en que los funcionarios, empleados y dignatarios públicos que establece la ley no pueden ser perseguidos penalmente sin que previamente se haya llevado a cabo un juicio.

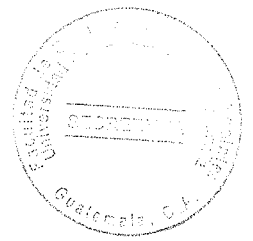




#### **4.3.6. Código Penal**

Este cuerpo legal en el Capítulo II del Título XIII tipifica aquellos delitos en los cuales el sujeto activo es un funcionario o empleado público, ya sea en contra de la administración pública o de la administración de justicia y realiza dichas conductas antijurídicas actuando en el ejercicio de sus funciones o dentro de los límites de éstas. Los delitos son: abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, desobediencia, denegación de auxilio, revelación de secretos, resoluciones violatorias a la constitución, detención irregular, abuso contra particulares, anticipación de funciones públicas, prolongación de funciones públicas, restitución de emolumentos, abandono de cargo, abandono colectivo de funciones, cargos o empleos, infracción de privilegio, nombramientos ilegales, usurpación de atribuciones, violación de sellos, falsedad de despachos telegráficos, radiográficos o cablegráficos, allanamiento ilegal, responsabilidad del funcionario, inobservancia de formalidades y el consumo ilícito de bebidas alcohólicas o fermentadas, cohecho pasivo, cohecho activo, peculado, malversación entre otros.

Delitos que ya han sido desarrollados anteriormente en el presente capítulo, estas conductas son reprochables penalmente y tienen penas más graves que las administrativas, como lo es la privación de libertad, multas e inhabilitación especial o absoluta.



#### **4.3.7. Código Procesal Penal**

De este cuerpo normativo, es importante recalcar la acción de los servidores públicos, ya que la misma estipula en el Artículo 24 Ter. que la Acción pública dependiente de instancia particular, será de acción pública cuando fueren cometidos por funcionario o empleado público en ejercicio o con ocasión de su cargo.

De igual forma establece los procedimientos a llevar a cabo en el caso de que un funcionario, empleado o dignatario público cometa un hecho delictivo siempre que se hayan llevado las diligencias del procedimiento de antejuicio previamente. De igual forma establece en el Artículo 107 una prescripción de la responsabilidad penal distinta a las demás para los funcionarios y empleados públicos cuando hayan cometido delitos en contra de la administración pública y administración de justicia que es cuando haya transcurrido el doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

#### **4.4. Análisis de la corrupción y sus efectos en la economía y desarrollo de Guatemala.**

El Estado de Guatemala arraiga de tal forma la corrupción en sus instituciones que ya es considerada como una norma tácita en la gestión de la política pública. Esto representa efectos negativos en la economía y el desarrollo del país. Por lo que el crecimiento económico se ha vuelto más lento, y cada vez se vuelve más importante que el Estado




funcione con eficiencia, sin corrupción y con políticas públicas exitosas que den certeza jurídica.

“El crecimiento económico de un país indica el aumento de su producción en un periodo. En la medida que la economía crece (o la producción aumenta), se generan nuevas oportunidades de empleo. En los últimos 25 años, Guatemala ha mostrado un crecimiento económico moderado, insuficiente para las necesidades de empleo en el país. Con un promedio anual de 3.3% en este cuarto de siglo, en tan solo una ocasión (en 2007), el crecimiento de la economía superó el 6% señalado en los acuerdos de paz como el mínimo necesario para impulsar el desarrollo social. Dicho resultado fue un caso aislado, propiciado por un favorable desempeño de la economía mundial, previamente a la crisis de 2009, cuando la producción nacional se estancó.”<sup>35</sup>

De lo anterior se puede establecer que las políticas públicas de los gobiernos han sido ineficientes, a tal grado, que tan solo una vez se ha logrado que el crecimiento económico llegue a niveles óptimos para que pueda operar en beneficio de la población. Esto puede ser por diversas causas, pero las que más resaltan son aquellas que derivan de los actos de corrupción que realizan los distintos funcionarios públicos dentro de la administración pública, haciendo uso de su cargo para beneficio propio, pues éstos buscan enriquecerse a costa de un puesto de responsabilidad pública. En la actualidad son muchos los casos de corrupción que afectan las finanzas públicas y la distribución de la riqueza teniendo

---

<sup>35</sup> Coyoy, Erick. Publinews. **El impacto económico de la corrupción y la crisis institucional.** <https://www.publinews.gt/gt/opinion/2015/05/27/impacto-economico-corrupcion-crisis-institucional.html>. (Consultado el 6 de febrero de 2020)



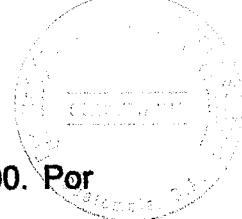
como consecuencia poco o nulo desarrollo económico afectando de esta forma a la población en general.

Como asevera Fernando Chang “En todo proceso de corrupción hay corruptos y corruptores, y siempre existe compra y venta de voluntades de agentes públicos y privados. La situación empeora cuando, también se compra la voluntad de la autoridad que tiene la responsabilidad de vigilar que no exista corrupción, y de los empleados más vulnerables. Esto genera un entorno de corrupción en las sociedades que afecta la transparencia y el sano funcionamiento de cualquier economía.”<sup>36</sup>

En Guatemala este fenómeno existe desde hace décadas, y son diversos los casos de corrupción que han logrado dar un duro golpe a la economía y desarrollo del país, a continuación, se enlistan aquellos que son considerados más importantes pues si bien es cierto no es posible calcular el costo económico que la corrupción produce al Estado en virtud de que esto depende del tipo de acto corrupto que se lleve a cabo, los siguientes ejemplos representan algunos de los casos más mediáticos presentados por el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala en materia de corrupción y los cuales de alguna forma lograron ser medidos:

---

<sup>36</sup>. Chang, Fernando. Plaza Pública. **La corrupción y sus efectos en la economía y desarrollo de Guatemala.**<https://www.plazapublica.com.gt/content/la-corrupcion-y-sus-efectos-en-la-economia-y-desarrollo-de-guatemala>. (Consultado el 6 de febrero de 2020)



a) “Caso: Botín Registro de la Propiedad. Año: 2017. El Monto Q269,933.00. Por simulación de eventos inexistentes. Involucrados el hermano e hijo del ex presidente de la República de Guatemala Jimmy Morales.”<sup>37</sup>

Este caso consistió en la sustracción de fondos estatales a través de la simulación de eventos que nunca se llevaron a cabo, pero por los que sí se cobraron grandes cantidades de dinero que evidentemente salían de las arcas del Estado y fueron a dar a manos de particulares según los informes del Ministerio Público.

b) “Caso la Línea. Año 2015. Por un Monto de Q255,623,266.82. Por defraudación aduanera en este caso se vieron involucrados el expresidente Pérez Molina y la Ex Vicepresidenta Roxana Baldetti.”<sup>38</sup>

En este esquema se defraudaba al Estado a través de operaciones en el sistema de aduanas en el cual jugaban un rol importante tanto el expresidente y la exvicepresidenta. Se le denominó la línea en virtud de que en los hallazgos se llevaron a cabo por interceptaciones telefónicas, por este caso el Estado dejó de percibir una considerable suma de dinero lo cual afectó sin duda alguna el crecimiento económico y el desarrollo.

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.



c) “Caso Cooptación del Estado. Año 2016. Monto por Q500,000,000.00. este caso consistía en lavado de activos para captar fondos durante la campaña electoral que llevó al Partido Patriota al poder.”<sup>39</sup>

Este caso se ve muy ligado al caso la línea pues las investigaciones dieron inicio por el seguimiento minucioso del dinero y bienes de los cabecillas de la línea y de sus testaferros y se logró detectar la existencia de un grupo de empresas fachada o de cartón.

d) “Caso Odebercht. Año 2016. Por un monto de Q132,300,000.00. Este caso consistía en un Acuerdo Ministerial para aprobar el contrato con Odebrecht (a cuatro carriles de la Carretera CA-2 occidente).”<sup>40</sup>

Este caso inició a ser investigado por la Fiscalía Especial contra la Impunidad FECI. Dicho acuerdo ministerial fue publicado el 20 de diciembre de 2012 por el entonces Ministro Alejandro Jorge Sinibaldi Aparicio.

Los casos anteriormente enlistados muestran los flujos de dinero ilegal que circularon en las redes de corrupción en los distintos gobiernos en los que cada acto tuvo lugar, generando una descomposición de las distintas instituciones públicas, que se instrumentalizaron por los distintos funcionarios públicos para conseguir beneficios, únicamente en pro de los funcionarios que llevaron a cabo los actos de corrupción y posiblemente otra consecuencia que se obtuvo fue más pobreza.

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.



En el año 2019 Guatemala obtuvo una puntuación de 26 sobre 100 en el índice de Percepción Corrupta, IPC, posicionándose en la casilla 146 de 180 países bajando dos puntos, desde al año 2016. La puntuación no tuvo variaciones del año 2015 al 2016 pues en ambos obtuvo una puntuación de 28, se cree que mantuvo su posición por los hechos anticorrupción derivados de la identificación y persecución de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos y la desarticulación de éstos. El índice de percepción de corrupción tiene por objeto clasificar a los países por niveles de corrupción que fueron percibidos en el año correspondiente en el sector público. Este índice va de una escala de cero a 100, el cero es una percepción de un país altamente corrupto y el 100 representa una percepción de ausencia de corrupción.

A pesar de la baja en la puntuación se considera que la corrupción sigue siendo un problema estructural del Estado, que continúa impregnado en algunas instituciones. A continuación, se enlistan algunos de los efectos en la economía y el desarrollo de Guatemala generados por la corrupción establecidos por Fernando Chang.

#### **4.4.1. Efectos a la economía**

Decrecimiento del producto interno bruto porque afecta las ganancias y competitividad de las empresas ya que se venden productos más caros a consecuencia de que se gasta en sobornos y otros actos de corrupción. Reducción de la inversión extranjera directa porque los empresarios prefieren irse a otros países con regímenes políticos claros y que se cumplen, y no en un lugar donde ya saben que obligatoriamente tienen que dar un soborno.



Reducción de empleos porque suben los costos de funcionamiento de las empresas, se incurre en el subempleo. Debilita la capacidad de la Superintendencia de Administración Tributaria para recaudar impuestos. Baja calificación de riesgo país. Perjudica la relación bilateral con otros países. Limita la ayuda financiera. Asfixia la productividad empresarial. Pérdida de competitividad. Aumento de migración hacia Estados Unidos. Afecta la inversión en tecnología y capacitación de personal, así como inversión en capital. Limita la capacidad de expansión de las empresas. En el peor de los casos es el cierre de empresas y por consiguiente de los empleos que la empresa tenía.

#### **4.4.2. Efectos al desarrollo**

“Aumenta la violencia y delincuencia porque las personas saben que no serán castigadas y que todo lo podrán resolver con un favor político o un soborno. Genera que muchas personas probas, honradas y capaces no entren a trabajar en el gobierno por meritocracia pues siempre se logra a través del nepotismo, o porque tienen miedo de ser señaladas como corruptas por la población o de ser amenazadas por personas que se han beneficiado de la corrupción, si se oponen a los actos de corrupción. Reduce la credibilidad y confianza de la población y empresas en instituciones de gobierno por lo que las empresas honestas prefieren trabajar solo con el sector privado. Afecta la institucionalidad de gobierno haciendo que las políticas públicas, programas y planes no se desarrollen de la mejor manera. Aumento de pobreza y otros problemas sociales. Aumento de la desigualdad.”<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid.

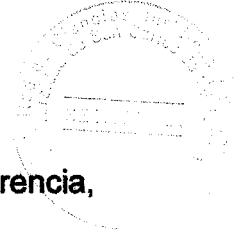




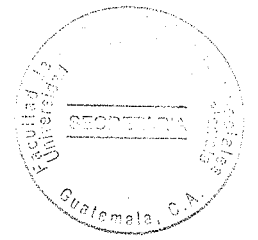
En virtud de las afirmaciones anteriores debemos entender la corrupción como un mal que genera enormes pérdidas en materia económica, pero no es el único ámbito que afecta, pues lo más preocupante es que socava la confianza en las instituciones y disminuye haciendo casi nulo el desarrollo económico y social del país, algo que lamentablemente se ha sufrido en Guatemala en las últimas décadas, pues la corrupción se ha posicionado como uno de los principales problemas, que está aparejado con un alto grado de impunidad.

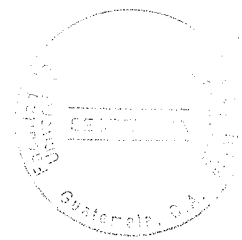
La corrupción nos lastima como sociedad y contribuye con la enorme desigualdad que impera en nuestro país, la corrupción es el elemento vertebral de una sociedad desigual, con pobreza y sin oportunidades, porque es un hecho que este tipo de prácticas cuesta más para los que menos tienen, pues en su mayoría dichos actos son realizados por funcionarios públicos que operan en las altas esferas, normalmente beneficiándose de descomunales desvíos del erario.

En conclusión si no se logra disminuir este fenómeno de forma considerable cualquier crecimiento al desarrollo económico y social que Guatemala logre alcanzar nunca será un verdadero desarrollo sustentable siempre será de coyuntura pues la capacidad que el Estado tiene para cumplir sus funciones se ve intervenida y cercenada, lo cual vuelve a la economía y el desarrollo del país de un costo elevado pues como ya se mencionó al principio de este capítulo la corrupción y el poco desarrollo se encuentran íntimamente ligados. Sin embargo, si se lograra una reforma estructural se estaría contribuyendo a fortalecer el estado de derecho y a largo plazo se obtendría un crecimiento potencial y



mejores políticas de desarrollo social, es por ello por lo que se requiere transparencia, amplia y absoluta en todas las acciones públicas y comerciales.



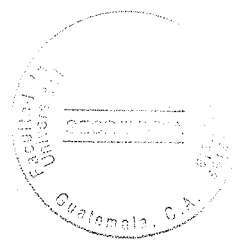


## **CONCLUSIÓN DISCURSIVA**

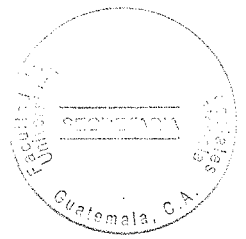
Guatemala contiene altos índices de actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de su función, lo cual socava la legitimidad de las distintas instituciones públicas, la sociedad y la justicia, así como el desarrollo integral del país, debido a que dichos actos causan un detrimento a los recursos públicos destinados a las distintas instituciones, impidiendo de esta forma que dichos recursos sean empleados en las distintas políticas públicas, impidiendo el desarrollo del país.

Debido a esta problemática en el país, Guatemala ratifica la Convención Interamericana Contra la Corrupción provocando reformas al Código Penal; a la Ley de Delincuencia Organizada y Ley de Extinción de Dominio con el fin de adoptar un instrumento para combatir la corrupción y tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de la función pública y de esa forma erradicar la impunidad como principal responsabilidad del Estado.

Algunas de las soluciones que se pueden dar para este problema, es que los servidores públicos devenguen salarios competitivos que les permita vivir de una manera digna, también someterlos a sanciones disciplinarias severas en casos de corrupción y que los organismos de auditoría pública y el personal esté protegido de injerencia política y comercial e incrementar su independencia, que exista más transparencia en la contratación pública y fortalecer la independencia judicial para perseguir y castigar a los funcionarios corruptos.



## Bibliografía



BRISCOE, Iván. CALDERON, Christian. CHUQUIMARCA, Cristina. DARDÓN, Jorge GARCÍA, Bertha. PERDOMO, Catalina. ROMERO, Mauricio. UCEDA, Ricardo. URIBE BURCHER, Catalina. **Redes ilícitas y política en América Latina**. Suecia: Ed. Trydells Tryckeri, 2014.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Impresora Litográfica y Publicitaria Zimeri, 1995.

CHANG, Fernando. **La corrupción y sus efectos en la economía y desarrollo de Guatemala**. <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-corrupcion-y-sus-efectos-en-la-economia-y-desarrollo-de-guatemala> (Consultado: 6 de febrero de 2020).

COYOY, Erick. **Impacto económico de la corrupción y la crisis institucional**. <https://www.publinews.gt/gt/opinion/2015/05/27/impacto-economico-corrupcion-crisis-institucional.html> (Consultado: 6 de febrero de 2020).

<https://www.contraloria.gob.gt/sitewwpp2017/www-content/uploads/2017/03/normas-de-auditoria-m>. **Marco conceptual sistema de auditoría gubernamental**. (Consultado: 3 de febrero de 2020).

DE MATA VELA, José Francisco. Y DE LEÓN VELASCO, Héctor Aníbal. **Derecho penal guatemalteco**. Guatemala: Ed. Magna Terra Editores S.A. 2014.

<https://www.expansion.com/diccionario-economico/erario-publico.html>. **Erario público**. (Consultado: 31 de enero de 2020.)

FRANCO CORZO, Julio **¿Qué son políticas públicas?** <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html> (Consultado: 5 de febrero de 2020).

GARAY, Luis Jorge. **Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción**. Bogotá, Colombia: Entrevista de foto de lucha contra la corrupción. (21 de marzo de 2002)

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **Acerca del concepto de corrupción**. Madrid: Ed. Alianza Editorial, 1997.

GIACOMO, Sani. **Sociedad civil**. Argentina: Ed. Juan Gránica S.A. 1995.



**GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Servicios públicos y servicios sociales. Guatemala: Ed. Colección Juritex, 2004.**

**MALEM SEÑA, Jorge Francisco. La corrupción aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona: Ed. Gedisa S.A. 2002.**

**MAYORGA, Alexander. Proceso de privatización en Guatemala.**  
<https://elsiglo.com.gt/2019/03/28/el-proceso-de-privatizacion-en-guatemala/>  
(Consultado: 15 de enero de 2020).

**OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 1981.**

**RAMÍREZ FERNÁNDEZ, William. Manual de delitos cometidos por funcionarios públicos en el Código Penal. Guatemala: Ed. S.E. 2003.**

**RINCÓN PATIÑO, Rafael. Corrupción y derechos humanos. Medellín, Colombia: Ed. L. Vieco e Hijas Ltda. 2005.**

**VALERIA MERINO DINARI, Juan Lozano. La hora de la transparencia en América Latina, manual anticorrupción en la función pública. Argentina: Ed. Color Efe. 1996.**

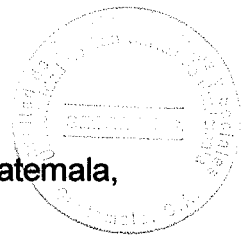
**VILLEGAS, Hector B. Curso de finanzas derecho financiero y tributario. Buenos Aires, Argentina: Ed. Talleres Nex Print S.R.L. 1997.**

**Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1996.**

**Convención Interamericana Contra la Corrupción. Aprobado mediante el Decreto número 91- 2005.**

**Código Penal. Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, 1974.**



**Código Procesal Penal.** Decreto 51-92 del Congreso de la República de Guatemala, 1994.

**Ley del Servicio Civil.** Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, 1968.

**Ley de Probidad de Funcionarios y Empleados Públicos.** Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

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

**Ley en Materia de Antejucio.** Decreto 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

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