

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"LA EFICIENCIA DEL ESTADO DE GUATEMALA AL SATISFACER LAS NECESIDADES DE SUS
HABITANTES"

TESIS DE GRADO

MARÍA FERNANDA MEJÍA HERNÁNDEZ

CARNET 10108-10

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, JUNIO DE 2017
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"LA EFICIENCIA DEL ESTADO DE GUATEMALA AL SATISFACER LAS NECESIDADES DE SUS
HABITANTES"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR

MARÍA FERNANDA MEJÍA HERNÁNDEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE

LOS TÍTULOS DE ABOGADA Y NOTARIA Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, JUNIO DE 2017
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.

VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO

VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS

SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO

VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO

SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ

DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS

DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. JUAN FRANCISCO GOLOM NOVA

DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. CLAUDIA ANNABELLA ESTRADA VÁSQUEZ DE GONZÁLEZ

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. PABLO GERARDO HURTADO GARCÍA

M.A. Claudia Annabella Estrada Vásquez
Abogado y Notario

Guatemala, 15 de enero de 2016.

Señores
Miembros del Consejo
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Ciudad

Honorables Miembros del Consejo:

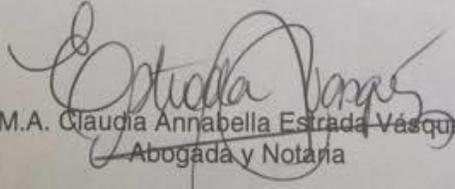
Me dirijo a ustedes con el objeto de hacer de su conocimiento que, de acuerdo con el nombramiento recaído en mi persona como asesor, del trabajo de tesis titulado **LA EFICIENCIA DEL ESTADO DE GUATEMALA AL SATISFACER LAS NECESIDADES DE SUS HABITANTES** elaborado por la estudiante **María Fernanda Mejía Hernández carnet 1010810**.

Luego de efectuada la revisión, se sugirieron algunas correcciones al alumno, quien cumplió con presentar las mismas dentro del plazo establecido en el Instructivo de Tesis de la Facultad. En tal virtud, considero que el contenido de la tesis referida se encuentra estructurado conforme a los requerimientos y regulaciones existentes en la Universidad Rafael Landívar.

Por lo expuesto, emito **DICTAMEN A FAVOR** del trabajo de tesis investigado y elaborado por **María Fernanda Mejía Hernández carnet 1010810**, a efecto de que continúe con los procedimientos establecidos por la Universidad Rafael Landívar.

Habiendo cumplido con la designación encomendada por esta Facultad, me suscribo con muestras de mi consideración y respeto.

Atentamente,


M.A. Claudia Annabella Estrada Vásquez
Abogada y Notaria

Pablo Gerardo Hurtado García
Abogado y Notario

Guatemala, 16 de febrero de 2016.

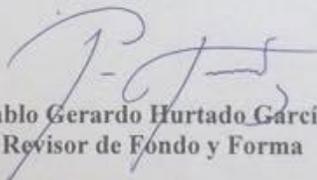
Honorable
CONSEJO DE FACULTAD
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad Rafael Landívar
Presente.-

Tengo el honor de dirigirme a ustedes, en relación al trabajo de tesis de licenciatura en ciencias Jurídicas y Sociales de la estudiante María Fernanda Mejía Hernández, con número de carné No. 1010810, que se titula **La eficiencia del Estado de Guatemala al satisfacer las necesidades de sus habitantes**, de la cual fui nombrado revisor de fondo y forma, con el objeto de informar que, a mi criterio, la investigación cumple con los requerimiento de fondo y de forma que establece el correspondiente Instructivo de Facultad.

En virtud de lo anterior, por este medio se emite el **DICTAMEN FAVORABLE** de REVISIÓN DE FONDO Y FORMA a la tesis elaborada por María Fernanda Mejía Hernández.

Sin otro particular, me suscribo de ustedes.

Atentamente,


Pablo Gerardo Hurtado García
Revisor de Fondo y Forma



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 07892-2016

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante MARÍA FERNANDA MEJÍA HERNÁNDEZ, Carnet 10108-10 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 071067-2016 de fecha 16 de febrero de 2016, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"LA EFICIENCIA DEL ESTADO DE GUATEMALA AL SATISFACER LAS NECESIDADES DE SUS HABITANTES"

Previo a conferirsele los títulos de ABOGADA Y NOTARIA y el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 27 de junio del año 2017.



LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

Dedicatoria

Dedico esta tesis primeramente a Dios Todopoderoso y a la Virgen María por permitirme culminar mi carrera como profesional, por protegerme, acompañarme y darme fuerza en cada adversidad, infinitas gracias por su amor incondicional y por ser guardianes de todos mis pasos, porque sin ustedes nada de esto sería posible. Gracias por todas estas pruebas que me hacen crecer no solo como persona, sino que me permiten exigirme y dar todo de mí.

A mis padres, Oscar Mejía y Eloísa Hernández (†) por darme la vida, la oportunidad de estudiar, por animarme en cada paso de mi vida, por su apoyo incondicional y por alentarme a cumplir mis metas y sueños, porque en la vida no hay imposibles. Este triunfo es de ustedes también, los quiero mucho.

A mi hermana, Liza Mejía por ser parte importante de mi vida, por ser mi mejor amiga, apoyarme, escucharme, aconsejarme y sobre todo por acompañarme en todo momento, te quiero mucho.

Índice

Introducción

CAPITULO 1: HACIENDA PÚBLICA	1
1.1. ANTECEDENTES	1
1.2. DEFINICIÓN.....	6
1.3. CARACTERÍSTICAS.....	9
1.4. SUJETO	13
1.5. FUNCIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA	15
1.6. HACIENDA PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO	22
CAPITULO 2: MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS	33
2.1. HISTORIA	33
2.2. FUNCIONES	37
2.3. MARCO NORMATIVO DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS	44
2.5. INGRESOS PÚBLICOS	49
2.6. EGRESOS PÚBLICOS.....	51
CAPITULO 3: LA ACTIVIDAD FINANCIERA.....	55
3.1. FINES DE LOS ESTADOS EN EL DERECHO COMPARADO	55
3.2. DERECHO FINANCIERO	57
3.3. CAMPO Y DIMENSIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	58
3.3.1 CAPACIDAD JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PARA MANTENER RELACIONES DE DERECHO PRIVADO	62
3.4. ESTADO BENEFactor	63
3.5. SERVICIOS PUBLICOS.....	66

3.5.1	LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	67
3.5.2	DISTINTAS FORMAS DE DISPOSICIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO	69
CAPITULO 4: DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA		71
4.1.	REDISTRIBUCIÓN VÍA GASTO PÚBLICO.....	71
4.2.	REDISTRIBUCIÓN VÍA IMPUESTOS	72
4.3.	LA POLÍTICA DE RENTAS	73
4.4.	CRITERIOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN JUSTA	74
CAPITULO 5: PANORAMA GENERAL DE GUATEMALA.....		77
5.1.	CRECIMIENTO ECONÓMICO	77
5.3.	ESTRATEGIAS	82
5.3.1.	LA GESTIÓN POR RESULTADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	86
CAPITULO 6: PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....		89
CONCLUSIONES.....		95
REFERENCIAS.....		97
	BIBLIOGRÁFICAS	97
	LEGALES.....	99
	ELECTRÓNICAS	100
ANEXOS		103

Resumen Ejecutivo

El Derecho Financiero es la rama del Derecho Público que se encarga del estudio de las actividades que se relacionan con finanzas y por supuesto la labor presupuestaria de un Estado.

En este sentido, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos consiste en una actividad económica de planificación dirigido a cumplir una meta expresada en valores financieros que se debe cumplir bajo condiciones específicas y en un tiempo determinado, en el caso de Guatemala se formula anualmente.

El tema de la investigación es “La eficiencia del Estado de Guatemala al satisfacer las necesidades de sus habitantes”, utilizando el término de eficiencia eminentemente como definición operacional.

Todos los seres humanos poseen necesidades que se deben satisfacer mediante la actuación del Estado. Especialmente en temas como salud, seguridad, educación, libertad, entre otras, las cuales son vitales para el desarrollo integral de la persona que contribuyen a la realización del bien común que es el principal fin del Estado, plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Es a través del Ministerio de Finanzas Públicas que se dirigen las finanzas públicas de Guatemala, ente al que le corresponde, todo lo relativo al control y administración del patrimonio del Estado, la recaudación y administración de los tributos, gestión del financiamiento, planificación y ejecución presupuestaria.

Se abarca la historia del Ministerio de Finanzas Públicas desde la época colonial, así como también un análisis comparativo entre la legislación de los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, México, Argentina y España.

Introducción

El Estado de Guatemala tiene la potestad de controlar, verificar y manejar los ingresos y egresos del Estado, esto lo hace a través del Ministerio de Finanzas Públicas, actuando siempre desde el margen de la ley, cumpliendo con sus obligaciones y de conformidad con los principios de transparencia, solidaridad, profesionalismo, servicio y excelencia.

El título de la investigación es “La eficiencia del Estado de Guatemala al satisfacer las necesidades de sus habitantes”, el cual surge como parte del proyecto de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, en el cual se tiene como fin la elaboración del “Manual de Derecho Financiero y Tributario”, para que pueda ser una herramienta de estudio y consulta sobre la materia en Guatemala.

Al hacer uso del término “eficiencia” no se hace referencia al concepto financiero, sino se analizó desde el punto de vista de cómo se distribuye el presupuesto general de la Nación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo cual se evaluará en forma jurídica si el Estado de Guatemala cumple de forma adecuadamente en base a las metas establecidas, si hace buen uso de los medios y recursos disponibles. La presente tesis tiene como objeto resolver la siguiente interrogante: ¿Cómo se regula la figura de la Hacienda pública y el fin supremo de cada Estado dentro de la normativa de los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, España y México?

Para darle respuesta a dicha interrogante, previo a la investigación se establecieron distintos objetivos: a) comparar la figura de “Hacienda pública” de los Estados centroamericanos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica; así como España, Argentina y México de conformidad con su Constitución y b) analizar el fin primordial de los mismos Estados mencionados en la literal anterior. En base a estos objetivos, la investigación se desarrolló a través de seis capítulos que se abordan brevemente a continuación:

En el primer capítulo se desarrolla el tema de “hacienda pública”, se aborda su definición, las características de la institución, su función y además como está regulada la institución en el Derecho Comparado con los países objeto de la presente investigación.

El segundo capítulo denominado “Ministerio de Finanzas Públicas” desarrolla la historia de la institución, sus funciones, el marco normativo, su estructura orgánica, el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

El tercer titulado “La Actividad Financiera” analiza los fines de los Estados en el Derecho Comparado, el campo y dimensión de la actividad financiera del Estado, el Derecho financiero, se analiza de igual manera la capacidad jurídica de la Administración Pública para mantener relaciones de Derecho Privado, en qué consisten los servicios públicos, cómo funcionan los contratos administrativos y por supuesto las distintas formas de disposición de los bienes del Estado.

El cuarto capítulo denominado “Distribución de la renta y la riqueza” desarrolla la redistribución vía gasto público y vía impuestos, la política de rentas y la redistribución y los criterios sobre la distribución justa.

El quinto capítulo titulado “Panorama General de Guatemala” analiza el crecimiento económico, la problemática del país, las estrategias actuales y finaliza con la estrategia de gestión de resultados de la administración pública.

La modalidad que se utilizó es la monografía, puesto que es un trabajo de investigación documental con su respectivo aporte jurídico. Y se emplearon dos tipos de investigación, en primer lugar la jurídico comparativa, pues se identificaron similitudes y diferencias entre la figura de hacienda pública entre los países objeto de la investigación; y la segunda consiste en la investigación jurídico descriptiva pues se descompuso un problema jurídico en sus aspectos estableciendo relaciones y niveles que ofrecen una imagen del funcionamiento de la hacienda pública.

Por lo que en lo que concierne a los alcances de la investigación, fueron realizar un análisis doctrinario y legal que abarcó precisamente la esencia y lo que comprende la institución de la hacienda pública de conformidad con la Constitución de cada uno de los Estados a analizar: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, España y México; enfocándonos precisamente en cómo es que el Estado de Guatemala invierte los recursos disponibles de manera eficiente, cumpliendo de esta manera con su fin supremo.

Así como temas que tienen injerencia en la institución principal de la presente investigación que es la hacienda pública. Los obstáculos consistieron en que los datos y la información que se obtuvo no era del todo comparable, puesto que las leyes no son emitidas en la misma época y de manera uniforme; asimismo la falta de referencias bibliográficas en el tema específico.

Se empleó como instrumento cuadro de cotejo mediante el cual se estructuró la información sobre la regulación jurídica de los Fines del Estado y la institución de la Hacienda pública de los Estados de los países estudiados; utilizando como unidades de análisis las Constituciones de dichos países.

Lo que se pretende con el aporte del presente trabajo, es que en base a la investigación, analizar la figura de la Hacienda pública en todos sus aspectos, y determinar si existe verdaderamente eficiencia por parte del Estado de Guatemala al satisfacer las necesidades de todos sus habitantes, sin excepción alguna y así despertar interés por parte de la sociedad para verificar si es que nuestros recursos estén siendo utilizados de la mejor manera y si en un caso no, qué mecanismos se pueden implementar para mejorar esta situación.

CAPITULO 1: HACIENDA PÚBLICA

1.1. ANTECEDENTES

Para abarcar el tema de hacienda pública, se hará alusión a las definiciones de economía y economía pública. La economía a lo largo de la historia ha sido concebida como la ciencia de la administración, ciencia de la riqueza, ciencia de intercambio, entre otras acepciones; por otra parte el Diccionario de la Real Academia Española la define como *“el conjunto de bienes y actividades que integran la riqueza de una colectividad o un individuo”*¹.

El célebre filósofo Aristóteles dijo que el hombre es un ser social por naturaleza, idea con la cual se concuerda perfectamente puesto que el hombre necesita de los demás desde el momento en que nace, tanto para satisfacer necesidades físicas, como sociales; el hombre no es un ser aislado es por esto que establece relaciones con otros hombres a lo largo de su vida. La política se refiere a la disposición que tiene el hombre de organizarse y en consecuencia aspirar a conseguir el poder para llegar al Estado y gobernar efectivamente.

El Estado que tiene una gran importancia en este tema, pues es sobre quien fundamentalmente gira toda la actividad financiera esto a través de los ingresos y egresos públicos, tema que se tratará con más profundidad posteriormente, y es quien ejerce el poder sobre un territorio determinado y por lo tanto sobre la población que habita en el mismo.

El autor Arturo Pellet Lastra da una definición amplia y concreta acerca del Estado, exponiendo que es *“una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad sobre un territorio determinado cuya estructura de poder está ocupada por*

¹ Economía. *Diccionario de la Real Academia Española. España.* Real Academia Española. 2014. Vigésimotercera edición. Pág. 567.

una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional".²

Los habitantes de un Estado, empiezan a formar parte del mismo, desde que nacen hasta que fallecen, dentro de una sociedad, asentada en un territorio, que en este caso es Guatemala; regulada por un orden jurídico que regla la conducta para que exista efectivamente un orden, existe un poder y por supuesto un fin supremo que consiste en el bien común, tal y como se establece en el primer artículo de la Constitución Política de la República de Guatemala; es decir que todas las instituciones y las leyes que rigen el país deben ir orientadas siempre en base a este principio, tomando en consideración objetivos generales y nunca particulares. Si el elemento sociedad, territorio, orden jurídico, poder o fin llega a faltar, automáticamente deja de ser Estado.

Todos los elementos son necesarios para la formación de un Estado, sin embargo el poder político de conformidad con el autor Eloy Emiliano Suárez se refiere a *"la posibilidad del uso legítimo de la coacción que solo pertenece al Estado en las sociedades modernas"*³, únicamente el Estado es quien puede hacer uso de medios coactivos para que los gobernados obedezcan los preceptos jurídicos y sancionar a quienes los incumplan por los medios correspondientes; cabe mencionar también el hecho que la Constitución se autolimita al establecer obligaciones a los gobernantes pues se está sometiendo al mismo poder; al darse estas dos situaciones es cuando efectivamente se lleva a cabo el Estado de Derecho.

De conformidad con el autor Jorge Mario Castillo el Estado de Derecho es *"el resultado de la evolución política y jurídica del Estado. No se impone por la fuerza, de un día para otro. Se fundamenta en una etapa formativa, la cual comprende la conciencia y la decisión voluntaria de las autoridades y del pueblo de someterse a la ley y al derecho. La evolución política y jurídica depende de la cultura, la historia, los antecedentes de la sociedad y las condiciones sociales internas de cada Estado. En Guatemala el Estado*

² Pellet Lastra, Arturo. *El Estado y la Realidad Histórica*. Tercera edición. Argentina. Editorial Gráfica Laf s.r.l. 2001. Pág. 6.

³ Suarez, Eloy Emiliano. *Introducción al Derecho*. Argentina. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional de Litoral. 2004. Pág. 19.

de Derecho se instauró durante 10 años (1944-1954). Se restauró en 1986. Esta última instauración se ha prolongado hasta el 2008, aunque con duda sobre su existencia real.”⁴

La Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en su artículo 152 establece que *“el poder proviene del pueblo y que su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución”*⁵; sin embargo, con respecto al hecho que el poder viene del pueblo se refiere a que los habitantes al ejercer el derecho de sufragio elige a los gobernantes, y por lo tanto a quienes tengan el poder y que por lo tanto tengan sean los responsables de la administración pública del Estado.

En ambos artículos, está plasmado el principio de legalidad que se refiere esencialmente a la primacía de la ley y que implica que el Estado actúe y ejerza sus obligaciones de conformidad con el orden jurídico vigente, el cual se aplica a todos estrictamente, sin privilegio alguno.

Según el autor Francisco Ulloa Loría *“la etimología del término administrar nos remite a la palabra ministrare (servir). Por contracción deriva de “Ad manus trahere”. De tal forma el término expresa el concepto de manejo o gestión”*. El uso frecuente y el que nos interesa es el ejercicio de la autoridad sobre un lugar específico, y que corresponde al término de administración pública desde el punto de vista objetivo, cuestión que se desarrolla a continuación.

Ulloa también expresa que *“jurídicamente, se define a la administración pública de dos perspectivas: subjetivamente y objetivamente. Subjetivamente es el sujeto orgánicamente considerado. Objetivamente, es toda la actividad realizada tanto por los entes como por los órganos. Con base en el criterio objetivo, se estima que la*

⁴ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo. Teoría general y Procesal*. Guatemala. Editorial Impresiones Gráficas. 2009. Pág. 167.

⁵ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

*administración es la actividad práctica que despliega el Estado, a través de sus órganos para atender inmediatamente los intereses públicos como propios*⁶.

El Estado ejerce la administración pública fundamentalmente a través de dos herramientas, la primera es la legislación pues a través de la misma se delimita la conducta de los habitantes; y la segunda herramienta es la jurisdicción a través de la cual se pretende que se dé el efectivo cumplimiento de las leyes. Lo que llama nuestra atención en la definición de administración pública con base en el criterio objetivo que da el autor Ulloa es cuando hace alusión a los “intereses propios” que seguramente se refiere a los intereses propios del Estado, pero a nuestro parecer puede causar confusión y los “intereses públicos” engloban precisamente los intereses estatales en su totalidad.

La administración pública viene a ser la encargada de aplicar el cumplimiento de las normas a través de los organismos e instituciones que lo conforman, y por lo tanto constituye un vínculo entre los ciudadanos y el Estado. De igual manera, siempre dentro de la concepción objetiva y dentro del marco de la ley el Estado debe satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes y al referirnos al Estado y los órganos que lo conforman, viene a colación el término de administración pública dentro de la concepción subjetiva.

La concepción subjetiva de administración pública que menciona Ulloa, la define como *“el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente en el Poder Ejecutivo, cuyo fin es satisfacer las necesidades colectivas. La actividad de gobierno no se incluye en la actividad administrativa que cumplen estos órganos, pues es una actividad absolutamente política”*⁷.

⁶ Ulloa Loría, Francisco. *Curso Básico de Derecho Administrativo*. Guatemala. Editorial Investigaciones Jurídicas. S. A. Pág. 22.

⁷ Ulloa Loría, Francisco. *Curso Básico de Derecho Administrativo*. Guatemala. Editorial Investigaciones Jurídicas. S. A. Pág. 22.

Garrone da una definición acertada, al definir a la Administración Pública y sintetizar al mismo tiempo la concepción objetiva y subjetiva, pues la define como *“la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”*⁸.

De conformidad con el autor Héctor Villegas *“Las necesidades individuales o privadas se identifican con la propia existencia de las personas y son innatas a cada individuo aisladamente considerado. Su satisfacción puede ser indistintamente efectuada por el propio sujeto o incluso (en ciertos casos) por el Estado”*⁹. Estas necesidades individuales se refieren a la alimentación, vestido y albergue de los individuos, pues son inherentes a cada persona y son necesarias para que el individuo pueda desarrollarse plenamente.

El mismo autor indica que *“el hombre, desde tiempos pretéritos, tiende a vivir en sociedad, surge un segundo tipo de requerimiento, de grupo o colectivo, que difícilmente puede ser atendido solitariamente por el individuo. La vida colectiva engendra necesidades diferentes, dichas necesidades pueden ser satisfechas por el grupo o bien por el Estado, lo cual sucede cuando adquieren el carácter de públicas”*¹⁰.

Con esto el autor se refiere a necesidades públicas, pues desde que el hombre empieza a vivir en sociedad, es inevitable que existan necesidades colectivas que efectivamente deben ser satisfechas de la misma manera, a través de un ente que tenga la suficiente capacidad, medios y sobre todo poder para realizarlo, y este ente es el Estado; en el párrafo anterior el autor hace alusión al hecho que las necesidades publicas pueden ser satisfechas por “el grupo” que a nuestro parecer se refiere a necesidades básicas de algún grupo reducido de personas que puedan ser satisfechas por personas individuales y no precisamente “necesidades públicas” que tenga la colectividad que si es deber del Estado.

⁸ *Loc. Cit.*

⁹ Villegas B. Héctor. *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires Argentina, Ediciones Depalma Buenos Aires, 2000, Pág.1.

¹⁰ *Loc. Cit.*

Villegas dice que *“Desde el inicio de la vida social, surge la necesidad de establecer el orden interno. Para que la congregación conviva pacíficamente y en forma tal que la reunión de individualidades traiga un real beneficio a los miembros integrantes, es imprescindible el reconocimiento de derechos mínimos que deben ser mutuamente respetados y, por consiguiente, un ordenamiento normativo interno que regule la conducta recíproca de los individuos agrupados”*.¹¹

El Estado es el ente encargado de satisfacer las necesidades de sus habitantes, sin embargo, para que existan verdaderamente parámetros de conducta y exista un orden es necesario que se instituyan mecanismos legales que de alguna u otra forma fomente la convivencia pacífica de sus individuos, que haya respeto y que se le dé la importancia necesaria a los derechos que les corresponden. Cabe recalcar que precisamente la Constitución Política de la República de Guatemala es la ley fundamental que habilita al Estado a cumplir con su función y por lo tanto la ley fundamental para vivir correctamente en sociedad.

1.2. DEFINICIÓN.

De conformidad con el autor Manuel Ossorio *“la hacienda pública en sentido general, significa el conjunto de los bienes del Estado con su consiguiente administración. Más científicamente, se ha definido como “la coordinación económica activa (en acción) creada por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes, a las que aquellos no podrían proveer individualmente, fin que ella logra por la aplicación de medios tomados, en su mayor parte, de la riqueza privada en forma de contribuciones obligatorias”*.(Payetto), y también *“leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades particulares que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias privadas, se llaman públicas”* (Einaudi).¹²

¹¹ *Ibid.*, Pág.2.

¹² Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Vigésimoctava edición. Argentina. Editorial Heliasta. 2001. Pág. 467.

Al analizar las definiciones anteriores, se establece que el término de hacienda pública se refiere al conjunto de los bienes o al patrimonio del Estado, en la primera definición Ossorio hace referencia a la administración del conjunto de los bienes pertenecientes Estado, la cual es acertada aunque un poco escueta a nuestro parecer, sin embargo, posteriormente la amplía haciendo referencia a las necesidades que envuelven a la colectividad, el cual es uno de los principales objetivos para cumplir con el fin supremo que es el bien común. Cabe hacer notar que las definiciones tanto de Payetto como de Einaudi hacen mención de la satisfacción de necesidades comunes o públicas, que es el deber principal del Estado.

El tratadista Flora Zavala señala que: *“La hacienda pública estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, las normas legislativas que rigen la adquisición, la gestión y el empleo de las riquezas requeridas por los ente públicos para la satisfacción de las necesidades públicas, o también, más concisamente pero menos exactamente, la distribución abstracta, histórica, jurídica del coste de producción de los servicios públicos”*.¹³

Esta definición es muy acertada pues no se enfoca en un solo elemento, sino que tiene una extensión y hace referencia al término en sentido general, puesto que hace mención de normas y principios, la gestión estatal, las necesidades y la distribución de los recursos; cuestión que se puede reducir simplemente a fisco, erario y hasta tesoro público.

El Estado debe basar sus obligaciones en tres ejes principales para lograr sus objetivos, en primer lugar la obtención de ingresos, en segundo lugar el control de los gastos y por último la correcta ejecución del presupuesto. El fin supremo del Estado es el bien común, sin embargo, tomando en consideración la actividad financiera estatal, para llegar a cumplir el fin supremo, es necesario cumplir pequeñas metas las cuales consisten en el desarrollo de la economía, la redistribución equitativa de los recursos y en consecuencia la estabilidad económica en donde no existan variaciones que afecten

¹³ Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. México, Editorial Porrúa, 1978. Pág. 18.

a la población, puesto que si estas pequeñas metas se logran cumplir, significa un avance para el país y de sus habitantes.

Es evidente que el término Hacienda pública lleva implícita la ciencia económica, es por eso que precisamente se hace alusión a algunos términos económicos al principio de la presente monografía. El autor Carrera Raya establece que “*En cualquier caso debemos delimitar y no confundir el Derecho Financiero con la Ciencia de la Hacienda. No podemos olvidar que esta última es una ciencia económica que estudia el aspecto económico de la actividad financiera. El Derecho Financiero, insistimos, es un sector de la ciencia jurídica*”.¹⁴

Es conveniente destacar su diferenciación puesto que la ciencia de la Hacienda o Hacienda pública se enfoca en el aspecto económico de la actividad financiera estatal; mientras que el Derecho Financiero estudia desde una perspectiva eminentemente jurídica de dicha actividad, por lo cual no deben utilizarse como sinónimos, ni utilizarse indistintamente.

Cabe destacar que para definir Hacienda pública han sido utilizadas dos acepciones; la primera es del autor Manuel Ossorio que consiste en la administración de los bienes del Estado o como la totalidad de los bienes estatales; y la segunda acepción es del autor Carrera Raya y demás autores que van en la misma línea de pensamiento que establecen que la Hacienda Pública es una ciencia.

Lo cierto es que no existe una aceptación universal que determine que constituye realmente el término, sin embargo, la respuesta a esta interrogante se encuentra en el inciso q) del artículo 183 de la Constitución Política de la República, puesto que la concepción del término que se debe tener en el Estado de Guatemala, es precisamente la primera acepción, puesto que en el referido artículo se estipula que “*es función del Presidente de la República administrar la hacienda pública con arreglo a la ley*”.¹⁵

¹⁴ Carrera Raya, Francisco José. *Manual de Derecho Financiero*. Volumen I, España, Editorial Tecnos, 1994, Quinta Edición. Pág. 31.

¹⁵ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

1.3. CARACTERÍSTICAS.

Para tener una mejor comprensión, y darle al lector una idea general de las características que componen la Hacienda pública, se hace mención de posturas de pensamiento que sostienen tres escuelas, esto con el fin de entrar y abarcar el contexto de esta institución:

1. Hacienda pública clásica:

De acuerdo al autor Escobar Gallo, Heriberto y otros, la primera escuela es la clásica, la cual tenía las siguientes características: a) *Noción exclusivamente financiera del gasto y de los ingresos públicos;* b) *Preocupación por la justa distribución de las cargas públicas;* c) *A cada categoría de gasto correspondía una de ingresos: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios;* d) *El gasto público debería ser neutro;* e) *La actividad financiera del Estado no era materia de una ciencia independiente y autónoma, sino que hacía parte de la economía política;* f) *El presupuesto debía comprender un equilibrio matemático entre ingresos y gastos;* g) *La vigencia del presupuesto era anual.*¹⁶

La hacienda pública clásica se basaba en disminuir los gastos públicos, los cuales se consideraban como una carga innecesaria, incluso mencionaban el término de carga tributaria, es decir, que los impuestos constituían para ellos una limitación que afectaba la libertad y por lo tanto el patrimonio de las personas; si la actividad financiera del Estado era eficiente se lograría el cometido de disminuir los gastos públicos.

¹⁶ Escobar Gallo, Heriberto y otros. *Hacienda pública, un enfoque económico*. Colombia. Universidad de Medellín. 2007. Segunda edición. Pág. 404

2. Hacienda pública moderna:

Escuela en donde destacaba el economista Keynes; y las características de esta hacienda son las siguientes: “a) *El gasto público no cumple una función exclusivamente financiera; b) Es prioritario el objeto de justicia en la tributación, pero su logro no solo depende de los ingresos, sino también del gasto; c) El recurso tributario se basa en los principios de equidad eficiencia y prosperidad; d) La clasificación de los gastos, los diversos tipos de gastos deben ser financiados con diferentes tipos de recursos, no son viables, entonces, gastos ordinarios y extraordinarios; e) El gasto público no es neutro; está orientado a contribuir al desarrollo económico, la ocupación plena y la redistribución del ingreso; f) Es necesario planear la dinámica de crecimiento del gasto público dentro de las nuevas bases de la gestión pública.*”¹⁷

La hacienda pública moderna tiene un avance considerable, pues en las características el gasto público ya no es neutro, ni funciona únicamente en el ámbito económico, sino que va más allá y toma en consideración satisfacer las necesidades públicas de los habitantes la redistribución, estabilidad económica y en general la gestión tributaria implementa y toma en consideración principios que orientan su actividad.

3. Hacienda pública postmoderna.

La tercera y última escuela se refiere a la hacienda pública postmoderna, la cual la conforman las siguientes características: “a) *En el terreno del gasto público es partidaria del replanteamiento de las funciones del Estado; b) Eliminar las diferencias entre economía pública y privada; c) El nuevo paradigma del gasto*

¹⁷ Loc. Cit.

público es la eficiencia; d) Las transferencias intergubernamentales bajo el paradigma de la redistribución del ingreso; e) Descentralización – planeación.”¹⁸

La hacienda pública postmoderna se basa en la eficiencia del gasto público incluso en cuestiones como asignar el presupuesto; de igual manera la acción estatal se basa principalmente en la descentralización para aumentar precisamente la eficiencia, aprovechar el tiempo y por lo tanto mejorar la actitud y el trabajo de los funcionarios.

Sin embargo, en base a las características de la hacienda pública, se desarrollan las dos características más importantes, que engloban el contexto de dicha figura, esto con el objeto que el lector logre comprender el funcionamiento de la misma a través de la actividad estatal:

a) Conjunto de bienes del Estado:

La primera característica se puede asociar con la definición que hace el hacendista Gerhard Colm, en un ensayo titulado "*¿Por qué la Hacienda pública?*", afirma que esta disciplina "*estudia la forma en que se logran los objetivos del sector público a través de los medios de ingresos y gastos públicos, dirección de la administración de la deuda y las transacciones correspondientes. De forma específica estudia la manera en que se toman las decisiones por el sector público y la forma en que son realizadas y controladas. Su ámbito de análisis se asienta sobre las numerosas ciencias tradicionales*".¹⁹

Científicamente se ha definido como: "*La coordinación económica activa creada por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes, fin que ella logra por la aplicación de medios*

¹⁸ *Loc. Cit.*

¹⁹ Dirección Nacional de Innovación Académica. Fulgencio Jimén Manuel. Universidad Nacional de Colombia. *Seminario planeación y finanzas públicas*. Colombia. Dirección de internet: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20III/Los%20propósitos%20de%20la%20hacienda%20publica.pdf>. Fecha de consulta: 05/06/2015.

tomados en su mayor parte de la riqueza privada en forma de contribuciones obligatorias.”²⁰

Estas descripciones se centran efectivamente en la descripción de la esencia de la Hacienda pública que precisamente consiste en su objeto, es decir, el conjunto de bienes del Estado que se dividen en activos, lo cual se refiere a los ingresos públicos los cuales son obtenidos por el Estado, en ejercicio de sus funciones.

Y por supuesto los pasivos que son los gastos público que se refiere al *“gasto realizado por el sector público en un período determinado, incluye todo el gasto fiscal, más todos los gastos de las empresas fiscales y semifiscales con administración autónoma del Gobierno Central. El gasto público se destina a bienes de consumo público y a bienes de capital, inversión pública”²¹*, tema que se tratará con posterioridad.

b) Proveer recursos para satisfacer necesidades de la colectividad:

La segunda característica es el hecho que el Estado cumpla con satisfacer las necesidades, pues tiene la obligación de hacerlo para cumplir efectivamente con el fin supremo. Por lo que, administrando e invirtiendo los ingresos públicos es que se cumple parte de la actividad financiera del Estado, tomando en cuenta siempre el bienestar de los ciudadanos en todo sentido y además procurando elevar el nivel económico del país.

²⁰ Levivox Portal Jurídico. *Diccionario Jurídico*. Bolivia. Dirección de internet: http://www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?desde=Habitacion&hasta=Hechos%20administrativos&lang=es. Fecha de consulta: 25/06/2015.

²¹ Gasto público. *Diccionario económico financiero*. Colombia. Universidad de Medellín. 2006. Tercera edición. Pág. 227.

1.4. SUJETO

Se debe tener presente que el término “hacienda pública” tiene un doble significado, uno objetivo y otro subjetivo; el primero es se refiere al conjunto de bienes del Estado, cuestión que se explicó anteriormente, y el subjetivo que se refiere al Estado y más ampliamente al Sector Público, y este es precisamente el sujeto sobre el que gira la hacienda pública.

Los autores Escobar Gallo, Heriberto y otros establecen que *“el sector público en el ejercicio de la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica. La administración financiera viene a conjugar todos los esfuerzos de los órganos estatales para llevar a cabo la actividad financiera, es decir, la obtención de ingresos para financiar el gasto público”*.²²

Se debe tomar en cuenta los principios constitucionales que debe aplicar el sector público en el ejercicio de sus funciones para que pueda cumplir con los fines del Estado y en especial con la actividad financiera, estas funciones se agruparán en dos, el primer grupo consiste en operaciones monetarias dentro de las cuales se pueden incluir las actividades presupuestarias, es decir, ingresos y gastos públicos; y en el segundo grupo se incluyen las operaciones no monetarias en las que se pueden incluir emisión de leyes ordinarias.

El autor López Cruz destaca que *“El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades a través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Siendo esto así la administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada, tiene que utilizar medios personales, materiales*

²² Escobar Gallo, Heriberto y otros. *Op. Cit.* Segunda edición. Pág. 95.

y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines: de donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituidos precisamente por la gestión de intereses económicos.”²³

El mismo autor expone que *“El Estado su fin supremo es la realización del bien común y dentro de sus obligaciones que tiene es la prestación de los servicios públicos, entre los cuales se encuentra prestar los servicios de seguridad, salud educación, justicia, medios de comunicación, vivienda, etc.”²⁴*

Los servicios públicos consisten en actividades que desarrolla el Estado para satisfacer las necesidades de sus habitantes, esto lo debe hacer a través de mecanismos personales que son todos los funcionarios y empleados públicos que laboran en las distintas entidades del Estado; materiales que consisten en instrumentos físicos; y los mecanismos jurídicos que se refiere al ordenamiento jurídico que permite al Estado actuar en el marco de la ley; cabe mencionar que toda actuación que realice el Estado, sea o no con el objeto de satisfacer las necesidades de los habitantes debe tomar en cuenta el fin supremo que es el bien común.

El autor López menciona que *“para prestar los servicios indispensables que necesitamos debe de contar con fondos necesarios para ejecutar los planes que se ha trazado, planes que se encuentran contemplados dentro del presupuestos de ingresos y egresos del año que corresponde para la ejecución del mismo”*.²⁵

Con respecto a la personalidad del Estado, según los autores Escobar Gallo, Heriberto y otros, tomando en cuenta la “Teoría del fisco” que consiste en que *“el soberano se manifiesta entre los particulares a un nivel de igualdad conservando además sus prerrogativas como jerarca máximo. Ello originó en el derecho administrativo la*

²³ López Cruz, Ottoniel. *Apuntes de derecho tributario y legislación fiscal*. Guatemala Editorial de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 2008. Pág.15.

²⁴ *Ibid.*, Pág. 16.

²⁵ *Loc. Cit.*

denominada doble personalidad del Estado como ente de derecho público y como persona jurídica en el ámbito del derecho privado.”²⁶

1.5. FUNCIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA

Escobar Gallo, Heriberto y otros autores exponen que “Históricamente las funciones de la hacienda pública establecen una serie de objetivos que debe cumplir el sector público en el ámbito del sistema económico. Todas las organizaciones sociales tienen que resolver ciertos problemas básicos de manejo económico: como: asignar los recursos, distribuir los ingresos, asegurar la estabilidad económica y darle dinámica al proceso económico. Desde luego, estas funciones básicas de toda organización social se resuelven en forma diferente, dependiendo del tipo de estructura económica y política que tenga el Estado.”²⁷

En cuanto el enfoque en sistemas económicos, se comienza con la definición de capitalismo, que “es aquel sistema económico en el que las empresas o individuos producen e intercambian mercancías y servicios por medio de mercados. El término abarca una gran variedad de modelos económicos, pero todos ellos tienen una característica fundamentalmente común: la tierra, las fábricas y la maquinaria utilizada para producir mercancías y servicios son propiedad privada. Tanto los productores como los consumidores tienen la libertad para atender sus propios intereses, pueden elegir qué quieren producir y qué van a comprar, donde el juego de la oferta y demanda empieza a trabajar. Los fabricantes procuran suministrar a los consumidores lo que éstos piden y tratan de generar más demanda, ofreciendo nuevos productos, anunciándolos con habilidad o, simplemente, bajando los precios.”²⁸

²⁶ Ulloa Loría, Francisco. *Op. Cit.* Pág. 26.

²⁷ Escobar Gallo, Heriberto y otros. *Op. Cit.* Pág. 95.

²⁸ Capitalismo. *Diccionario de Economía.* Colombia. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia. 2006. Pág. 58.

Cabe recalcar que el capitalismo constituye uno de los sistemas económicos que predomina en el mundo actualmente y todos los elementos mencionados anteriormente como la tierra, las fábricas, maquinaria y demás bienes de producción se utilizan con el fin de obtener riquezas y favorecer la economía de los países. Este sistema económico se podría decir que siempre ha existido, aunque no formalmente, el ser humano desde sus orígenes ha tenido siempre la tendencia a practicar el trueque, a hacer intercambios y por lo tanto participar en el comercio.

Del referido sistema surgen numerosas ventajas, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: generar ingresos por medio de la producción, acceso a la propiedad privada, promover actividades individuales así como libertades también individuales, se promueven las inversiones y además en el ámbito laboral se tiene varios avances puesto que el capitalismo permite el crecimiento y el desarrollo de la economía en los Estados.

Así como existen ventajas en el sistema económico del capitalismo, existen desventajas, entre las cuales se pueden mencionar que el sistema no provee ventajas sociales a la población como en otros sistemas, se admite en cierta forma la explotación laboral, genera ambición y egoísmo en las personas muchas veces por el deseo de alcanzar el éxito, la brecha entre los ricos y los pobres es abismal, se permite el individualismo extremo, excluyendo de esta manera los derechos.

De conformidad con los autores Biagini y Roig *“El socialismo del siglo XXI pone en juego la cuestión del poder del Estado que es precisamente su esencia revolucionaria. Es una forma de tránsito en la que el pueblo construye un Estado distinto del de los grupos financieros. La construcción de este nuevo socialismo se produce en medio de un complejo entramado de fuerzas sociales. Cambios revolucionarios como propiciar la igualdad y justicia social, elevar generalizadamente el nivel de vida, el dominio y control estatal de las fuentes de riqueza estratégicas, la autodeterminación de los pueblos y la soberanía popular.”*²⁹

²⁹ Socialismo. Biagini, Hugo Edgardo y Roig, Arturo Andrés. *Diccionario del Pensamiento Alternativo*. Argentina. Editorial Biblos. Pág. 501.

Este sistema económico tiene de igual manera cuenta con varias ventajas, las cuales se mencionan a continuación, en el socialismo hay cuestiones que se toman en cuenta como “asunto” de todos y no individualmente, como por ejemplo la salud o la educación; se garantiza el empleo para todos; y se reduce la brecha entre ricos y pobres, por lo que las clases sociales se ven abolidas y en consecuencia las dificultades que esto acarrea.

En la misma línea, las desventajas del referido sistema económico consisten en que el Estado que lo adopte puede llegar a convertirse en una dictadura limitando derechos de los ciudadanos; al no haber la idea de producción y empresas, las personas que deseen desarrollarse en ese ámbito no lo pueden lograr; y las retribuciones en el ámbito laboral pueden llegar a ser bajas.

Por lo tanto, ninguno de los dos sistemas económicos son perfectos, ambos tienen fallas, sin embargo, por medio de una combinación del capitalismo y del socialismo se puede llegar a una mejor opción, lo cual constituye un sistema mixto, como es el caso de Guatemala.

Según los autores José Ávila y Lugo *“El sistema económico mixto, es el sistema donde impera parcialmente la economía libre, sector de la iniciativa privada, y a la vez, el sector del Estado, que maneja determinados medios de producción, por lo que las principales características de la economía mixta son la intervención parcial del Estado, coexistencia de la propiedad privada y estatal en los medios de producción, iniciativa empresarial bajo vigilancia del Estado y mercado y planeación son orientadores del proceso económico.”*³⁰

Es decir que un sistema económico mixto, se basa en principios del sistema capitalista y rasgos del sistema socialista, entonces se puede decir que se caracteriza por que el Estado provee recursos que se consideran básicos como salud, educación, seguridad; aunque pueden coexistir empresas privadas que brinden los mismos servicios y asimismo existe el mercado libre aunque pueden haber normas del gobierno que

³⁰ José Ávila y Lugo. *Introducción a la Economía*. México. Plaza y Valdes editores. 2004. Pág. 186.

regulen algunas situaciones. Después de haber analizado tres sistemas económicos y haber determinado que en Guatemala se utiliza el sistema económico mixto, corresponde explicar la función de la hacienda pública.

El Estado debe cumplir con varias funciones, las que se desarrollarán a profundidad en el tercer capítulo de la presente monografía referente a la actividad económica financiera, después de investigar las distintas funciones con las que tiene que cumplir la hacienda pública, se llega a la conclusión que las funciones se pueden reducir en cuatro fases principales, las cuales se presentarán a continuación.

La primera fase es la fase recaudadora en la cual se obtienen los ingresos públicos por medio de los cuales el Estado puede cumplir con sus deberes. La segunda fase es la llamada fase del gasto público que envuelve todos los gastos que hace el Estado a través de sus instituciones y organismos en bienes y servicios. La tercera fase se puede denominar como la administración de los recursos, que se refiere a satisfacer las necesidades de los ciudadanos para que el Estado pueda cumplir con el fin último. Y la última fase es la función de la estabilización, en la cual el Estado debe velar porque no hayan variaciones que afecten a la colectividad, haciendo uso de mecanismos que sean necesarios para cumplir con el objeto.

Existe una serie de funciones que también son parte de la hacienda pública de conformidad con el autor Escobar Gallo y otros, tal y como lo exponen en su obra “Hacienda pública, un enfoque económico”:

- a. **REGULACIÓN:** *“La regulación necesaria para que en el mercado se dé una utilización eficiente de los recursos, basada en la competitividad de los factores y productos; esto quiere decir que de ninguna manera deben haber impedimentos que obstaculicen la libertad de comercio, incluyendo la propiedad privada y el contrato libre con el objeto que la economía tenga un funcionamiento eficiente”*.³¹

³¹ Escobar Gallo, Heriberto y otros. *Op. Cit.* Pág. 96.

b. PROVISIÓN DE BIENES Y SEVIVIOS PÚBLICOS: *“La provisión de bienes y servicios públicos, debido a que la competencia no es eficiente y a los altos costos que ocurren en la producción de algunos de estos bienes; puesto que el Estado tiene precisamente la obligación de cumplir con el fin supremo que es el bien común, y por lo tanto satisfacer las necesidades de los ciudadanos, tomando en cuenta los altos costos de algunos bienes o servicios, como por ejemplo acceso a medicamentos o atención médica o incluso la capacidad de costear un abogado y notario en la defensa de un juicio penal; que en caso el Estado no brindara los mismos se estaría vulnerando la salud y el derecho de defensa de los ciudadanos afectados”.*³²

Los mismos autores manifiestan que *“pese a las buenas intenciones con que ha sido promulgado el Estado Benefactor, nos damos cuenta cómo este es utilizado como trampolín para responder a los intereses de funcionarios que buscan perpetuarse en el poder, y a través de la manipulación de los discursos se ha logrado generar un sentido de pertenencia hacia las políticas sociales que plantea el intervencionismo estatal”.*³³

El Estado Benefactor es el Estado de Bienestar, el cual se refiere al modelo de Estado de conformidad con el cual provee bienes y servicios al conjunto de habitantes, cumpliendo siempre con la obligación de defender los derechos humanos; en nuestro país no es historia nueva que los funcionarios públicos que llegan al poder traten de perpetuarse en el poder, cuestión que lamentablemente se ha vuelto un patrón y que lo que realmente está sucediendo es que no haya libertad de elección y que intenten implantar ideas a los habitantes para intentar imponer la participación del Estado en actividades económicas o financieras, que si bien es cierto, pueden favorecer a la población, también es cierto que se

³² *Loc. Cit.*

³³ *Loc. Cit.*

vulnera el derecho a la libertad, en el sentido que Guatemala no es parte de un sistema económico meramente socialista, sino mixto como ya se explicó anteriormente.

- c. GARANTIZACION DEL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO A TRAVÉS DE NORMAS JURÍDICAS:** *“La expedición de normas legales que garanticen el funcionamiento del mercado. Incluso, cuando existe la estructura legal y se suprimen los obstáculos a la competencia y las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado, surgen problemas de externalidades que conducen al “fallo de mercado” y requieren la corrección pública, sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva. Se entiende por las externalidades las consecuencias de las acciones de los agentes económicos que afectan a terceros. Las externalidades pueden ser positivas o negativas, dependiendo de si las acciones emprendidas acarrear beneficios a terceras personas o si ellas les imponen costos a otros agentes económicos”.*³⁴

Es obligación del Estado tratar de resolver cualquier incidente que afecte a los ciudadanos, esto lo puede hacer a través de emisión de normas jurídicas que regulen las conductas humanas y por lo tanto el funcionamiento de instituciones y situaciones que puedan surgir; todo esto con el objeto que no exista un fallo de mercado, como se mencionó anteriormente, lo cual se refiere a la ineficacia del mercado en el suministro de un bien o servicio, lo que lamentablemente afecta al desarrollo económico.

- d. REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA:** *“La redistribución de la renta, al igual que los valores sociales, pueden requerir ajustes de la renta y de la riqueza resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad por*

³⁴ Loc. Cit.

herencia, en este punto es cuando aparecen principios del sistema económico socialista, puesto que esta función de la hacienda pública se enfoca en la redistribución de la renta fundamentalmente por motivos de ética, equidad y justicia”.³⁵

- e. INTERVENCIÓN PÚBLICA:** *“El sistema de mercado, especialmente en una economía de alto desarrollo financiero, donde no se da necesariamente un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de precios ni una tasa de crecimiento económico socialmente deseados exige la intervención pública con el fin de asegurar el cumplimiento de estos objetivos”.³⁶*

Si bien es cierto, nuestro país no cuenta con una economía desarrollada significativamente, no significa que el Estado de Guatemala no deba cumplir con la obligación de cumplir con sus objetivos en este ámbito, sino al contrario, debe tomar las medidas que sean necesarias para impulsar el pleno desarrollo económico del país, con el objeto que existan plazas de trabajo disponibles para los ciudadanos y que se respeten todos los derechos laborales que conlleva cualquier empleo, por lo que esto es también parte de las funciones de la hacienda pública.

³⁵ *Loc. Cit.*

³⁶ *Loc. Cit.*

1.6. HACIENDA PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO

a. GUATEMALA:

El inciso q) del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que *“son funciones del Presidente de la República: q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley”*.³⁷

La Constitución Política de la República de Guatemala no desarrolla ampliamente la institución de la hacienda pública, sino que específicamente en el título IV y capítulo III, en donde se establecen disposiciones del Organismo Ejecutivo, se menciona que es función del Presidente administrar la hacienda pública, que se sobreentiende por lo tanto que se refiere al conjunto de bienes del Estado, que pueden ser activos que son los ingresos públicos y los pasivos que se refiere a los gastos públicos.

b. EL SALVADOR:

El título XVII de la Constitución Política de la República de El Salvador desarrolla el tesoro público, el artículo 84 establece que *“forman el tesoro público del Estado:*

1. *Todos sus bienes muebles y raíces y créditos activos.*
2. *Todos los impuestos y contribuciones que pagan los salvadoreños o en adelante pagaren por sus personas, industria y comercio o bienes.*
3. *Todos los derechos que adeuda el comercio”*.³⁸

El artículo 86 del referido cuerpo legal estipula que *“ninguna suma podrá extraerse, pagarse o abonarse del Tesoro Público, sino en virtud de designación previa de la ley. Una cuenta de los ingresos y gastos del tesoro público se publicará al principio de cada año, y el Gobierno ordenará que la tesorería*

³⁷ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

³⁸ Asamblea Legislativa de El Salvador. Decreto Número 38. *Constitución Política de la República de El Salvador*.

*publique mensualmente un estado de los ingresos y egresos de todas las rentas”.*³⁹

En el caso del Salvador la institución se norma como patrimonio del Estado, aunque dándole un término diferente, el término de “tesoro público” que se refiere de igual manera a los bienes y rentas del Estado, aunque se enumeran los bienes que lo conforman.

Por disposición constitucional se deben publicar mensualmente los estados de ingresos y egresos de todas las rentas dándole cumplimiento a uno de los principios de la administración pública que es la transparencia. Y por otra parte la Constitución de la República del Salvador cumple con el principio de legalidad y además le brinda seguridad jurídica a los ciudadanos puesto que solo por disposición legal se puede alterar el contenido del tesoro público, por lo que no hay lugar para arbitrariedades.

c. HONDURAS:

El artículo 245 de la Constitución Política de la República de Honduras, establece que *“el Presidente de la Republica tiene la administración general del Estado; son sus atribuciones: ...13. Celebrar tratados y convenios, ratificar, previa aprobación del Congreso Nacional, los Tratados Internacionales de carácter político, militar, los relativos al territorio nacional, soberanía y concesiones, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda pública o los que requieran modificación o derogación de alguna disposición constitucional o legal y los que necesiten medidas legislativas para su ejecución; ...19. Administrar la Hacienda pública.”*⁴⁰

³⁹ *Loc. Cit.*

⁴⁰ Asamblea Nacional Legislativa. Decreto Número 131. *Constitución Política de la República de Honduras.*

El capítulo IV de la Constitución Política de la República de Honduras desarrolla la Hacienda pública, su artículo 352 estipula que *“la Hacienda pública la conforman: 1. Todos los bienes muebles e inmuebles del Estado; 2. Todos sus créditos activos; y, 3. Sus disponibilidades liquidas”*.⁴¹

El artículo 360 del mismo cuerpo legal establece que *“los contratos que el Estado celebre para la ejecución de obras públicas, adquisición de suministros y servicios, de compra-venta o arrendamiento de bienes, deberán ejecutarse previa licitación, concurso o subasta, de conformidad con la ley. Se exceptúan los contratos que tengan por objeto proveer a las necesidades ocasionadas por un estado de emergencia y los que por su naturaleza no puedan celebrarse, sino con persona determinada”*.⁴²

Al igual que en Guatemala, Honduras de conformidad con su Constitución regula que es atribución del Presidente de la República administrar la hacienda pública, aunque es un tanto más amplia pues se regula que también debe celebrar tratados o convenios que impliquen variaciones en la hacienda pública. cabe mencionar que también se enumeran los componentes que integran la institución.

d. NICARAGUA:

El capítulo IV de la Constitución Política de la República de Nicaragua desarrolla el tema de la Contraloría General de la República, en su artículo 154 establece que *“la Contraloría General de la República es el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. Para dirigirla créase el Consejo Superior de la Contraloría General de la República, que estará integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un período de cinco años, dentro del cual gozarán de inmunidad. Las funciones de los miembros suplentes*

⁴¹ *Loc. Cit.*

⁴² Asamblea Nacional. *Constitución Política de la República de Nicaragua*. 1987.

*son para suplir única y exclusivamente las ausencias temporales de los miembros propietarios, quienes la ejercerán por previa escogencia del miembro propietario a quien sustituyan”.*⁴³

El artículo 155 del mismo cuerpo legal desarrolla como atribuciones de la Contraloría General de la República: 1) Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales. El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República... 3) El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.⁴⁴

La Constitución Política de la República de Nicaragua regula que la Contraloría General es el organismo encargado de la administración pública y fiscalización de los bienes, es decir, la hacienda pública; y además establece atribuciones como la verificación y control de gestión de los entes que tengan participación de capital público y de entes públicos, y en general del uso correcto de los fondos.

e. COSTA RICA:

La Constitución Política de la República de Costa Rica desarrolla la hacienda pública en el título XIII, específicamente en tres capítulos: el Presupuesto de la República, la Contraloría General de la República y la Tesorería Nacional.

De conformidad con el artículo 167 de la Constitución Política de la República de Costa Rica *“el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las Municipalidades y las*

⁴³ *Loc. Cit.*

⁴⁴ *Loc. Cit.*

instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre".⁴⁵

El artículo 183 del mismo cuerpo legal establece que *"la Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. La Contraloría está a cargo de un contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años, pueden ser reelecto sin definidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. El contralor y subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos*".⁴⁶

El artículo 185 de la misma Constitución estipula que *"la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales*".⁴⁷

Costa Rica es el Estado que a través de su Constitución regula de mejor manera la hacienda pública, puesto que la desarrolla en tres temas que son los siguientes: Presupuesto de la República que se emite para el término de un año y que comprende los ingresos y gastos autorizados; la Contraloría General de la República que se encarga del control general de la hacienda pública; y el tercer tema es la Tesorería

⁴⁵ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. 1949.

⁴⁶ *Loc. Cit.*

⁴⁷ *Loc. Cit.*

Nacional que se encarga de pagar y recibir a nombre del Estado las rentas que corresponden. Al estar regulada de esta manera, se desarrolla claramente cada uno de los temas con respecto a la administración pública y gestión financiera del Estado.

f. ESPAÑA:

El título VII de la Constitución Española desarrolla el tema de Economía y Hacienda, el artículo 128 con respecto a la función pública de la riqueza establece que:

1. *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.*
2. *Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.* ⁴⁸

El artículo 129 del mismo cuerpo legal desarrolla la participación en la empresa y en los organismos públicos y estipula que:

1. *“La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.*
2. *Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”.* ⁴⁹

En la misma línea, el artículo 130 de la misma Constitución norma el desarrollo del sector económico estableciendo que:

⁴⁸ Asamblea Constituyente. *Constitución Española*. 1978.

⁴⁹ *Loc. Cit.*

1. *“Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.*
2. *Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña”.*⁵⁰

Asimismo, el artículo 131 de la Constitución Española desarrolla la planificación de la actividad económica en el siguiente sentido:

1. *“El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.*
2. *El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin, se constituirá un consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.*⁵¹

De igual manera, el artículo 136 desarrolla el tema del Tribunal de Cuentas estableciendo que:

1. *“El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*
2. *Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un*

⁵⁰ Loc. Cit.

⁵¹ Loc. Cit.

informe anual, en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. *Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.*
4. *Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal”.*⁵²

La Constitución Española regula la hacienda pública y el tema de la economía conjuntamente por su incuestionable relación, sin embargo, se hace un mayor enfoque a la economía misma y a la actividad financiera del Estado, término que desde este punto de vista no se ha estipulado en ninguna de las Constituciones analizadas.

En el mismo cuerpo legal se menciona que la riqueza está subordinada al interés general que prevalece sobre el particular. Y se desarrollan temas de manera más amplia, con respecto al desarrollo de empresas, organismos públicos y la planeación económica, a diferencia de las demás Constituciones ya mencionadas.

g. ARGENTINA:

El artículo 85 de la Constitución Argentina desarrolla la Auditoría General de la Nación estipulando que *“el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del*

⁵² *Loc. Cit.*

*partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.*⁵³

En la Constitución Argentina se evidencia la teoría de pesos y contrapesos pues existe un control entre organismos para que exista fiscalización y un equilibrio. Los aspectos económicos, patrimoniales y financieros los observa el Poder Legislativo; quien debe tomar en consideración dictámenes de la Auditoría General de la Nación, quien también tiene a cargo el control de la administración pública y cualquier movimiento que alteren los fondos públicos.

h. MEXICO:

En el artículo 79 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establece que *“la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos...”*⁵⁴

⁵³ Asamblea Constituyente. *Constitución Argentina*. 1994.

⁵⁴ *Loc. Cit.*

De igual manera, el artículo 122 de la misma Constitución establece en el inciso e, de la quinta sección que de conformidad con las bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *“la Asamblea Legislativa tiene la facultad de expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.”*⁵⁵

En México, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tiene la atribución de fiscalización de conformidad con su Constitución Política; a través de presentación de la Cuenta Pública, informes y otros mecanismos. De igual manera, la Asamblea Legislativa tiene la facultad para expedir legislación que tengan que ver con el control de la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público, con lo que se evidencia nuevamente la teoría de pesos y contrapesos, necesaria para que se lleve a cabo una correcta fiscalización y dejar a un lado cualquier tipo de arbitrariedad por parte de los funcionarios públicos.

⁵⁵ *Loc. Cit.*

CAPITULO 2: MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS

2.1. HISTORIA

A continuación se mencionarán hechos importantes del Ministerio de Finanzas Públicas no solamente para conocer su historia, sino para conocer las consecuencias que tuvo Guatemala en el ámbito económico-social pues esto es fundamental en un país no solo por la educación de los ciudadanos, sino que además para no volver a cometer los errores que ya se han cometido.

Algunos datos de la línea del tiempo fueron extraídos de la página oficial del Ministerio de Finanzas Públicas, quienes tomaron en cuenta documentos desde la época colonial, la época independiente, la reforma liberal, revolución de 1944 y la época contemporánea.

Todos estos hechos históricos son de suma importancia en la presente monografía, en el sentido que nos muestra la historia en la hacienda pública a lo largo de la historia a través del tiempo y la aplicación de la política financiera y presupuestaria.

- **Época colonial:**

“El proceso por medio del cual se instituyeron las finanzas públicas y los antecedentes de este importante y estratégico sector de la administración estatal se remonta a la época colonial de Guatemala, período en el que recibía el nombre de “Diputación Provincial”, entidad encargada de la recaudación y administración del erario público”.⁵⁶

La época colonial empieza con la llegada de los españoles y termina con la independencia, y ya existía una entidad encargada de la recaudación, sin embargo cabe mencionar que tenía un nombre distinto, el término de diputación provincial se sigue utilizando actualmente en España, y es un

⁵⁶ Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala. *Historia*. Guatemala. 2015. Dirección de internet: http://www.minfin.gob.gt/archivos/acercade/historia_nuevo.pdf. Fecha de consulta: 10/07/2015.

órgano de administración autónomo que contiene competencias propias y delegables, de conformidad con la legislación correspondiente.

- **1825:**

“Específicamente el 7 de octubre del año 1825, cuatro años después de la Independencia Patria, se crea la Dirección General de Hacienda, Dependencia del Despacho de Guerra y Hacienda”.⁵⁷

Fecha que es conmemorada por haber sido un acontecimiento relevante en la historia del Ministerio de Finanzas Públicas, por lo que incluso en esta fecha se celebra el Día del Financista en nuestro país. El 10 de noviembre del mismo año fue creada la Junta Consultiva de la Dirección General de Hacienda, que de igual manera hacía el cobro de los tributos correspondientes.

- **1839:**

En la misma línea, *“el 29 de mayo del año 1839, fue creada la Administración General de Hacienda pública”;*⁵⁸ esto significa que se constituyó en nuestro país formalmente, el cargo de Tesorero General de la República de Guatemala, quien por lo tanto era la persona no solo de cobrar sino de administrar el dinero correspondiente de dicha administración.

- **1945:**

En 1945 se eleva a la categoría de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto sucedió en la época de la revolución, y aunque se elevó la categoría a ministerio, aun no era llamado Ministerio de Finanzas Públicas como en la actualidad.

⁵⁷ Loc. Cit.

⁵⁸ Loc. Cit.

- **1971:**

*“En 1971 el Congreso de la República, consciente de las múltiples funciones y atribuciones que tenía la hacienda pública del Estado, consideró oportuno generar una separación de dichas funciones y atribuciones con la finalidad de generar un incremento en los ingresos, cambiando como primer paso la denominación social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a Ministerio de Finanzas Públicas que, dentro de sus atribuciones, está formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo con base en la política económica y social del Gobierno. De conformidad con el artículo 1 de la Ley del Ministerio de Finanzas Públicas se hace el cambio de denominación”.*⁵⁹

En consecuencia, de conformidad con el Decreto número 106-71 del Congreso de la República de Guatemala, tomando en cuenta que es responsabilidad del Gobierno no solamente la administración y control general de la actividad fiscal sino también cualquier otra actividad que se desarrolle en el ámbito de las finanzas públicas se emite la Ley del Ministerio de Finanzas Públicas, emitida el 8 de diciembre de 1971 y es publicada el 20 de diciembre de 1971.

- **1972:**

*“Las diferentes dependencias del Ministerio de Finanzas Públicas fundamentaban sus funciones y atribuciones en el Acuerdo Gubernativo No. MFP-5-72 Reglamento de la Ley del Ministerio de Finanzas Públicas del 16 de febrero de 1972, donde se establecía a la Dirección General de Rentas Internas el control, la recaudación y la fiscalización de los impuestos internos y demás ingresos que percibía el Estado y, en el Reglamento de la Dirección General de Rentas Internas se completó entre otras, el Departamento de Catastro, Departamento de Receptoría y Cobros y el Departamento de Control de Contribuyentes”.*⁶⁰

⁵⁹ Loc. Cit.

⁶⁰ Loc. Cit.

“Después de varios intentos por establecer un reordenamiento administrativo y de cobro de los impuestos, se crea la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, como dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas”.⁶¹

Gran avance en el ámbito jurídico, en el sentido que regular las funciones y atribuciones de las dependencias del Ministerio de Finanzas Públicas, no solo para un mayor orden y control, sino que además pudieran cumplir con sus objetivos y existiera un desarrollo integral en el ámbito financiero.

- **1973:**

“En febrero de 1973, durante el Gobierno del General Carlos Manuel Arana Osorio, se dio inicio la construcción del edificio que actualmente ocupa el Ministerio de Finanzas Públicas, el cual tenía como objetivo albergar las diferentes dependencias que conforman dicho Ministerio, y finalizó dicha construcción en 1977, cuando el país fue gobernado por el General Kjell Eugenio Laugerud García, y los ministros de Finanzas Públicas y de Comunicaciones, fueron Jorge Lamport Rodil y Ricardo Arguedas”,⁶² y que exactamente está ubicada en la Octava Avenida 20-59 Zona 1 de la Ciudad de Guatemala.

- **2014:**

A través del Acuerdo Gubernativo 26-2014 de fecha 4 de febrero de 2014 se publicó el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas en el cual se estipulan sus funciones específicas.

⁶¹ *Loc. Cit.*

⁶² *Loc.Cit.*

2.2 FUNCIONES

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo el Ministerio de Finanzas Publicas debe cumplir con todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, desde su recaudación, hasta la administración de los ingresos fiscales, ejecución presupuestaria, registro y control en general, y además estas atribuciones:

1. *“Formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo en función de la política económica y social del Gobierno.*
2. *Proponer al organismo Ejecutivo, la política presupuestaria y las normas para su ejecución, dirigiendo, coordinando y consolidando la formulación del proyecto del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.*
3. *Proponer a la superintendencia de Administración Tributaria, las normas para la desconcentración en la percepción de ingresos.*
4. *Coordinar con la superintendencia de Administración tributaria, la programación del flujo de ingresos provenientes de la recaudación de los impuestos.*
5. *Transferir los organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados en sus respectivos presupuestos, de acuerdo con la captación de los ingresos.*
6. *Llevar el registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad del estado, facilitar los lineamientos de su aplicación desconcentrada, así como preparar los informes analíticos y consolidados correspondientes.*
7. *Evaluar cuatrimestralmente la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y proponer al Organismo Ejecutivo las medidas correctivas que en el ámbito de su competencia sea necesarias.*
8. *Efectuar el cierre contable y liquidar anualmente el presupuesto general de ingresos y egresos del estado.*
9. *Consolidar el registro de los bienes que contribuyen activos del estado y llevar la contabilidad patrimonial correspondiente.*

- 10. Controlar, registrar y custodiar los fondos y valores públicos, excepto cuando dichas funciones están atribuidas por la ley a órganos o dependencias distintas.*
- 11. Definir con base en la política económica y social del gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del estado la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperativa.*
- 12. Programar gestionar, negociar, contratar, por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del gobierno.
Se exceptúan de esta función los casos contemplados en el artículo 14 inciso g) de la ley del organismo Ejecutivo, decreto No. 114-97 del congreso de la Republica (publicado 12-12-97).*
- 13. Programar negociar, registrar y controlar y administrar el endeudamiento interno, incluyendo las donaciones y los legados.*
- 14. Gestionar la constitución en cualquier de las instituciones del sistema bancario nacional de los fideicomisos, fondos y otros instrumentos financieros así como la ejecución de los programas del Gobierno central, debiendo reglamentar, registrar y controlar sus operaciones.
Para el efecto se debe coordinar conjuntamente con las instituciones responsables del sector.*
- 15. Programar y administrar el servicio de la deuda pública interna y externa del Gobierno central y llevar el registro prospectivo.*
- 16. Fijar las normas y procedimientos operativos, relacionados con el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado en aplicación de la ley de la materia;*
- 17. Establecer desarrollar y dirigir, las funciones de administración de personal, administración financiera y la administración de bienes y*

servicios en cada una de las unidades y dependencias administrativas del Ministerio.

18. *Preparar durante la primera semana del mes de diciembre de cada año, los planes de trabajo del, siguiente ejercicio fiscal de cada una de las unidades o dependencias administrativas del Ministerio.*

19. *Presentar durante los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de actividades del Ministerio que deberá contener además la ejecución presupuestaria”.*⁶³

La misión del Ministerio de Finanzas Públicas debe llevar a la práctica estrategias que permitan el cumplimiento de los valores, cuestión que aún no se ha realizado, sin embargo, si existe la necesidad que se regule esta situación para que la práctica de valores sea tomada con seriedad y formalidad, pues seguramente existen funcionarios y empleados públicos que toman en cuenta únicamente las responsabilidades formales sin tomar en cuenta los valores que deben aplicar en cada de una organización, la naturaleza de la función que desempeña, la razón para que existe, la gente a la que le sirve y los principios y valores bajo los que pretende funcionar.

La Misión de una organización es una definición clara y concisa de la finalidad, naturaleza y valores que la rigen y que se resume así: Generar y administrar los recursos financieros y patrimoniales del Estado, de manera eficaz, equitativa y transparente para alcanzar el bien común.

Como se puede notar, la misión del Ministerio se refiere a su razón de ser, es la justificación de la existencia del mismo que es precisamente alcanzar el fin primordial del Estado que es el bien común, a través de administrar los recursos de manera eficiente para poder servir a los ciudadanos.

La visión, se enfoca en las necesidades de los ciudadanos, y consiste en servir a los ciudadanos por medio de realizar una gestión pública adecuada que los beneficie.

⁶³ *Loc. Cit.*

Para que se puedan cumplir tanto la visión como la misión del Ministerio de Finanzas Públicas es necesario que todas las Direcciones Técnicas y Unidades de apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas sin excepción alguna desarrollen sus actividades y funciones tomando en cuenta las mismas.

De conformidad con el autor Von Hildebrand *“Todos los valores son indispensables para el hombre. Son lo que en primer lugar se le exige al hombre. Ser moralmente bueno pertenece esencialmente al fin y al destino de la existencia humana; los valores se refieren a pautas que regulan la conducta humana, que pueden ser determinados por la sociedad, por región o simplemente por costumbre y son necesarios para el correcto funcionamiento y la armonía en la sociedad”*.⁶⁴

Es necesario hacer mención los valores que aplica el Ministerio de Finanzas Públicas en el ejercicio de sus funciones, tanto a nivel institucional como a nivel personal.

Los valores institucionales son los siguientes:

a. Solidaridad:

La solidaridad que se refiere a comprender al ser humano que se encuentre en estado de necesidad. Los funcionarios y empleados públicos deben practicar este valor en el sentido de no tomar en cuenta límites, sexo, raza, religión o cualquier otra condición para dejar de servir a alguna persona. La solidaridad se refiere precisamente a servir sin esperar recibir algo a cambio, es enfocarse en la justicia e igualdad de todos.

b. Profesionalismo:

El segundo valor personal es el profesionalismo, alguien profesional es aquella que se desempeña en algo y que tiene conciencia que no todos los demás dominan temas de su profesión, por lo que debe bajar su nivel

⁶⁴ Von Hildebrand, Dietrich. *Ética*. España. Ediciones Encuentro.1983. Pág. 174.

y mantenerse siempre humilde y paciente; en conclusión es el balance entre el valor del respeto y de la humildad.

c. Excelencia:

Los funcionarios y empleados públicos deben procurar que su desempeño esté relacionado con la idea de calidad y perfección, no compararse con los demás y procurar ser mejor que lo estándar. El valor de la excelencia debe estar presente para conseguir lograr los objetivos de la institución.

d. Actitud Positiva del Servicio:

Este constituye uno de los valores con mayor importancia, pues implica ayudar o colaborar de la mejor manera, y no significa precisamente que se gane algo sino que se practica con el fin de hacer más ligera la situación.

El Ministerio de Finanzas Públicas es la institución encargada de manejar los ingresos y gastos públicos, y por lo tanto tiene la responsabilidad de “satisfacer” las exigencias y necesidades de la colectividad, y no solo eso pues además administra los recursos brindando los servicios públicos, que son actividades que se deben realizar para favorecer a los ciudadanos, el funcionamiento de la sociedad y el bienestar de los mismos.

e. Transparencia:

La transparencia como es de nuestro conocimiento es un valor esencial de la democracia; de conformidad con el artículo 140 de la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades y sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo; por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas como dependencia del Organismo Ejecutivo debe observar este

principio y proporcionar la información necesaria para que exista verdaderamente honestidad.

En cuanto a los valores personales:

a. Disposición al Cambio:

Esto se refiere a que los funcionarios y empleados públicos del Ministerio de Finanzas Públicas deben estar dispuestos y permitir que existan cambios que los beneficien, tener la capacidad de poder adaptarse al nuevo contexto, y así lograr que exista una estabilidad y efectividad cuando desarrollen sus funciones; es importante mencionar que para lograr estar dispuesto al cambio se debe empezar con una actitud positiva.

b. Respeto:

El respeto de los funcionarios y empleados públicos de esta institución deben tratar con aprecio y reconocimiento a todas las personas, tanto con los trabajadores de la misma, sin importar que sean de mayor, menor o igual jerarquía, así como a los ciudadanos que requieran cualquier servicio.

El respeto es fundamental para que exista una armonía en la sociedad, no significa complacer a los demás en todo, sino que se trata de no ofender, ni discriminar a nadie por su vida, sus decisiones o simplemente por quien es; ser respetuoso va en la misma línea de tolerar.

c. Honradez:

El valor de la honradez se refiere a la rectitud e integridad al actuar, ser honrado es alguien que es justo; basa sus acciones en lo considerado en la sociedad como correcto, es transparente, actúa propiamente, realiza sus actos con sinceridad y por lo tanto posee calidad humana.

Este constituye uno de los valores más importantes, puesto que tomando en cuenta que en el Ministerio de Finanzas Públicas se manejan grandes cantidades de dinero, es muy fácil caer en la tentación; sin embargo si se es honrado esto prevalece sobre cualquier necesidad.

A pesar de ser uno de los valores más importantes, es uno de los que más escasea, por el egoísmo, la pérdida de valores y sobre todo la ambición que es tan común hoy en día en nuestra sociedad.

d. Responsabilidad:

El cuarto valor personal es la responsabilidad, y consiste en el cumplimiento de las obligaciones, así como también en el cuidado al realizar actividades. Generalmente, la responsabilidad viene dada por algún cargo o puesto de trabajo.

La responsabilidad es considerada como una cualidad, aunque los funcionarios y empleados públicos del Ministerio de Finanzas Públicas, deben considerarla como un deber y basar sus acciones en base a este valor.

e. Lealtad:

El último valor personal en el que se basa el Ministerio de Finanzas Públicas es la lealtad y se refiere al cumplimiento de las normas relacionadas con la fidelidad y el honor. Los trabajadores de esta institución deben ser leales a la misma, actuar con compromiso ante la misma sobre cualquier situación.

A partir de esta selección de valores, un reto muy importante lo constituye el lograr operacionalizar cada uno de estos valores, lo que implica lograr definirlos ampliamente con conductas observables, a manera de generar un Código de Ética y Actuación. Adicionalmente, se planteó como una tarea una de sus actuaciones

2.3. MARCO NORMATIVO DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS

El marco normativo del Ministerio de Finanzas Públicas se reduce a este listado:

- Acuerdo Gubernativo 92-2008, Comisión para la Transparencia y Combate a la Corrupción;
- Acuerdo Gubernativo Número 26-2014, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas;
- Acuerdo Ministerial 08-2009 “A”, Disposiciones para la implementación de la Ley de acceso a la información pública en el Ministerio de Finanzas Públicas y otras leyes relacionadas con la función rectora del mismo y con la transparencia y combate a la corrupción.”
- Acuerdos Ministeriales 63 y 64-2014;
- Constitución Política de la República de Guatemala;
- Decreto Número 114- 97, Ley del Organismo Ejecutivo;
- Decreto Número 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública;

2.4. PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO

De conformidad con el autor Classon *“El presupuesto es un libro documentado que contiene los ingresos calculados y los gastos previstos por el Estado o por los organismos autónomos. Es un acto que contiene la aprobación preventiva de los ingresos y los gastos públicos”*.⁶⁵

En la misma línea René Stourm estipula muy concretamente que *“el presupuesto es un acto que contiene la aprobación previa de las rentas y los gastos públicos”*.⁶⁶

Por lo que en conclusión, a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos se distribuyen los recursos disponibles entre las instituciones del Estado para que estas puedan desarrollar sus actividades y cumplir con sus objetivos.

⁶⁵ Classon Mazariegos, Arturo. *El Presupuesto Nacional*. Guatemala. 1968. Pág. 13.

⁶⁶ Stourm, René. *El Presupuesto Nacional*. París. 1913. Pág. 13

De conformidad con el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, *“el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para cada ejercicio fiscal... incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar”*, esto con el objeto que exista un equilibrio fiscal y no aumente la deuda pública; todos los ingresos forman parte del fondo común con lo que se pretende cubrir únicamente los egresos, asimismo el presupuesto debe constituir una unidad y su estructura debe ser programada y cumplir con ese orden.⁶⁷

Según el mismo artículo de la Constitución Política: *“El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta”*.⁶⁸

Esto quiere decir que cualquier persona que desee consultarlos puede acceder a los mismos; esto por razón del principio de publicidad que consiste en una garantía, por lo que quien esté interesado pueda informarse en que están siendo gastados los recursos que son de todos y conocer con detalle la actividad económica y financiera del Estado; para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas, puede disponer que haya copias de los mismos en los lugares ya mencionados.

Asimismo, el artículo mencionado establece que de igual manera deben actuar los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto de forma privativa, e incurre en responsabilidad penal el funcionario que de cualquier forma haga difícil o incluso impida la consulta, es decir, que el principio de publicidad prevalece en esta instancia; estos organismos y entidades deben publicar en

⁶⁷ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

⁶⁸ *Loc. Cit.*

el Diario Oficial detalladamente el origen y el destino de los fondos anualmente, y debe ser dentro de los seis meses siguientes a la finalización del ejercicio fiscal, esto debe estar auditado por la Contraloría General de Cuentas.

*“El Ministerio de Finanzas Públicas como dependencia del Organismo Ejecutivo, debe procurar por que se cumpla todo lo relativo al presupuesto general de ingresos y egresos, así como las leyes en materia tributaria, por lo que, debe recaudar, controlar y administrar el dinero que aportan los ciudadanos a través del pago de tributos y además procurar que la política fiscal se desarrolle en orden”.*⁶⁹

Según el artículo 7 del decreto número 101-97 emitido por el Congreso de la Republica, que es la Ley Orgánica del Presupuesto relaciona específicamente el plan y el presupuesto, indicando que *“los presupuestos públicos constituyen la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el sentido de procurar el desarrollo económico y social”.*⁷⁰

El autor De la Garza da a conocer los cuatro efectos jurídicos que produce el presupuesto, para poder comprender verdaderamente la naturaleza intrínseca del presupuesto, y dichos efectos son los siguientes:

- a.** *De la Garza manifiesta que “el presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos”⁷¹, esto quiere decir que se otorga la autorización efectivamente para que el Ministerio de Finanzas Públicas tenga la facultad y el soporte legal para realizar sus actividades en relación con el patrimonio del Estado.*

- b.** *El segundo efecto que expone el mismo autor es el hecho que “el presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el poder ejecutivo debe*

⁶⁹ Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala. *Op. Cit.*. Dirección de internet: http://www.minfin.gob.gt/archivos/acercade/historia_nuevo.pdf.

⁷⁰ Congreso de la Republica de Guatemala. Decreto número 101-97. Ley Orgánica del Presupuesto.

⁷¹ De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. México. Editorial Porrúa. 1968. Tercera edición. Pág. 177.

rendir al legislativo”, esto no es más que informar y dar a conocer el gasto en el que se ha incurrido para que exista transparencia y se sepa en qué específicamente se están gastando los recursos.

- c. Continúa manifestando que *“el presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de estos fondos”*. No solamente el Organismo Ejecutivo es quien tiene la total responsabilidad de manejar los fondos, en este sentido el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que *“Los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca, sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general”*⁷² El mismo artículo establece que *“además están sujetos al control de fiscalización del Estado de Guatemala”*⁷³. Asimismo, *“La Ley podrá establecer otros casos de dependencias del Ejecutivo cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia. El incumplimiento de la presente disposición es punible y son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias”*⁷⁴. Nuestra Carta Magna autoriza expresamente que los fondos puedan administrarse privativamente por cuestiones de eficiencia, sin embargo, esto no les da la total libertad de disponer arbitraria o irresponsablemente de los mismos, siempre están sujetos a intervención y control del Estado de Guatemala.

- d. El cuarto y último efecto jurídico de conformidad con de la Garza establece que *“el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad,*

⁷² Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

⁷³ *Loc. Cit.*

⁷⁴ *Loc. Cit.*

cuando el ejecutivo obra afuera de las autorizaciones que contiene".⁷⁵ Tomando en cuenta el presupuesto se puede comprobar que acciones han sido tomadas de conformidad con la ley y en pro del Estado, y cuáles han sido desviadas.

De conformidad con el Acuerdo Gubernativo 554-2013, el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2014 no fue aprobado por el Congreso de la República a tiempo, por lo que quedó en vigencia el Presupuesto del ejercicio fiscal 2013, aprobado mediante el Decreto Número 30-2012, según el Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala 2014 enfocado en niñez y adolescencia, dicha situación implica una disminución de Q3,578.6 millones, afectando gravemente a Guatemala.

Según el artículo 2 de dicho decreto, se aprueba el monto del Presupuesto General de Egresos que asciende a la totalidad de sesenta y seis mil novecientos ochenta y cinco millones cuatrocientos treinta y siete quetzales exactos (Q66,985,437,187)

Las Orientaciones Estratégicas de Política 2014-2016 emitidas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia son una serie de lineamientos que constituyen los tres pactos prioritarios del Gobierno, los cuales fueron tres el Pacto por el Hambre Cero, Pacto por el Desarrollo Económico y el Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz; que constituyen tres de las elementos básicos para mejorar la calidad de vida de las personas, pero no se abarcan todos y cada uno de los derechos.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia coordina junto con el Ministerio de Finanzas Públicas la proposición de los Lineamientos Generales para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado tomando como base las prioridades de la agenda de gobierno.

Este instrumento orienta la gestión pública durante el término de tres años y facilita las intervenciones estatales del Gobierno para con los ciudadanos quienes demandan bienes y servicios de calidad, gestionados con transparencia. Con el resultado de estos pactos se pretende la reducción de la desnutrición crónica, disminución de las causas

⁷⁵ De la Garza, Sergio Francisco. *Op. Cit.* Pág. 177.

que inciden en la violencia y el delito, promover la cultura de paz, disminuir la informalidad del empleo, entre otras, sin embargo nunca se hace mención de estrategias que como mejoren la calidad de educación, cobertura, fortalecer las capacidades de los docentes, promover el deporte, entre otras.

2.5 INGRESOS PÚBLICOS

De conformidad con la Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala del Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación. *“Los ingresos públicos se pueden definir, de modo general, como las sumas percibidas, en dinero mayoritariamente o en especie, por el Sector Público para cubrir sus gastos”.*⁷⁶

Los autores Bayona de Perogordo y Soler Roch definen ingreso público como *“todo bien patrimonial que pasa a disposición del Estado u otro ente público como consecuencia de las relaciones jurídicas que dichos entes sostienen en el ámbito patrimonial con otros sujetos del ordenamiento jurídico.”*⁷⁷

En la misma línea, la autora mexicana Mabarak estipula que *“recibe el nombre de ingreso toda percepción en dinero, especie, crédito, servicio o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona. Una parte muy importante del derecho financiero es precisamente la que se refiere al estudio y análisis de las formas, medios y procedimientos que utiliza el Estado para allegarse los recursos económicos con los cuales hace frente a los gastos gubernamentales. Esto es lo que se conocen con el nombre de ingresos públicos o del Estado”.*⁷⁸

⁷⁶ Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación. *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala*. Proyecto AGEP de la Unión Europea. Guatemala. 2013. Pág. 48.

⁷⁷ Bayona de Perogordo y Soler Roch. *Derecho Financiero*, España. Editorial V.I Librería Compas. 1989. Segunda edición Pág. 557

⁷⁸ Mabarak Cerecedo Doricela. *Derecho financiero público*. México. Editorial Mc Graw -Hill. 1996. Pág. 14

Las tres definiciones anteriores tienen en común que los ingresos públicos son las percepciones patrimoniales de las que hace uso el Estado para cubrir los gastos que sean necesarios, sin embargo, la definición de la autora Mabarak es un tanto más amplia pues involucra cuestiones como los procedimientos que debe observar el Estado para efectivamente reunir dichos recursos económicos.

Luego de comprender la definición de ingresos públicos, se detallan sus características brindadas por Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros autores:

- a) *“Naturaleza dineraria: El objeto de los ingresos públicos es el dinero. Sin embargo, excepcionalmente, pueden constituir ingresos públicos las prestaciones in natura o especie, previamente cuantificadas en unidades dinerarias.*
- b) *Percibido por un ente público: el bien patrimonial debe ser percibido por un ente público, lo que es inherente y consustancial al concepto del mismo.*
- c) *Disponibilidad: Es la aptitud para disponer efectivamente del bien recibido. En el caso de ingresos públicos que requieren devolución, como sucede con los empréstitos, la disponibilidad se debe entender como facultad de disponer con destino a la financiación del gasto, aunque no se trate de una entrada patrimonial neta o definitiva.*
- d) *La pérdida del signo de la procedencia: Los bienes ingresados al Tesoro pierden el signo de su procedencia y el título de la misma, lo que constituye un claro reflejo de la unidad patrimonial que preside todo el fenómeno financiero y caracteriza, en definitiva, a la hacienda pública.*
- e) *El destino del ingreso: Los bienes ingresados se destinan al pago de los gastos públicos. Esta característica no es aceptada por todos los autores ya que es discutible que el destino constituya una característica esencial del ingreso público ya que las relaciones jurídicas que se agrupan en el instituto jurídico del ingreso público no están precisadas en su totalidad y esencialmente por el destino que el ente público vaya a dar al objeto de esa relación. El carácter finalista del ingreso lo vendrá dado, no por su fin o destino específico, sino por*

*participar del elemento teleológico común a toda manifestación de la actividad financiera que es la satisfacción de las necesidades públicas."*⁷⁹

El criterio que utiliza Neumark para clasificar los ingresos es en base a su origen o fuente, y de esta manera los distingue en ingresos procedentes de agentes de la economía pública de los ingresos procedentes de agentes privados los cuales se explican a continuación.

Los Ingresos procedentes de la economía pública son los que tienen su origen ya sea en la economía pública nacional o extranjera y funciona en dos direcciones de nivel alto a inferior o viceversa, es decir, del Estado a un municipio por ejemplo y del municipio al Estado.

Y por otra parte, la segunda clasificación se refiere a los ingresos procedentes de la economía privada, estos a su vez se dividen en los que se derivan del principio de contraprestación que pueden ser por ejemplo entradas a museos, arrendamientos de patrimonio público, venta de bienes y servicios de empresas públicas; y se dividen también en los ingresos derivados del principio de soberanía fiscal que consisten en los impuestos, tasas, multas, contribuciones especiales, entre otras.

2.6 EGRESOS PÚBLICOS

De conformidad con el autor De la Garza por egresos públicos deben entenderse *"los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos de su comprensión, los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual"*.⁸⁰

Por otra parte el autor Benvenuto Griziotti establece que son *"las erogaciones y los empleos de riqueza destinados a la prestación de los servicios públicos, que son*

⁷⁹ Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros. *Manual de derecho financiero*. El Salvador. Editorial del Centro de Investigación y capacitación proyecto de reforma judicial. 2001. Pág.204, 205.

⁸⁰ De la Garza, Sergio Francisco. *Op. Cit.* Pág. 310.

*requeridos por el interés público, el cual comprende también el de la colectividad y el de los individuos particulares”.*⁸¹

Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros autores mencionan que *“son aquellas erogaciones que realizan los entes públicos a través de un procedimiento funcionalizado, mediante el empleo de fondos públicos para la satisfacción de necesidades públicas”.*⁸²

Las tres definiciones toman en cuenta las ideas generales que consisten en riquezas destinados a satisfacer necesidades colectivas por parte del Estado; con la diferencia que la definición de De la Garza excluye totalmente el interés particular; mientras que la del autor Griziotti toma en cuenta el interés colectivo e individual; y por último la definición de Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros autores únicamente mencionan las necesidades colectivas, sin incluir o excluir las individuales.

En este sentido, se está de acuerdo con que lo que se deben satisfacer son las necesidades colectivas; pues las necesidades individuales pueden variar infinitamente y no deben ser tomadas como prioridad pues debe prevalecer sobre todo el bien común, favorecer a todos los integrantes de un Estado, obviamente se satisfacen necesidades individuales siempre y cuando estén vinculadas a una colectiva, pero nunca se hace el enfoque sobre una única necesidad de algún integrante.

El autor López Cruz desarrolla el gasto público, un poco más amplio, pues lo desarrolla como actividad financiera del Estado, que debe estar establecida, planeada y sobre todo proyectada en el presupuesto anual para que vayan conforme a las necesidades de la comunidad, pues establece al respecto que:

“La erogación o gasto público como fase de la actividad financiera del Estado, es la fase en donde se emplean los recursos con que cuenta el Estado en la satisfacción de sus propias necesidades o en las de la comunidad. El Estado programa las necesidades

⁸¹ Benvenuto Griziotti. *Principios de Ciencia de las Finanzas*. Sexta edición. Argentina. Editorial De Palma 1959. Pág. 57

⁸² Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros. *Op. Cit.* Pág. 176.

*que va a satisfacer en el presupuesto, pues es en este documento en el cual prevé los ingresos y egresos de un determinado periodo que generalmente es un año”.*⁸³

Los autores Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros autores manifiestan que las principales características del gasto público son:

- a) *“El objeto o finalidad principal del gasto público es la satisfacción de las necesidades públicas, haciendo énfasis en el destino efectividad de tal manera que todos los fondos se empleen en dicho fin.*
- b) *El gasto público se efectúa a través de un procedimiento funcionalizado que es de carácter obligatorio y en el que interactúan los órganos del Estado, abarcando el concepto de gasto cíclico hasta los procedimientos de determinación de la necesidad hasta el empleo material de los fondos como pago de los bienes y servicios adquiridos.*
- c) *Es realizado por un ente público, en este caso no se hace referencia a la ejecución material sino a la responsabilidad jurídica de su realización; ya que la erogación podría ser realizada por un particular que ejerciera funciones públicas por delegación, no obstante la responsabilidad jurídica del gasto recaería en el ente que delegó las funciones.*
- d) *El gasto público se efectúa empleando fondos públicos; dichos fondos los utiliza el Estado en la satisfacción de una necesidad y deben de haber entrado directamente a la titularidad del ente público que los va a erogar”.*⁸⁴

Las características expuestas anteriormente por Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros autores, lo que hacen es descomponer prácticamente la definición de egresos públicos que la componen, tales como ente público, procedimiento funcionalizado, satisfacción de necesidades colectivas y fondos públicos; con la falta de alguno de estos elementos dejaría de hacer referencia a “egresos públicos”.

⁸³ López Cruz, Ottoniel. *Op. Cit.* Pág.27

⁸⁴ Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros. *Op. Cit.* Pág. 177

CAPITULO 3: LA ACTIVIDAD FINANCIERA

3.1. FINES DE LOS ESTADOS EN EL DERECHO COMPARADO

El autor Prado manifiesta que *“al hablarse de fin, se refiere al objetivo que la organización política debe conseguir con la participación del poder y el establecimiento del orden, es decir que es la razón por la que existe el Estado”*.⁸⁵ Todas las actividades que realice el Estado siempre deben estar dirigidas a ese fin último que generalmente es el bien común, a continuación se analizarán los fines de los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, España, Argentina y México de conformidad con su legislación.

En Guatemala se estipula el fin último en el preámbulo de su Constitución Política cuando reconoce *“...al Estado, como responsable de la promoción del bien común...”*⁸⁶ En la misma línea, el primer artículo de la Constitución Política de la República de Guatemala, desarrolla la protección a la persona, y establece también que *“su fin supremo es la realización del bien común.”*⁸⁷

En el artículo primero de la Constitución de la República de El Salvador reconoce *“a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común...”*⁸⁸.

De conformidad con el preámbulo de la Constitución Política de la República de Honduras no se establece expresamente que el fin del Estado es el bien común sino que estipula que el mismo debe estar garantizado a los habitantes *“Nosotros, Diputados... decretamos y sancionamos la presente Constitución para que fortalezca y perpetúe un estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicie las condiciones para la plena*

⁸⁵ Prado, Gerardo. *Teoría del Estado*. Guatemala, Editorial Magna Terra Editoriales, 2012, 11ª. edición P. 128.

⁸⁶ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

⁸⁷ *Loc. Cit.*

⁸⁸ Asamblea Legislativa de El Salvador. Decreto Número 38. *Constitución Política de la República de El Salvador*.

*realización del hombre, como persona humana, dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común”.*⁸⁹

Asimismo, el artículo 59 de la misma Constitución sitúa a la persona como fin último, pues expresamente establece que “... *la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla. La dignidad del ser humano es inviolable...*”⁹⁰. Esto va en la línea del respeto a la persona humana como tal y en la garantía de sus derechos.

La Constitución Política de la República de Nicaragua, no estipula específicamente el fin supremo del Estado, sin embargo, su artículo 5 establece que “*son principios de la nación nicaragüense: la libertad; la justicia; el respeto a la dignidad de la persona humana; el pluralismo político, social y étnico; el reconocimiento a las distintas formas de propiedad; la libre cooperación internacional; y el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos*”.⁹¹

El artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece que “*el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...*”⁹².

El mismo caso sucede en España, pues no se plasma “bien común” expresamente, sin embargo en el preámbulo de la Constitución Española se estipula que “*la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran...*”⁹³.

En la Constitución Argentina tampoco se plasma “bien común” expresamente como fin supremo, sin embargo, en su preámbulo se establece que “*los representantes del*

⁸⁹ Asamblea Nacional Legislativa. Decreto Número 131. *Constitución Política de la República de Honduras*.

⁹⁰ *Loc. Cit.*

⁹¹ Asamblea Nacional. *Constitución Política de la República de Nicaragua*. 1987.

⁹² Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. 1949.

⁹³ Asamblea Constituyente. *Constitución Española*. 1978.

pueblo de la Nación Argentina...con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino... ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.”⁹⁴

El artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.⁹⁵

3.2. DERECHO FINANCIERO

En el capítulo anterior se abordó el tema del Presupuesto; por lo que se sabe que es necesario contar con un plan anual para poder llevar un orden en las actividades a realizar; el derecho financiero lo que pretende es establecer normas que regulen el manejo de los fondos públicos.

De conformidad con el autor Ossorio, Derecho Financiero *“refiere a la Rama del Derecho Público interno que regula la actividad del Estado en cuanto a los órganos encargados de la recaudación y aplicación de impuestos, presupuesto, crédito público*

⁹⁴ Asamblea Constituyente. *Constitución Argentina*. 1994.

⁹⁵ Congreso Constituyente. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. 1917.

*y, en general, de todo lo relacionado directamente con el patrimonio del Estado y su utilización”.*⁹⁶

El derecho financiero regula entonces la actividad económica del Estado en general, es decir, cualquier actividad que se relacione específicamente con finanzas y con el presupuesto del mismo. El derecho financiero forma parte del derecho público puesto que existe relación entre el Estado y otras entidades públicas, y en esto precisamente es que radica su importancia puesto que gracias a esta rama del derecho existe un orden y un funcionamiento eficiente por parte del Estado.

El Derecho Financiero es el género en el que está incluida la especie del Derecho Tributario, porque según Pugliese, explica que *“está constituido por el conjunto de las normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos requeridos para el desarrollo de las actividades estatales; es decir, incluye al derecho tributario que reglamenta la recaudación, al derecho administrativo fiscal que se ocupa de la gestión de los medios económicos y al derecho presupuestal y al normativo de la contabilidad del Estado, que se relacionan con el gasto público”.*⁹⁷

3.3. CAMPO Y DIMENSIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

El primer artículo de nuestra Constitución Política que establece que “el Estado de Guatemala, se organiza para proteger a la persona y a la familia. Su fin supremo es la realización del bien común”, esto significa que los habitantes de Guatemala son el centro, la prioridad del Estado de Guatemala, y por lo tanto este debe estar a su servicio.

El artículo 154 constitucional de igual manera establece que “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”, plasmándose de esta manera el principio de

⁹⁶ Ossorio, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 306.

⁹⁷ Pugliese, Mario. *Instituciones de Derecho Financiero*. Argentina. Editorial Porrúa, S. A. 1976. Segunda Edición. Pág.8.

supremacía constitucional que significa que ninguno de los funcionarios del Estado mismo es superior a la ley.

La finalidad del Estado de Guatemala es la realización del bien común, como ya se expuso anteriormente, y es precisamente a través del Organismo Ejecutivo que brinda los servicios públicos y a la vez satisface las necesidades de sus habitantes; por lo que es evidente que el Estado deba hacer uso de mecanismos para cumplir con su mandato, y de aquí deriva precisamente la actividad financiera del Estado.

“La actividad financiera del Estado es la que realiza en la obtención o recaudación del dinero, la administración o gestión de ese patrimonio y la erogación o gasto que realice para el cumplimiento de sus fines (el bien común) y para el sostenimiento de todo el aparato estatal (organismos del Estado), pero especialmente la prestación de servicios públicos.”⁹⁸

López Cruz estructura una definición resaltando los elementos esenciales que componen la misma: *“la actividad financiera del Estado es la acción que realiza a través de sus organismos (El Estado y entidades centralizadas, descentralizadas, autónomas y semiautónomas) que tiene por objeto la obtención, administración y gasto de los recursos o medios económicos necesarios para el sostenimiento de sus organismos y realización de sus fines, que se encuentran, educación, salud, comunicaciones, vivienda, seguridad, administración de justicia, etc; los cuales solo podrá realizar si tiene los recursos o medios económicos necesarios, actividad que en la mayoría de países está encomendada al Ministerio de Hacienda públicas O Ministerio de Finanzas Públicas.”⁹⁹*

Cabe mencionar, que esta actividad es necesaria para administrar la Hacienda pública, es decir, el patrimonio del Estado y para observar la correcta recaudación, inversión y funcionamiento de los tributos. Si se analizan las definiciones anteriores tienen un

⁹⁸ López Cruz, Ottoniel. *Op. Cit.* Pág. 16.

⁹⁹ Loc. Cit.

enfoque tanto en la realización del bien común como en la prestación de servicios públicos.

En este sentido, el autor Castillo González manifiesta que *“La forma del régimen político del Estado de Guatemala se identifica con un régimen de separación de poderes: presidencialista mezclado con parlamentarista. El régimen político es el resultado de la organización de las fuerzas políticas contrapuestas que coexisten en el Estado. Estas fuerzas generan cierto equilibrio político, necesario para gobernar y administrar”*. Continúa manifestando que *“el régimen político adoptado, influye en el tipo de administración pública de cada Estado.”*¹⁰⁰

El sistema parlamentarista es el sistema que adoptado por la mayoría de países en Europa, y por otra parte se tiene el sistema presidencialista que surge en los Estados Unidos en oposición al parlamentarismo inglés. En la Constitución Política de la Republica de Guatemala se establece que su sistema de gobierno es Republicano, sin embargo, su sistema por tener características de los sistemas presidencialistas y parlamentaristas, se concluye que Guatemala contiene uno mixto.

“La forma del Estado de Guatemala se identifica con la estructura tradicional, no moderna. Su administración pública evidencia excesiva privatización, atraso tecnológico y moral, aparte de una infraestructura anárquica. La administración pública no cuenta con un centro administrativo o un parque administrativo, o sea un conjunto de edificios sede de las administraciones del Organismo Ejecutivo”.¹⁰¹

El fenómeno financiero que de conformidad con Blanco Ramos no es más que *“un tipo especial del fenómeno económico general consistente en la satisfacción de las necesidades humanas (públicas o no) mediante la obtención de los medios materiales*

¹⁰⁰ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo. Teoría general y Procesal*. Guatemala. Editorial Impresiones Gráficas. 2009. Pág. 132.

¹⁰¹ *Loc. Cit.*

precisos para ello”,¹⁰² el Estado satisface estas necesidades a través de la actividad financiera.

En palabras del mismo autor *“La actividad financiera, o aspecto dinámico del fenómeno financiero, se denomina así para diferenciarla de la actividad económica, que es la que los individuos llevan a cabo para mitigar sus necesidades de carácter privado. Esta actividad está encomendada a los Ministros de Hacienda de todos los países, los cuales una vez determinados los gastos a realizar, estudian y llevan a cabo la obtención de los ingresos necesarios para cubrirlos, ya sea mediante la explotación del patrimonio estatal, o más corrientemente, mediante prestaciones exigidas coactivamente a los ciudadanos haciendo uso del poder de soberanía del Estado”*.¹⁰³

Villegas menciona que *“la actividad financiera implica un conjunto de fenómenos financieros, que son las múltiples y entrecruzadas operaciones que se realizan para obtener los recursos, administrarlos mientras se hallan dentro del patrimonio gubernamental y aplicarlos mediante aquellos gastos que haya sido previsto y calculados presupuestariamente. Esta actividad no es simple, sino que, al contrario, es polifacética y de una gran complejidad, ya que comprende básicamente aspectos económicos, políticos, jurídicos y, accesoriamente, otros elementos de tipo sociológico, estadístico, administrativo, otros. Lo anteriormente dicho implica que los ingresos estatales y las erogaciones que el Estado efectúa tienen el carácter de fenómenos financieros, que considerados dinámicamente y en su conjunto conforman la actividad financiera.”*¹⁰⁴

El Estado a través del poder que le brinda el pueblo, y específicamente a través de los Ministerios de Hacienda, que en el caso de Guatemala es el Ministerio de Finanzas Publicas, realiza la actividad financiera; de tal manera que cuando se pretendan obtener recursos de los particulares y estos no quieran acceder, el Estado puede hacer uso de

¹⁰² Blanco Ramos, Ignacio. *Derecho Tributario*. España. Editorial Ariel. 1976. Segunda edición. Pág.5.

¹⁰³ Ibid. Pág. 6.

¹⁰⁴ Villegas B. Héctor. *Op. Cit.* Pág. 19.

mecanismos de coacción para que los habitantes cumplan con sus obligaciones tributarias y para que no exista falla en el sistema.

Cabe mencionar que la actividad financiera del Estado no posee una finalidad lucrativa, es decir, que cuando el Estado brinda servicios públicos no está obteniendo ganancias. Asimismo al realizarse actividad financiera del Estado se determinan las necesidades de sus habitantes y después se obtienen los medios para poder satisfacerlas; a diferencia de como ocurre en las economías privadas, pues en estas según el capital o según los medios se determinan los gastos y tienen una finalidad eminentemente lucrativa.

3.3.1 CAPACIDAD JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PARA MANTENER RELACIONES DE DERECHO PRIVADO

En palabras de Montenegro y Morfín *“el Estado, las municipalidades y las entidades estatales gozan de capacidad jurídica para ser titulares de bienes y derechos de naturaleza patrimonial, sometidos a esta doble vertiente jurídico-público existe una clara separación entre los patrimonios de cada una ejerce sus competencias sobre su patrimonio con total autonomía, sin interferencia de unas sobre las otras, dentro de su ámbito de competencia y siempre enfocada su actuación patrimonial en el cumplimiento de sus fines, a la vez que rigen por su normativa propia”*.¹⁰⁵

A lo que agregan que *“estas administraciones al ejercitar sus derechos sobre los bienes que conforman su patrimonio, en ocasiones lo hacen regidas por el derecho privado, tal es el caso de las compraventas, permutas, arrendamientos, etc., que celebran con los particulares, aunque previamente deben emanar disposiciones o resoluciones generadas por procedimientos administrativos preestablecidos que así lo dispongan, para dar transparencia y legalidad a sus actuaciones, así como para evitar la incorporación de bienes ficticios, poco efectivos o de escasa calidad o valor, que*

¹⁰⁵ Montenegro, Mario Leonel y Morfín, Anabella. *Op. Cit.* Pág. 41.

*resulten lesivos a los intereses del Estado; las que deben estar enmarcadas en el ámbito de su competencia”.*¹⁰⁶

De conformidad con el artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado: *“La compra, venta y las contrataciones de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, se sujetarán a la presente ley y su reglamento...”*¹⁰⁷; ahora bien, el artículo 2 del mismo cuerpo legal determina que: *“Se autoriza la adquisición de bienes, servicios personales y no personales y de suministros, entre las dependencias de los organismos del Estado y entre éstas y las entidades descentralizadas, autónomas, unidades ejecutoras y las municipalidades, las cuales se regulan conforme lo establezca el reglamento de esta ley”.*¹⁰⁸

Por lo que es inevitable que la administración se rija exclusivamente por el derecho público, por las gestiones y contrataciones que debe hacer para el cumplimiento de sus fines que puede ser a través de adquisición de bienes, o bien ejecución de obras que requiere el Estado, es necesario que se rija por normas de derecho privado, siempre que esté dentro del marco de la ley.

3.4 ESTADO BENEFACTOR

Es evidente que en los últimos años ha tomado importancia el estudio del funcionamiento y acción del Estado en el sistema capitalista, este interés se debe, según Jorge Saborino *“al protagonismo que ha asumido la institución estatal, fundamentalmente desde la Segunda Guerra Mundial, afectando todos los ámbitos de la vida social. El llamado Estado benefactor o Estado de bienestar (Welfare State) se ha*

¹⁰⁶ *Loc. Cit.*

¹⁰⁷ Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 57-92. Ley de Contrataciones del Estado.

¹⁰⁸ *Loc. Cit.*

*constituido tomando apreciable distancia en algunos aspectos básicos respecto de las concepciones que apuntalaron el surgimiento y desarrollo del Estado liberal”.*¹⁰⁹

Jorge Saborino define el Estado de Bienestar como *“un conjunto de instituciones de regulación, redistribución de recursos e integración política sin el cual no es posible concebir la naturaleza del capitalismo contemporáneo y el funcionamiento de las democracias políticas”.*¹¹⁰

Mientras que Gregorio Rodríguez señala que es *“un conjunto de respuestas de política al proceso de modernización, consistentes en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo entre otras cosas derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con elevada movilización”.*¹¹¹

En la misma línea, Estruch se refiere al Estado de bienestar brindándole una gestión estatal más amplia: *“es una forma de organización institucional basada en el compromiso público con pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económico y social”.*¹¹²

El Estado Benefactor es entonces un concepto que designa un modelo de Estado y de organización, constituido por varias instituciones por medio de las cuales el Estado

¹⁰⁹ Taringa. Saborino, Jorge. *Consideraciones sobre el Estado de Bienestar*. Argentina. 2015. Dirección de internet: <http://www.taringa.net/posts/info/15730484/Consideraciones-sobre-el-Estado-de-Bienestar.html>. Fecha de consulta: 02/07/2015.

¹¹⁰ Rodríguez Cabrero, Gregorio. *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y reto*. España. Editorial Fundamentos. 2004. España. Pág. 17.

¹¹¹ *Ibid.* Pág. 18.

¹¹² Taringa. Saborino, Jorge. *Consideraciones sobre el Estado de Bienestar*. Argentina. 2015. Dirección de internet: <http://www.taringa.net/posts/info/15730484/Consideraciones-sobre-el-Estado-de-Bienestar.html>. Fecha de consulta: 02/07/2015.

brinda bienes y servicios a la totalidad de sus habitantes para elevar la calidad de vida en todo sentido y para reducir las diferencias sociales. Modelo que Guatemala debería tomar en consideración para explotar sus instituciones y poder alcanzar el fin del Estado.

Las instituciones del Estado Benefactor actúan a través de tres formas distintas, monetariamente como pensiones o seguros; provisión de bienes como prestación de servicios de salud o educación; y establecimiento de normas que protejan el medio ambiente o las condiciones de trabajo; temas que no se abordarán, pero que sin embargo se deben tomar en cuenta en nuestro país, al momento de planificar las políticas de gobierno y sobre todo las políticas de Estado.

En palabras de Rodríguez *“La materialización del modelo general en Estados de Bienestar nacionales concretos ha dependido de la densidad de la sociedad civil, del mayor o menor peso del mercado, de la situación de cada país en la división internacional del trabajo en el momento del inicio de la construcción de sistemas de protección social y del tiempo de mecanismos institucionales de mediación y resolución de conflictos”*.¹¹³

Lo cierto es que no existe una definición unánime de Estado Benefactor, algunos autores lo definen como un conjunto de instituciones que responden a la modernización e integración como la definición de Rodríguez; otras definiciones se enfocan en su origen y situaciones nacionales; y están también quienes lo definen como una forma de organización y prestan atención a sistemas de protección de derechos.

¹¹³ Rodríguez Cabrero, Gregorio. *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y reto*. España. Editorial Fundamentos. 2004. España. Pág. 17.

3.5 SERVICIOS PUBLICOS

Según Montenegro y Morfín *“Actualmente existen diversas teorías para definir al servicio público, inclusive la noción de él ha sido sumamente cuestionada, que para los efectos de este trabajo sería prolijo desarrollar más ampliamente desde un punto de vista doctrinario, por lo que nos concretamos a dar un concepto en el cual tratamos de recoger las características que comúnmente se le atribuyen en nuestro país. “Servicio público”, es el prestado a la comunidad de manera continua y regular con el objeto de satisfacer una necesidad pública, generalmente ejecutado por una entidad pública y en ocasiones por los particulares, por contrato o concesión administrativa, que se caracteriza por ser revocable en cualquier momento por ineficiencia o ampliamente en la explotación a favor de nuevos prestadores del servicio”.*¹¹⁴

Hauriou citado por Cabanellas define a los servicios públicos como *“el de carácter técnico, prestado al público de manera regular y continua, para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública”.*¹¹⁵

Brindar un servicio eficientemente significa que el gobierno tiene una verdadera capacidad administrativa y sobre todo una capacidad de acción para poder cumplir efectivamente. Los servicios públicos tienen gran importancia en la labor del gobierno pues estos son una clara muestra del desarrollo de un país o parte de un país.

*“En Guatemala generalmente se han aplicado subsidios para fomentar la prestación de los servicios públicos calificados como esenciales; transporte urbano, agua potable, energía eléctrica, combustibles, etc. Las subvenciones pueden ser consideradas como un amplio conjunto de medidas referidas a la política económica de un gobierno y que están contenidas en las leyes de presupuesto del Estado recogiendo tanto medidas de signo tributario como en medidas de protección social.”*¹¹⁶

A través de los subsidios el gobierno busca que haya una cobertura eficiente de los servicios más importantes en el país, para atender las necesidades tanto de

¹¹⁴ Montenegro, Mario Leonel y Morfín, Anabella. *Op. Cit.* Pág. 42.

¹¹⁵ Cabanellas, Guillermo. *Op. Cit.* Pág. 917.

¹¹⁶ Montenegro, Mario Leonel y Morfín, Anabella. *Op. Cit.* Pág. 43.

supervivencia, comodidad y en general logren mejorar la calidad de vida de las personas.

3.5.1 LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Los contratos administrativos según Ossorio es el que *“el que celebra la administración pública con los particulares a efectos de asegurar la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de materiales. Estos contratos no se rigen por las normas del Derecho Civil, sino por las del Derecho Administrativo”*.¹¹⁷

Según Montenegro y Morfin, los contratos administrativos son básicamente iguales a los contratos civiles. Sin embargo, el contrato civil es aquél en el que una o más personas se obligan a dar algo o bien a prestar un servicio; en los contratos administrativos una de las partes es siempre el Estado en función de la administración pública del mismo, que puede consistir de igual manera en un contrato que tenga como fin la entrega de un objeto, o bien contrato de obra o gestión de servicios, siempre y cuando tengan como fin satisfacer las necesidades públicas.

Quienes también manifiestan que *“el consentimiento en los contratos celebrados por la administración pública con los particulares debe ser expreso. Si se admitiera en otra forma, no se podrá tener una base cierta para determinar los plazos de la obligación de las partes respecto de la constitución de la organización o la entrega del servicio público u obra contratada, en caso se trate de un contrato de esa naturaleza, tampoco se podría fijar con certeza la responsabilidad en caso de incumplimiento de las obligaciones, que por lo demás, sería de difícil determinación”*.¹¹⁸

En primer lugar, es necesario tomar en cuenta que se debe tener capacidad de obrar, es decir, poder actuar en nombre del Estado en caso de los contratos administrativos. Cabe mencionar que la importancia del consentimiento radica en que se exterioriza la voluntad de poder asumir los derechos y obligaciones que conlleva el contrato.

¹¹⁷ Ossorio, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 218.

¹¹⁸ Montenegro, Mario Leonel y Morfín, Anabella. *Op. Cit.* Pág. 43.

Es importante tomar en cuenta que *“La finalidad del contrato administrativo está ligado al cumplimiento de las atribuciones del Estado, de tal manera que de su ejecución depende la satisfacción de las necesidades colectivas, y por ello es que esta clase de relaciones contractuales entran en el dominio del derecho administrativo, y por consiguiente, sujetas al control de juridicidad establecido para todos los actos de la administración pública (artículo 221 de la Constitución Política de la República)”*.¹¹⁹

Por consiguiente se hará mención de algunos artículos: el inciso k) del artículo 183 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala establece que es función del presidente *“someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos”*¹²⁰. En la misma línea el artículo 461 del Código Civil estipula que *“Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden provecharse de ellos todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales, se necesita concesión otorgada con los requisitos que establecen las leyes respectivas”*¹²¹.

El principio de transparencia ha faltado en la gestión de la administración pública de Guatemala, es por eso que han sido cuestionados los procedimientos del Estado y las instituciones del mismo. Es importante que exista el principio de transparencia en cada una de las ejecuciones de los contratos administrativos, para que nos permita a los ciudadanos poder llevar el correcto seguimiento a los mismos y que se pueda verificar en qué se gastan los nuestros recursos, puesto que si todo esto se realizara en oculto, sería más probable que existiera una mala administración y corrupción.

¹¹⁹ Montenegro, Mario Leonel y Morfín, Anabella. *Op. Cit.* Pág. 44.

¹²⁰ Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.

¹²¹ Jefe de Gobierno en Consejo de Ministros, Decreto-ley número 106. *Código Civil*. 1973.

3.5.2 DISTINTAS FORMAS DE DISPOSICIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO

Las formas de disposición de los bienes del Estado según Montenegro y Morfín pueden ser:

- a. Por disposición de la ley
- b. Enajenación por subasta pública: Adjudicando los bienes a quien haga la mejor oferta.
- c. Compraventa: El artículo 1790 del Código Civil indica que en el contrato de compraventa el vendedor transfiere la propiedad de una cosa, mientras el comprador debe pagar el precio.
- d. Concesión: Garrido Falla mencionado por Montenegro y Morfín, indica que *“es un modo de gestión indirecta en la cual la administración, permaneciendo titular del servicio, encomienda su explotación a un particular que corre con los riesgos económicos de la empresa”*.¹²²
- e. Arrendamiento: De conformidad con el artículo 1896 del Código Civil *“los arrendamientos de bienes nacionales, municipales o de entidades autónomas o semiautónomas, estarán sujetos a sus leyes respectivas y subsidiariamente, a lo dispuesto en este Código”*¹²³. Asimismo la ley creadora de OCRET, Ley de Transformación Agraria y el Código Municipal contienen normativa reguladora de arrendamiento de bienes nacionales.
- f. Usufructo: El usufructo es un derecho real que consiste en el disfrute de la cosa ajena, siempre que no se deteriore o se destruya la misma, pues se tiene la obligación de cuidarla como propia y es por tiempo limitado.
- g. Donación: De conformidad con el artículo 1855 del Código Civil, la donación entre vivos es un contrato por medio del cual una persona transfiere a otra la propiedad de una cosa, a título gratuito, sin embargo, el mismo artículo estipula que también puede ser remuneratoria y onerosa.
- h. Permuta: El artículo 1852 del Código Civil establece que la permuta es un contrato por el cual cada una persona transfiere la propiedad de una cosa a

¹²² Ibid. Pág. 48.

¹²³ Jefe de Gobierno en Consejo de Ministros, Decreto-ley número 106. *Código Civil*. 1973.

cambio de la propiedad de otra, en otras palabras, es el intercambio de cosas, sin que haya dinero de por medio.

CAPITULO 4: DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA

4.1. REDISTRIBUCIÓN VÍA GASTO PÚBLICO

El artículo “*El Sector Público como sujeto económico. Hacienda pública.*” define el gasto público como “*el principal instrumento para llevar a cabo una política fiscal redistributiva*”.¹²⁴

Mientras Manuel Ossorio da una definición más amplia y expone que es “*el que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines. En realidad, quienes realizan los gastos son los contribuyentes, por lo cual Caplán, citado por Tamagno, dice que el concepto económico del gasto público no es sino la traslación del poder de compra, de manos de los contribuyentes, a favor de los servidores y productores del Estado*”.¹²⁵

Según el mismo artículo denominado “*El Sector Público como sujeto económico. Hacienda pública.*” el impacto redistributivo favorecedor se alcanza con el gasto por transferencias que pueden consistir en subvenciones por ejemplo y se logra cuando se favorezca a individuos situados, en el escalón más bajo del estrato social.

Estas transferencias pueden ser en especie, por ejemplo el suministro de bienes destinados a salud o educación; subvenciones a empresas privadas para que puedan disminuir costos y a la vez reducir el gasto de los individuos de escasos recursos, con el objeto de proporcionar bienes preferentes procurando de alguna u otra forma la igualdad y el bien común.

Las transferencias también pueden ser monetarias, que pueden consistir por ejemplo en entrega de dinero para becas de estudio o pensiones de vejez. Según el artículo mencionado estas transferencias, a diferencia de las anteriores si respetan a las personas que tienen preferencias individuales. Pues cada quien conoce su situación y

¹²⁴ Área de Economía de la Universidad de Córdoba. Universidad de Córdoba. *El Sector Público como sujeto económico. Hacienda pública.* España. 2010. Dirección de internet: http://www.uco.es/economia-aplicada/profesor/enlaces/161/511b9cac69bda2.39759421_APUNTES_HACIENDA_PUBLICA_2012-20131.pdf. Fecha de consulta: 23/06/2015.

¹²⁵ Ossorio, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 435.

sabe que es lo que necesita, maximizando su utilidad de esta manera y aprovechando al máximo los recursos, este sería el objetivo, sin embargo, no se puede garantizar que los recursos van a ser invertidos de la mejor manera, pues depende de cada persona.

4.2. REDISTRIBUCIÓN VÍA IMPUESTOS

En primer lugar, en palabras del autor Ossorio el impuesto es una *“Contribución, gravamen, carga o tributo que se ha de pagar, casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesiones liberales, para sostener los gastos del Estado y las restantes corporaciones públicas. También es el gravamen que pesa sobre determinadas transmisiones de bienes, ínter vivos o mortis causa, y por el otorgamiento de ciertos instrumentos públicos”*.¹²⁶

*“Cuanto más progresivo sea el impuesto, mayor efecto redistributivo conlleva”*¹²⁷, es decir, que cuando el ingreso aumenta la tasa de tributación aumenta en la misma medida y esto tiene como consecuencia un mayor efecto de redistribución e igualdad.

Entonces una de las formas de redistribuir los ingresos en un determinado país es a través de los impuestos, o sea, el fisco, y esto consiste en gravar los ingresos de los mercados, del consumo y del capital en general con el objeto de financiar el consumo de los ciudadanos pobres o dirigir todo el gasto público en bienes de consumo público.

En pocas palabras, los ricos y las empresas grandes pagan todos los impuestos y lo recaudado hay que darlo a los pobres, aunque este mecanismo no garantiza buenos resultados en cuanto a la erradicación de la desigualdad económica en Guatemala, que es uno de los problemas que más afectan al país.

¹²⁶ Ossorio, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 475.

¹²⁷ Área de Economía de la Universidad de Córdoba. Universidad de Córdoba. *Op. Cit.* Dirección de internet: http://www.uco.es/economia-aplicada/profesor/enlaces/161/511b9cac69bda2.39759421_APUNTES_HACIENDA_PUBLICA_2012-20131.pdf.

4.3. LA POLÍTICA DE RENTAS

Pierre Massé define la política de rentas como *“la acción consciente que se sitúa en la etapa de formación de la renta y que tiene dos objetivos ligados entre sí: a) de una parte, contribuir a la realización de una expansión rápida y equilibrada, manteniendo el pleno empleo y previniéndola distribución excesiva o insuficiente de la renta dentro de una economía abierta al exterior regulada por la competencia, y b) por otra parte contribuir al enriquecimiento de las finalidades del desarrollo gracias, en particular a un reparto más equitativo de los frutos de la expansión en una sociedad que sea ha propuesto, por otra parte, importantes tareas colectivas”*.¹²⁸

Mientras que en palabras de Isidro Antuñano, Josep María Jordán y Tomás Carpi la definen de la siguiente manera *“La política de rentas, al intervenir en el proceso de formación de los precios del factor trabajo (salarios) por medio de normas o criterios, impide que las rentas salariales crezcan de forma más rápida que el incremento de la renta nacional en términos reales (productividad), contribuyendo de este modo, al control de la inflación de costes de la economía”*.¹²⁹

La política de rentas es un instrumento de la política económica que pretende lograr estabilidad económica, control tanto de precios como de salarios y erradicar la inflación a través de la participación del Gobierno. Las políticas de rentas fueron utilizadas en países desarrollados que tenían como objeto la estabilidad de precios, periodo en que existió un crecimiento económico notable.

Es común la siguiente interrogante ¿si se está en periodo de crisis económica es conveniente utilizar la política de rentas? Para Antuñano y otros autores la respuesta a esta interrogante es afirmativa *“España es un ejemplo de un país con una larga tradición de utilización de políticas de rentas en periodos económicos recesivos. La actual crisis económica es una nueva oportunidad para aplicar una política de rentas*

¹²⁸ Antuñano, Isidro y otros. *Crisis y Transformación*. España. Universidad de Valencia. 2010. Pág. 77.

¹²⁹ *Ibid.* Pág. 75.

*con una prioridad en los objetivos diferente a las aplicadas en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado”.*¹³⁰

Mismos autores que nos dan dos pasos fundamentales que se deben seguir para superar la crisis económica a través de la política de renta, que consisten en: “1). *La mejora de la distribución funcional de la renta (junto con la expansión de los gastos públicos sociales característicos del Estado del bienestar) y 2). La instrumentación de los pactos regionales por el empleo”.*¹³¹ La política de rentas pretende no solo la estabilización del crecimiento de los precios, sino también mejorar la equidad en la distribución primaria de la renta.

4.4. CRITERIOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN JUSTA

El objetivo de la redistribución de la renta es considerado como fin de contenido ético, buscando siempre una justificación imparcial y equitativa, esto vinculado con el concepto de lo ideal y de justicia. Existen varios criterios que nos brindan Antuñano y otros autores al hablar de distribución justa que son los siguientes:

“a) El criterio de igualdad, según el cual todos los sujetos recibirían la misma retribución. El mayor inconveniente de este criterio es que no existen incentivos para la creación de riqueza, lo que puede llevar hasta el extremo de provocar situaciones igualitarias de pobreza; b) El criterio de distribución según las necesidades. La primera cuestión a esclarecer en qué se entiende por necesidades. La segunda, decidir a quién se confía su definición y su satisfacción. Si se confía a los gobernantes, estos deberían establecer pautas de prioridades sociales e intentar que todos los individuos obtengan niveles de satisfacción equivalentes; c) El criterio de distribución atendiendo a los medios personales, cuya valoración puede llevarse a cabo según el esfuerzo realizado o conforme a los resultados obtenidos. Un criterio de esta naturaleza obliga, para ser justos, a desarrollar sistemas de atención social para aquellas personas menos capacitadas; y d) El criterio de distribución según el trabajo realizado. No exime de la

¹³⁰ Loc. Cit.

¹³¹ Loc. Cit.

*acción de la justicia que debe aplicarse, tanto para quienes realizan actividades no productivas como para los más débiles”.*¹³²

Para lograr analizar la renta Josefa Arufe nos da cuatro perspectivas distintas: funcional, personal, espacial y sectorial.

a) Funcional: *“Hace referencia al reparto de la renta generada en una economía entre los distintos factores de producción. Generalmente, se consideran los factores trabajo y capital, sin obviar las rentas mixtas y las obtenidas por el sector público. Superados los estudios de distribución de la renta de los clásicos ingleses, el principio de la productividad marginal señala que la distribución factorial de la renta se realice en función de su contribución marginal al logro de la producción final”.*¹³³

b) Personal: *“Se refiere al reparto entre individuos o familias de las rentas de una economía. La distribución personal de la renta es independiente del sector en que se produce y del factor productivo que la genera. Se consideran determinantes de la distribución de la renta: la herencia, la inversión realizada, las diferencias en la redistribución del trabajo y otros factores de carácter social”.*¹³⁴

La desigualdad produce diferencias y para la distribución personal es necesario tomar en cuenta situaciones personales de los ciudadanos como el ahorro, herencia como ya se menciono e incluso los riesgos.

c) Espacial: Como su nombre lo indica es la forma de entender la distribución desde el punto de vista espacial o territorial países, provincias, áreas rurales, etc.

¹³² Arufe Fernández, Josefa. *Principios de Política Económica*. España. 2006. Delta Publicaciones. Pág. 106.

¹³³ *Loc. Cit.*

¹³⁴ *Loc. Cit.*

- d) Sectorial: En palabras de Arufe *“Normalmente, el estudio de la distribución sectorial de la renta forma parte de las políticas de oferta, en relación con los cambios estructurales de la producción de una economía concreta (son ejemplos, la caída relativa del sector primario y la posterior del sector industrial, el aumento de la importancia de sectores de producción con incorporación de alta tecnología, etc.)”*.¹³⁵

La redistribución de la renta como ya se mencionó, trata de reducir las diferencias. La forma específica de realizarse no está definida, pues aun existen numerosos debates, las dos posturas generales son las siguientes: la primera es igualar las rentas y oportunidades sin perjudicar las perspectivas de beneficios de los que pagan y la segunda postura es redistribuir en términos reales o monetarios. Para algunos autores la segunda opción es más efectiva y clara.

Arufe manifiesta de igual manera que existen tres líneas de actuación básicas en la política de redistribución de las rentas, la primera es la disminución del índice de concentración de renta, la segunda consiste en la consecución de la igualdad de oportunidades y la tercera es el apoyo a la integración social de los excluidos.

Es importante que se tome en cuenta que el proceso distributivo en su conjunto viene a constituir un problema político; puesto que no se puede establecer el grado de igualdad o desigualdad “ideal” o “aceptable” pues varía y depende del tiempo, del espacio, de las personas y sobre todo de las circunstancias.

¹³⁵ *Ibid.* Pág. 107.

CAPITULO 5: PANORAMA GENERAL DE GUATEMALA

5.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO

De conformidad con Jordi Jusmet *“El principal indicador de crecimiento hoy es el Producto Nacional Bruto (PNB). Este indicador por supuesto no ha existido siempre sino que se consolidó tras la segunda guerra mundial a partir de determinadas convenciones establecidas por las Naciones Unidas. Inicialmente su objetivo era puramente descriptivo: medir el nivel actividad económica como un todo”*.¹³⁶

El producto interno bruto es utilizado como objeto de estudio, que expresa el valor monetario de producción de bienes y servicios de un país y durante algún tiempo determinado. El crecimiento económico se refiere al incremento en algunos indicadores, como por ejemplo la producción de bienes y servicio, inversión, ahorro, etc. Si estos indicadores mejoran significa generalmente que la calidad de vida de las personas también mejoró.

Según la página oficial del Banco Mundial *“Guatemala es un país multicultural que ha logrado avances en estabilidad macroeconómica y en la consolidación democrática luego de una cruel guerra de 36 años. A partir de la Firma de los Acuerdos de Paz en 1996, Guatemala ha progresado en el fortalecimiento de sus instituciones y ha abierto las puertas a los mercados internacionales a través de diversos acuerdos comerciales”*.¹³⁷

El crecimiento económico de Guatemala en las últimas décadas ha sido relativamente estable. Puesto que de conformidad con la página web oficial del Banco Mundial *“El aumento en las exportaciones y un moderado estímulo fiscal ayudaron a amortiguar el impacto de la crisis, pero una serie de desastres naturales golpeó el país en 2010 y*

¹³⁶ Ecología Política. Roca Jusmet, Jordi. *La crítica al crecimiento económico desde la economía ecológica y las propuestas de decrecimiento*. España. 2015. Dirección de internet: <http://www.ecologiapolitica.info/ep/33/opinion3.pdf>. Fecha de consulta 29/06/2015.

¹³⁷ El Banco Mundial. Grupo del Banco mundial. *Guatemala Panorama General*. Estados Unidos. 2015. Dirección de internet: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>. Fecha de consulta: 29/06/2015.

2011, con daños y pérdidas estimados de más de Q13,500 millones (US\$1,833 millones)".¹³⁸

A pesar de las crisis políticas, económicas y otros desafíos, Guatemala ha podido activar el crecimiento económico en base a tres actividades el comercio, integración regional y el turismo. "La economía guatemalteca se recuperó, con un crecimiento del 2.9% en 2010, del 4.1% en 2011 y del 3.0% en 2012".¹³⁹

"Según el Índice de Desarrollo Humano (2013), Guatemala ocupa la posición 133 entre 187 países clasificados, y en la región centroamericana se ubica en último lugar. El estudio Evaluación de la pobreza en Guatemala del Banco Mundial señala que el país fue capaz de reducir la pobreza de un 56% al 51% entre 2000 y 2006. No obstante, cifras oficiales de 2011 indican que la pobreza subió a un 53.7%. La situación es especialmente difícil en los municipios rurales, que abarcan el 44% del país. Allí casi ocho de cada 10 personas viven en pobreza, según los resultados del Mapa de Pobreza Rural 2011".¹⁴⁰

Guatemala a pesar de poseer la economía más poderosa de Centroamérica, es uno de los países con más desigualdad económica en Latinoamérica, pues existen altos índices de pobreza, especialmente en áreas rurales y poblaciones indígenas. Además que los índices de desnutrición y de mortalidad infantil son de los más altos.

5.2. PROBLEMÁTICA

Con el objeto de llevar al lector al contexto de Guatemala, se expondrá la situación actual. Guatemala es conocido a nivel mundial como el corazón del mundo maya por las etnias que lo componen, sus logros astronómicos y matemáticos han sido objeto de estudio a lo largo de la historia y han tenido un logro invaluable.

¹³⁸ Loc. Cit.

¹³⁹ Loc. Cit.

¹⁴⁰ Loc. Cit.

Esto no significa que todo en Guatemala sea positivo y sin conflictos, la falta de acuerdos y arreglos entre las comunidades o grupos ha desprendido una serie de problemas como la violencia, división, pobreza, desigualdad e incluso el conflicto armado.

De igual manera, se hace mención de una noticia reciente de fecha veintitrés de junio del año dos mil quince, propia del periódico guatemalteco siglo 21 y con el siguiente título “Minfin busca cubrir necesidades básicas”:

“Ante los problemas de recaudación tributaria que no ha permitido al Estado alcanzar las metas lo que ha causado un agujero fiscal, el ministro de Finanzas Públicas (Minfin), Dorval Carías, señaló que harán un ajuste severo del gasto para cubrir entre Q1,300 millones y Q1,500 millones de compromisos básicos, como pago de deuda y aportes a diversas instituciones.

Sobre el plan de contención de gasto obligado desde inicios de año, el funcionario mencionó que ahora es diferente pues no se trata solo de limitar ciertos renglones sino de reducir los gastos de los ministerios. Y ejemplificó que la cartera a su cargo dejará de ejecutar un 20% de su presupuesto para aportarlo a otras entidades para aspectos prioritarios.

Entre las prioridades se encuentra el pago de la planilla de los servidores públicos, así como ministerios de Salud Pública, Gobernación y Educación, aunque consideró que en julio debería empezar a observarse algún efecto tendiente a reducir la brecha fiscal, derivado de algunas medidas administrativas implementadas en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). El funcionario ve inviable la negociación de nuevos préstamos, pues ya no hay tiempo para ello, y no hay planes para emitir deuda interna, ya sea por medio de bonos o letras de tesorería...”¹⁴¹

Con esta noticia se evidencia que los problemas empiezan desde la recaudación tributaria, por lo que no pueden aferrarse al plan y a la ejecución del Presupuesto

¹⁴¹ Quiñonez, Fernando. *Minfin busca cubrir necesidades básicas*. Siglo 21. Guatemala. 23/06/2015. Pág. 4.

General y que incluso negociar préstamos no es viable. La baja capacidad de recaudación fiscal que lo coloca al Estado de Guatemala en segundo lugar con la carga tributaria más baja de América Latina.

En el tema de las necesidades básicas es en donde Guatemala debe procurar mejorar su posición pues debe procurar abastecer de agua a todos los habitantes, brindar asistencia médica básica, reducir las tasas de mortalidad materno-infantil, brindar mejor seguridad pues diariamente se reportan homicidios y crímenes, y sobre todo mejorar el acceso y los niveles de educación.

En el tema de educación el Instituto de Progreso Nacional afirma que *“Guatemala cuenta con la mayor inequidad en logro educativo con un promedio de 5.4 años de escolaridad en la mujeres, donde no llegan a completar la educación primaria”*.¹⁴² Ente que de igual forma manifiesta lo siguiente *“La sociedad tiene una baja tolerancia hacia las minorías, al presentar una alta discriminación y violencia hacia este grupo, y muestra en los indicadores una menor tolerancia hacia los inmigrantes y homosexuales, así como una débil red de apoyo en la comunidad”*.¹⁴³

La canasta básica la constituyen todos aquellos alimentos básicos necesarios para satisfacer las necesidades en calorías de un hogar. De conformidad con el estudio elaborado por la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad “La restricción a un acceso adecuado, oportuno y suficiente a los productos de la canasta básica se deben fundamentalmente a dos cosas: 1) al incremento en los precios de los productos y/o 2) a ingresos económicos insuficientes. Una pequeña revisión a diversas fuentes nacionales en internet, y buscando ahondar en las razones del incremento en los precios de los productos, pueden llevarnos a explicar que el incremento en los precios de los productos se debe a los costos por importación, al alza del combustible,

¹⁴² Progreso Social. Instituto de Progreso Social. Índice de Progreso Social 2015. Guatemala. 2015. Página web: <http://progresosocial.org.gt/wp-content/uploads/2015/05/IPS-2015-Presentacion-Guatemala-Macarena.pdf>. Fecha de consulta: 11/10/2015.

¹⁴³ *Loc. Cit.*

al aumento en el uso y en el costo de los insumos usados y a la escasez de los productos de la canasta básica”.¹⁴⁴

La crisis económica mundial, es otro tema que ha llegado a afectar a Guatemala, lo cual se evidencia claramente en la actividad comercial y la caída en la cantidad de exportaciones e importaciones.

De conformidad con el Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo, *“la crisis económica que vive el país, traerá como consecuencia que 849.300 guatemaltecos pasen el umbral de la pobreza, lo que significa que sus ingresos solo les alcanzarán para adquirir los productos de la canasta básica”*.¹⁴⁵

Mismo programa que indica que *“setecientos treinta y tres mil quinientos (733.500) guatemaltecos ingresarán a la línea de extrema pobreza, lo que significa que se tendrán que conformar con un gasto menor de un dólar al día”*.¹⁴⁶

Otro dato es que “el índice de percepción de la corrupción ha crecido en un punto desde el año 2004 y el 42% de los guatemaltecos opina que es imposible acabar con ella. La construcción de la institucionalidad estatal y el fortalecimiento de la democracia se consideran una condición esencial para que en Guatemala se logre la efectiva vigencia del Estado de Derecho y para alcanzar un desarrollo equitativo y equilibrado, con la participación de todos los actores sociales e institucionales en el diseño e implantación de las políticas públicas”.¹⁴⁷

En palabras del autor Diego Mauricio Salazar “Se estima que en la actualidad hay alrededor de 245 asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala, prácticamente más de la mitad de asentamientos del país, donde viven más de 230,000 personas, por

¹⁴⁴ Ceibaguate. Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad. Canasta Básica en Guatemala. Guatemala. 2015. Página web: <http://www.ceibaguate.org/estudiosypublicaciones/Soberaniaalimentaria/Canasta%20basica%20en%20guatemala.pdf>. Fecha de consulta: 11/10/2015.

¹⁴⁵ Avina. Fundación Avina. *Contexto de la estrategia nacional*. Cooperación. Guatemala. 2015. Página web: <http://www.avina.net/esp/acciones-por-pais/guatemala/>. Fecha de consulta: 15/10/2015.

¹⁴⁶ *Loc. Cit.*

¹⁴⁷ *Loc. Cit.*

lo que los esfuerzos son prácticamente escasos o nulos en estas áreas. Según datos de SEGEPLAN cerca del 78% de las viviendas en áreas marginales están construidas en zonas de alto riesgo. Por si eso fuera poco el 62% de éstas viviendas están cerca de desagües, aguas negras y basureros clandestinos. Tan solo el 52% de los vecinos de estas zonas tiene acceso a agua potable, con conexión directa a luz eléctrica, y servicio de recolección de basura”.¹⁴⁸

Las condiciones de las áreas marginales se convierten en vulnerables a las amenazas naturales; otro problema es la incapacidad de ofrecer empleos a sus los habitantes de las mismas, por lo que existe un incremento en el comercio callejero y trabajo informal, lo que en consecuencia produce criminalidad, violencia y desigualdad.

5.3. ESTRATEGIAS

Para que exista una correcta y eficiente satisfacción de las necesidades de los habitantes de Guatemala en temas como salud, educación, vivienda, seguridad y otros aspectos y en consecuencia alcanzar el bienestar integral, es necesario medir el progreso social. El índice de Progreso Social es una iniciativa propia de la organización mundial Social Progress Imperative, que tiene como objeto medir el progreso social y por tanto el crecimiento económico además de otros indicadores.

La definición que el *Índice de Progreso Social* ha dado sobre Progreso Social es la siguiente: *“El progreso social es la capacidad de una sociedad de ocuparse de las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, establecer los pilares que permitan que tanto los ciudadanos como las comunidades puedan sostener y mejorar su calidad de vida, y crear las condiciones necesarias para que todos los individuos alcancen su potencial”*.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Analistas Independientes de Guatemala. Salazar, Diego. Desarrollo sostenible en ciudad de Guatemala. Guatemala. 2013. Página web: <http://www.analistasindependientes.org/2013/10/autor-diego-mauricio-salazar-fonseca-el.html>. Fecha de consulta: 20/10/2015.

¹⁴⁹ Martínez, Walter. Guatemala, “País de contrastes”. *Revista Actitud*. Guatemala. 25/09/2015. Editorial Veraz S.A. Pág. 34.

El índice de Progreso social se constituye en tres ejes: “a) *necesidades humanas básicas: este eje responde si se cuenta con las condiciones más esenciales para la supervivencia; b) bases para el bienestar: este eje refleja si se cuenta con las políticas e instituciones necesarias para apoyar la mejora del bienestar individual y de la comunidad de forma sustentable; y c) oportunidades: indica hasta qué nivel los ciudadanos son capaces de alcanzar su pleno potencial*”.¹⁵⁰

Guatemala de 132 países de Latinoamérica ocupa el puesto 82 en Necesidades Humanas Básicas, el puesto 68 en Fundamentos para el bienestar y el puesto 71 en oportunidades, estas cifras evidencian que Guatemala necesita una transformación en todo aspecto.

La segunda estrategia que se desarrolla, es la Estrategia de Alianza con el País comprendida en el periodo 2013-2016 diseñada por el Banco Mundial en trabajo con el Gobierno de Guatemala, sociedad civil, sector privado, la comunidad internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta estrategia tiene dos objetivos principales, el primer objetivo es fortalecer las políticas públicas para fomentar el desarrollo social y el segundo promover el crecimiento económico.

Los proyectos del Banco Mundial en Guatemala incluyen: mejorar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas; administración de tierras; mejorar el acceso a la educación secundaria enfocándose en jóvenes de clase baja y comunidades indígenas; asistencia del Banco Mundial para el Programa Nacional para la Competitividad (“*que entre 2005 y 2008 facilitó nuevas inversiones extranjeras directas por US\$944 millones, lo que permitió la creación de 73 nuevas empresas y generó 24 mil nuevas plazas de trabajo*”¹⁵¹); proyecto de salud y nutrición materno-infantil (en las áreas de intervención del proyecto, la tasa de mortalidad materna se redujo en más de 50% entre 2006 y 2012, mientras que el porcentaje de mujeres embarazadas que recibe atención prenatal aumentó del 54.2% al 89% entre 2006 y 2012”¹⁵²); el proyecto

¹⁵⁰ Ibid., Pág. 34.

¹⁵¹ Banco Mundial. Banco Mundial. Op. Cit. Página web: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>.

¹⁵² Loc. Cit.

de apoyo al programa de desarrollo económico desde lo rural; y el estudio y revisión del gasto público que a continuación se abordará.

*“Este estudio analizó la calidad del gasto público de Guatemala en educación, salud, seguridad ciudadana y otros sectores. La Revisión del Gasto Público encontró que hay margen para mejorar la focalización del gasto social, ya que la inversión pública en educación y salud no benefician a las regiones con mayor necesidad. Además, el estudio determinó que hay necesidad de aumentar los recursos para mejorar la seguridad ciudadana, sobre todo para programas de prevención, la fuerza policial y sus equipos, las capacidades de la fiscalía y los sistemas de rehabilitación y penitenciaria”.*¹⁵³

La tercera estrategia es la desarrollada por Avina, que es *“una fundación latinoamericana que identifica oportunidades de acción para un cambio sistémico hacia el desarrollo sostenible”*,¹⁵⁴ la cual actúa en veintidós diferentes países apoyando y organizando procesos que ayuden a mejorar la calidad de los vínculos entre empresas, sociedad civil, sectores académicos e instituciones gubernamentales para contribuir al bienestar común.

La cuarta estrategia que representó los ocho objetivos del Milenio sin duda alguna produjeron avances, sin embargo, a la luz de la Asamblea General de las Naciones Unidas y los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible trazados aún falta mucho por hacer. Pues la pobreza persiste y una serie de problemas persisten en el país.

De tal cuenta, *“Guatemala fue uno de los 50 países que participaron en el debate y definición de la nueva agenda de desarrollo mediante la realización de consultas nacionales. En 2013 se realizaron 23 consultas con diferentes grupos, incluyendo a mujeres, pueblos indígenas, jóvenes, defensores del medio ambiente, empresarios, sindicatos y personas viviendo con VIH. Ese proceso en su historia y que brinde*

¹⁵³ *Loc. Cit.*

¹⁵⁴ Avina. Fundación Avina. *Op. Cit.* Página web: <http://www.avina.net/esp/sobre-avina/donde-trabajamos/>.

*igualdad de oportunidades para todos. Los jóvenes anhelan empleos dignos, los pueblos indígenas reivindican el derecho de la tierra, y todas las personas reclaman más educación, salud, menos violencia y mayor transparencia en la rendición de cuentas”.*¹⁵⁵

La quinta estrategia que se puede mencionar es la reestructuración, replantear la estructura de los servicios básicos y en consecuencia la descentralización de los mismos en todas las zonas del país, enfocándonos en las áreas marginales en donde las personas que habitan en ellas no tienen acceso a servicios básicos como la salud, educación, luz eléctrica e incluso agua potable.

Algunas de acciones ideales para que Guatemala se desarrolle de una manera sostenible son: *“mayor apoyo técnico financiero a los centros de salud de todas las áreas de la ciudad, mejorando su calidad y gestionando la creación de nuevos centros en las áreas necesitadas; reformar el transporte público; mejoras en los servicios de emergencia a todos los sectores de la población, con podría ser aumentar el apoyo a los bomberos municipales; reformar las direcciones de atención al ciudadano para solucionar eficientemente los problemas fundamentales con los servicios básicos, por ejemplo con problemas con el servicio del agua, cobros excesivos del servicio de luz, problemas de tránsito, entre muchos otros; transparentar el mantenimiento de todas las carreteras de la ciudad capital, así como la construcción de las nuevas carreteras donde sea necesario; reestructuración de los servicios educativos públicos, pero esta*

¹⁵⁵ PNUD. Julliard, Valérie. *Qué desarrollo queremos para Guatemala de 2015 a 2030*. Guatemala. Página web:
<http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2015/09/16/-qu-desarrollo-queremos-para-guatemala-de-2015-a-2030-/#>. Fecha de consulta: 20/09/2015.

debe ser esencialmente una reestructuración cualitativa en el contenido y en las formas de aprendizaje, a nivel pre-primario, primario y básico.”¹⁵⁶

Estas son solo cinco de las estrategias de las que brindan ayuda a Guatemala, para que sus metas como país sean alcanzadas, para que las visiones que se trace se vuelvan realidad, que se logre reconocer la diversidad de los pueblos que la conforman, que se erradiquen los problema y sobre todo que la calidad de vida de todos y cada uno de sus habitantes mejore y contribuya a un país en donde el bienestar integral prevalezca. Sin embargo, cualquier estrategia o solución que se implemente funciona siempre y cuando el gobierno o quien esté a cargo del mismo cumpla con el principio de transparencia, que es uno de los pilares fundamentales en la administración pública.

5.3.1. LA GESTIÓN POR RESULTADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“Esta estrategia se implementó a partir del año 2012 a través de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia y también del Ministerio de Finanzas Públicas, esto con el objeto de promover cambios en la administración pública a través de estadísticas que brinden datos verídicos y sustanciales, para que el enfoque sea individualizado para que así mejore en general la calidad de vida de los guatemaltecos”.

157

“La Gestión por Resultados es una estrategia centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estrategia, la programación y ejecución presupuestaria, el monitoreo y la evaluación de los

¹⁵⁶ Analistas Independientes de Guatemala. Salazar, Diego. Desarrollo sostenible en ciudad de Guatemala. Guatemala. 2013. Página web: <http://www.analistasindependientes.org/2013/10/autor-diego-mauricio-salazar-fonseca-el.html>. Fecha de consulta: 20/10/2015.

¹⁵⁷ Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación. *Op. Cit.* Pág. 2.

resultados. Específicamente la gestión por resultados debe centrar su atención en el ciudadano y las necesidades que éste valora para su desarrollo”. ¹⁵⁸

Esta herramienta procura que a través de la planificación, el Estado de Guatemala pueda enfocarse en satisfacer efectivamente las necesidades de sus habitantes, puesto que enfoca todos sus recursos en el desarrollo de sus los mismos y además de las instituciones que lo conforman. Cabe recalcar, que además de que exista un beneficio personal, se mejora la ejecución del presupuesto, pues se mejoran cuestiones como la programación, la veracidad de los datos y en general la planificación que se hace.

“Este enfoque implica un cambio sustancial en la modalidad de gestión: la planificación, la asignación presupuestaria, el seguimiento y la evaluación, y la ejecución, que tradicionalmente ha estado orientada principalmente a ejecutar actividades, producir una rendición financiera orientada principalmente a ejecutar actividades, producir una rendición financiera orientada a justificar el cumplimiento de la norma, premiando la ejecución independientemente de los logros. La Gestión por Resultados busca reemplazar el modelo burocrático tradicional por una gestión eficiente y eficaz para lograr un cambio real, que se concreta en la satisfacción de las necesidades del ciudadano, para lo cual, es determinante realizar esfuerzos para formular resultados estratégicos”.

¹⁵⁹

Por lo que la Gestión de resultados nos propone una renovación total, constituye por lo tanto un instrumento que debería ser utilizado por cada uno de los gobiernos que llegan al poder para poder identificar las necesidades y de esta manera definir el destino de los planes que se vayan a realizar. *“Para ello debe responder a tres preguntas ¿dónde estamos? ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar?, para contestar a la primera pregunta se realiza un análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la segunda se relaciona con los objetivos de gobierno vigentes, para contestar la tercera pregunta*

¹⁵⁸ Loc. Cit.

¹⁵⁹ Ibid., Pág. 3.

deben analizarse distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes”. ¹⁶⁰

El gobierno a través de la Planificación y Presupuesto por Resultados puede orientar en qué dirección debe ir el país fácilmente respondiendo las tres interrogantes expuestas anteriormente, y decidir en base a sus necesidades.

La Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala, en donde se encuentra detalladamente el documento que explica el contenido de la Gestión por resultados se encuentra ubicado incluso en la página web oficial del Ministerio de Finanzas Públicas por lo que cualquier institución pública o ciudadano pueda tener acceso a él. Cabe mencionar, que para que existan avances sustanciales, es imprescindible que se cumplan de forma rigurosa las siguientes fases: etapa de diagnóstico o análisis de situación, etapa de diseño, etapa de implementación y etapa de Seguimiento y Evaluación.

¹⁶⁰ *Loc. Cit.*

CAPITULO 6: PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En el sexto y último capítulo se desarrollaran los resultados de la investigación realizada, dentro de la cual se realiza una comparación de las legislaciones objeto de la presente tesis, en relación a la institución de Hacienda pública. En la sección de anexos se emplea un cuadro de cotejo en el cual se el análisis entre las disposiciones legales de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, México, Argentina y España en relación con la figura de la hacienda pública.

En la Constitución Política de la República de Guatemala se regula muy puntualmente la institución de la hacienda pública, sin desarrollar a profundidad la misma únicamente se sobreentiende que se refiere al patrimonio del Estado.

En Salvador de igual manera se regula como patrimonio del Estado, sin embargo se hace mención del término “tesoro público” que efectivamente lo es pues es el conjunto de bienes y rentas con un valor determinado que pertenecen al Estado, y lo desarrolla enumerando que lo conforman en pocas palabras todos los bienes muebles, créditos activos, impuestos y contribuciones, así como también derechos que adeuda el comercio.

Algo también que es importante recalcar es que la Constitución de la República del Salvador le brinda seguridad jurídica a la institución cuando estipula que únicamente por designación de ley se puede alterar el contenido del tesoro público y si en un caso existe algún caso de desvío de las leyes se consideran nulos los compromisos que se hayan realizado; y al mismo tiempo le brinda transparencia pues los ingresos y egresos se publican mensualmente para que los ciudadanos puedan tener acceso al mismo.

La Constitución Política de la República de Honduras toma en cuenta la figura de la Hacienda pública también como patrimonio del Estado y estipula como atribución del Presidente administrar la misma y celebrar tratados o convenios que impliquen variaciones en la Hacienda pública. El mismo cuerpo legal enumera los tres

componentes de dicha institución en el siguiente orden: todos los bienes muebles e inmuebles, créditos activos y disponibilidades líquidas.

Según la Constitución Política de la República de Nicaragua el Organismo encargado de la administración pública y además de la fiscalización de los bienes del Estado, o sea la hacienda pública, es la Contraloría General y dentro de sus atribuciones se encuentran la verificación y control tanto de la gestión administrativa de los entes públicos o entes que tengan participación de capital público, así como el correcto uso de los fondos del gobierno.

La Constitución Política de la República de Costa Rica a nuestro parecer es la que mejor desarrolla la institución de la hacienda pública, pues delimita la misma en tres temas, el primer tema es el Presupuesto de la República que se emite para el término de un año y que comprende los ingresos y gastos autorizados; la Contraloría General de la República que se encarga del control general de la hacienda pública y el tercer tema es la tesorería nacional que se encarga de pagar y recibir a nombre del Estado las rentas que corresponden.

La Constitución Española desarrolla el tema de la hacienda pública unificadamente con el tema de economía por su indudable relación, sin embargo, se enfoca más en un en la economía misma y en la actividad financiera del Estado que en el conjunto de bienes que conforman el patrimonio del mismo, pues únicamente se menciona que toda la riqueza está subordinada al interés general que debe prevalecer sobre cualquier interés particular. Asimismo se desarrollan temas que tienen relación con la hacienda pública como el desarrollo de las empresas, organismos públicos, del sector económico, así como la planificación de la actividad económica general.

En Argentina quien debe observar los aspectos económicos, patrimoniales y financieros del sector público es el Poder Legislativo; quien en todo momento debe tomar en cuenta los dictámenes de la Auditoría general de la nación, quien tiene además a cargo el control de la actividad de la administración pública y cualquier movimiento que alteren los fondos públicos.

En México, la Auditoría superior de la federación de la cámara de diputados tiene la atribución de fiscalización de conformidad con su Constitución Política; a través de presentación de la cuenta pública, informes y otros mecanismos. De igual manera, la Asamblea Legislativa tiene la facultad para expedir legislación que tengan que ver con el control de la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público.

Luego de haber analizado la institución de la Hacienda pública, nos toca desarrollar el tema de los fines de los Estados objeto de la presente investigación, de conformidad con sus respectivas Constituciones; todas las actividades que el Estado realice deben estar dirigidas a su fin último que es la razón por la cual existe el mismo.

Guatemala estipula clara y concretamente en el artículo primero de su Constitución Política que el fin supremo del Estado es la realización del bien común, principio también estipulado en el preámbulo de la misma.

Por su parte, el Salvador de conformidad con su Carta Magna, coloca en primer lugar a la persona como el fin de la actividad del Estado, y posteriormente agrega que el mismo se encuentra organizado para la consecución del bien común además de otros principios.

Se continúa con el análisis de la legislación de Honduras, en la cual no se establece expresamente que el fin del Estado sea el bien común, sino que únicamente se estipula que el éste debe ser garantizado a los habitantes, además de otros ideales. Sin embargo, al igual que la Constitución del Salvador, Honduras establece que la persona es el fin supremo del Estado y de la Sociedad, es decir, brindar respeto a la persona humana y procurar la total garantía de sus derechos.

En la Constitución Política de la República de Nicaragua no hay ningún artículo que estipule específicamente el fin supremo del Estado, el hecho que no se regule expresamente un fin supremo no significa no tenga, pues los principios y pautas que establece su Constitución deben tomarse en cuenta para el correcto funcionamiento del Estado, entre estos principios que debe tomar en cuenta la nación nicaragüense se

establece el respeto y dignidad de la persona humana, que va en la misma línea entonces que la legislación del Salvador y de Honduras.

Costa Rica no estipula expresamente el “bien común” como fin último del Estado en su legislación, más si se estipula que se debe procurar bienestar de los habitantes y se menciona de igual forma la repartición adecuada de la riqueza, que son elementos que precisamente componen el bien común.

Misma situación que sucede en España y Argentina, pues no se plasma manifiestamente el término “bien común”, sin embargo en el preámbulo de ambas Constituciones se estipula que se debe promover el bienestar general.

El Estado mexicano, de conformidad con su legislación, se enfoca plenamente en el respeto de las libertades y derechos de sus habitantes, procurando favorecer en todo momento a la persona dándole la protección más amplia; colocándola en consecuencia en primer plano.

Con el presente análisis se evidencia la regulación, las diferencias y similitudes entre las regulaciones estudiadas, en relación a la figura de la hacienda pública y el fin del Estado de cada uno de los países. Es de suma importancia resaltar que para la elaboración de la presente investigación se inició con el planteamiento de la pregunta de investigación, ¿Cómo se regula la figura de la hacienda pública y el fin supremo de cada Estado dentro de la normativa de los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, España y México?

Interrogante que efectivamente fue resuelta después del desarrollo de los cinco capítulos anteriores. El fin supremo del Estado de Guatemala es el bien común, esto significa que las actuaciones del Estado deben beneficiar a la totalidad de sus habitantes sin distinción, en este sentido, existe una grave dificultad puesto que una gran cantidad de personas en el territorio guatemalteco, residen en áreas marginales que generalmente se encuentran en zonas de riesgo, los habitantes de las mismas son los más afectados en todo sentido pues el acceso a recursos básicos como el agua y luz; o a servicios como la salud y la educación básicamente no existen, con esto se

afirma que el Estado de Guatemala no abastece las necesidades de la totalidad de sus habitantes, esto en consecuencia produce una serie de problemas como la desigualdad, violencia y la criminalidad.

Sin embargo, existe una serie de estrategias o mecanismos de los que puede hacer uso el Estado de Guatemala para cumplir con su fin supremo y satisfacer las necesidades de sus habitantes en los temas como salud, educación, servicios públicos, etc.; que consisten en medir el progreso social del Estado, desarrollar los proyectos diseñados por el Banco Mundial y la fundación Avina; reestructurar y descentralizar los servicios públicos básicos en todas las zonas del país incluyendo las áreas marginales; procurar el crecimiento económico y el desarrollo sustentable; y sobre todo darle cumplimiento estricto a la estrategia de la gestión por resultados de la administración pública para mejorar la toma de decisiones, enfocarnos en datos verídicos y en consecuencia en problemas y necesidades reales para que la ejecución presupuestaria sea eficiente.

En base a lo anteriormente expuesto, se afirma que los objetivos: a) comparar la figura de “Hacienda pública” de los Estados centroamericanos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica; así como España, Argentina y México de conformidad con su Constitución y b) analizar el fin primordial de los mismos Estados mencionados en la literal anterior, fueron alcanzados a lo largo del desarrollo de la presente tesis.

CONCLUSIONES

- Se han utilizado dos acepciones para el término de hacienda pública; la primera consiste en la administración de los bienes del Estado o como la totalidad de los bienes estatales mientras que la segunda acepción afirma que es una ciencia. Sin embargo, en nuestro país de conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política de la República específicamente en su literal q), se interpreta que la concepción de hacienda pública es la primera acepción.
- Guatemala no ha logrado satisfacer las necesidades de todos sus habitantes a lo largo de la historia, en la actualidad existen un sinnúmero de áreas marginales que no cuentan con recursos y servicios que son básicos para la supervivencia y que en teoría es obligación del Estado, pues éste debe velar por los derechos y por el bienestar de todas las personas sin distinción alguna y sin importar las condiciones en que se encuentren, tal y como lo plasma en el artículo primero de su Constitución.
- El análisis de las legislaciones objeto de la presente investigación determinó que todas mencionan o desarrollan la institución de la Hacienda pública, sin embargo, la Constitución de Costa Rica la desarrolla de manera más clara, puesto que separa la institución en tres temas el Presupuesto, la Contraloría General y la Tesorería Nacional.
- De conformidad con el análisis jurídico de las Constituciones Políticas de cada uno de los países estudiados, se determina que el fin supremo de Guatemala, Costa Rica, España y Argentina es el bien común que consiste en las condiciones sociales que favorecen al desarrollo integral de todos y cada uno de los ciudadanos; mientras que el Salvador, Honduras y México colocan a la persona como fin último, enfocándose en el desenvolvimiento de la persona.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Antuñano, Isidro y otros. *Crisis y Transformación*. España. Universidad de Valencia. 2010.
- Arufe Fernández, Josefa. *Principios de Política Económica*. España. 2006. Delta Publicaciones.
- Bayona de Perogordo y Soler Roch. *Derecho Financiero*, España. Editorial V.I Librería Compas. 1989. Segunda edición.
- Benvenuto Griziotti. *Principios de Ciencia de las Finanzas*. Sexta edición. Argentina. Editorial De Palma 1959.
- Biagini, Hugo Edgardo y Roig, Arturo Andrés. *Diccionario del Pensamiento Alternativo*. Argentina. Editorial Biblos. Pág. 501.
- Blanco Ramos, Ignacio. *Derecho Tributario*. España. Editorial Ariel. 1976. Segunda edición.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Argentina. Editorial Heliasta. 2001. Pág. 917.
- Carrera Raya, Francisco José. *Manual de Derecho Financiero*. Volumen I, España, Editorial Tecnos, 1994, Quinta Edición.
- Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo. Teoría general y Procesal*. Guatemala. Editorial Impresiones Gráficas. 2009.
- Classon Mazariegos, Arturo. *El Presupuesto Nacional*. Guatemala. 1968. Pág. 13.
- De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. México. Editorial Porrúa. 1968. Tercera edición.
- *Diccionario de Economía*. Colombia. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia. 2006.

- *Diccionario de la Real Academia Española. España.* Real Academia Española. 2014. Vigésimotercera edición. Pellet Lastra, Arturo. *El Estado y la Realidad Histórica.* Tercera edición. Argentina. Editorial Gráfica Laf s.r.l. 2001.
- *Diccionario económico financiero.* Colombia. Universidad de Medellín. 2006. Tercera edición.
- Escobar Gallo, Heriberto y otros. *Hacienda pública, un enfoque económico.* Colombia. Universidad de Medellín. 2007. Segunda edición.
- Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.* México, Editorial Porrúa, 1978. Gutiérrez Junquera, Pablo. *Curso de Hacienda pública.* España. Ediciones Universidad Salamanca. 2006. Segunda edición.
- José Ávila y Lugo. *Introducción a la Economía.* México. Plaza y Valdes editores. 2004. Krugman y otros. *Fundamentos de Economía.* España. Editorial Reverté S.A.2008.
- Kuril de Mendoza, Silvia Lizette y otros. *Manual de derecho financiero.* El Salvador. Editorial del Centro de Investigación y capacitación proyecto de reforma judicial 2001.
- López Cruz, Ottoniel. *Apuntes de derecho tributario y legislación fiscal.* Guatemala Editorial de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 2008.
- Mabarak Cerecedo Doricela. *Derecho financiero público.* México. Editorial Mc Graw -Hill. 1996.
- Martínez, Walter. Guatemala, “País de contrastes”. *Revista Actitud.* Guatemala. 25/09/2015. Editorial Veraz S.A.
- Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación. *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala.* Proyecto AGEP de la Unión Europea. Guatemala. 2013.
- Montenegro, Mario Leonel y Morfín, Anabella. *Gestión del Patrimonio del Estado.* Guatemala. Flacso Guatemala. 2000.
- Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.* Vigésimotercera edición. Argentina. Editorial Heliasta. 2001.

- Prado, Gerardo. *Teoría del Estado*. Guatemala, Editorial Magna Terra Editoriales, 2012, 11ª. Edición.
- Pugliese, Mario. *Instituciones de Derecho Financiero*. Argentina. Editorial Porrúa, S. A. 1976. Segunda Edición.
- Quiñonez, Fernando. *Minfin busca cubrir necesidades básicas*. Siglo 21. Guatemala.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y reto*. España. Editorial Fundamentos. 2004. España.
- Stourm, René. *El Presupuesto Nacional*. París. 1913.
- Suarez, Eloy Emiliano. *Introducción al Derecho*. Argentina. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional de Litoral. 2004.
- Ulloa Loría, Francisco. *Curso Básico de Derecho Administrativo*. Guatemala. Editorial Investigaciones Jurídicas. S. A.
- Villegas B. Héctor. *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires Argentina. Ediciones Depalma Buenos Aires. 2000.
- Von Hildebrand, Dietrich. *Ética*. España. Ediciones Encuentro. 1983.
- Xercavins, Josep y otros. *Desarrollo sostenible*. España. Ediciones UPS. 2005.

LEGALES

- Asamblea Constituyente. *Constitución Española*. 1978.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Decreto Número 38. *Constitución Política de la República de El Salvador*.
- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Guatemala*. 1985.
- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. 1949.
- Asamblea Nacional Legislativa. Decreto Número 131. *Constitución Política de la República de Honduras*.
- Asamblea Nacional. *Constitución Política de la República de Nicaragua*. 1987.
- Congreso Constituyente. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. 1917.

- Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 57-92. Ley de Contrataciones del Estado.
- Congreso de la Republica de Guatemala. Decreto número 101-97. Ley Orgánica del Presupuesto.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 114- 97. Ley del Organismo Ejecutivo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969.*
- Jefe de Gobierno en Consejo de Ministros, Decreto-ley número 106. *Código Civil. 1973.*

ELECTRÓNICAS

- Analistas Independientes de Guatemala. Salazar, Diego. Desarrollo sostenible en ciudad de Guatemala. Guatemala. 2013. Página web: <http://www.analistasindependientes.org/2013/10/autor-diego-mauricio-salazar-fonseca-el.html>.
- Área de Economía de la Universidad de Córdoba. Universidad de Córdoba. *El Sector Público como sujeto económico. Hacienda pública.* España. 2010. Dirección de internet: http://www.uco.es/economia-aplicada/profesor/enlaces/161/511b9cac69bda2.39759421_APUNTES_HACIENDA_PUBLICA_2012-20131.pdf.
- Avina. Fundación Avina. *Nuestra Presencia en América Latina.* Guatemala. 2015. Página web: <http://www.avina.net/esp/sobre-avina/donde-trabajamos/>.
- Banco Mundial. Banco Mundial. Guatemala, *Panorama General. Bienestar.* Guatemala. 2015. Página web: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>.
- Ceibaguatate. Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad. Canasta Básica en Guatemala. Guatemala. 2015. Página web:

- <http://www.ceibaguatate.org/estudiosypublicaciones/Soberaniaalimentaria/Canasta%20basica%20en%20guatemala.pdf>.
- Dirección Nacional de Innovación Académica. Fulgencio Jimén Manuel. Universidad Nacional de Colombia. *Seminario planeación y finanzas públicas*. Colombia. Dirección de internet: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20III/Los%20propositos%20de%20la%20hacienda%20publica.pdf>.
 - El Banco Mundial. Grupo del Banco mundial. *Guatemala Panorama General*. Estados Unidos. 2015. Dirección de internet: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>.
 - Levivox Portal Jurídico. *Diccionario Jurídico*. Bolivia. Dirección de internet: http://www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?desde=Habitacion&hasta=Hechos%20administrativos&lang=es.
 - Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala. *Historia*. Guatemala. 2015. Dirección de internet: http://www.minfin.gob.gt/archivos/acercade/historia_nuevo.pdf.
 - PNUD. Julliard, Valérie. *Qué desarrollo queremos para Guatemala de 2015 a 2030*. Guatemala. Página web: <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2015/09/16/-qu-desarrollo-queremos-para-guatemala-de-2015-a-2030-/#>.
 - Progreso Social. Instituto de Progreso Social. Índice de Progreso Social 2015. Guatemala. 2015. Página web: <http://progresosocial.org.gt/wp-content/uploads/2015/05/IPS-2015-Presentacion-Guatemala-Macarena.pdf>.
 - Roca Jusmet, Jordi. *La crítica al crecimiento económico desde la economía ecológica y las propuestas de decrecimiento*. España. 2015. Dirección de internet: <http://www.ecologiapolitica.info/ep/33/opinion3.pdf>.
 - Taringa. Saborino, Jorge. Consideraciones sobre el Estado de Bienestar. Argentina. 2015. Dirección de internet: <http://www.taringa.net/posts/info/15730484/Consideraciones-sobre-el-Estado-de-Bienestar.html>.

ANEXOS

Modelo de instrumento:

	GUATEMALA Constitución Política de la República de Guatemala. 1985.	EL SALVADOR Constitución Política de la República de El Salvador. Decreto Número 38.	HONDURAS Constitución Política de la República de Honduras. Decreto Número 131.	NICARAGUA Constitución Política de la República de Nicaragua. 1987.	COSTA RICA Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949.	ESPAÑA Constitución Española. 1978.	ARGENTINA Constitución Argentina. 1994.	MEXICO Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.
FINES DEL ESTADO	Preámbulo y artículo 1.	Artículo 1.	Preámbulo y artículo 59.	Preámbulo y artículo 5.	Artículo 50.	Preámbulo y artículo 1.	Preámbulo.	Artículo 1.
HACIENDA PÚBLICA	Artículo 183.	Artículos 84-88.	Artículos 245, 352-360.	Artículos 154 y 155.	Artículos 176-187.	Artículos 128-136	Artículo 85.	Artículos 79 y 122.

En el cuadro de cotejo se presenta la condensación de la regulación jurídica de los fines del Estado y la institución de la hacienda pública de los Estados de los países estudiados; utilizando como unidades de análisis las Constituciones de dichos países, el análisis de dichos artículos se encuentra en el capítulo 1, 3 y 6 de la presente tesis.