

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

"MARCO LEGAL QUE PROMUEVE LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN
GUATEMALA"

TESIS DE GRADO

BARBARA ALEJANDRA TOLEDO MAZARIEGOS

CARNET 12822-03

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, NOVIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

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

"MARCO LEGAL QUE PROMUEVE LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN
GUATEMALA"

TESIS DE GRADO

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

POR

BARBARA ALEJANDRA TOLEDO MAZARIEGOS

PREVIO A CONFERÍRSELE

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

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, NOVIEMBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, 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: MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

LIC. DIANA LUCÍA YON VÉLIZ

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. ALFONSO GODINEZ ARANA

Diana Lucía Yon Véliz
Abogada y Notaria

Guatemala, 22 de octubre de 2015

Señores
Consejo de Facultad
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Presente.

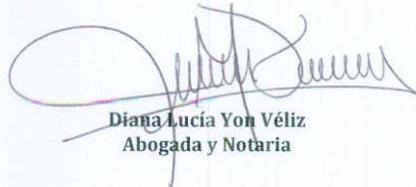
Estimados señores Consejo de Facultad:

En seguimiento a la designación asesora que se me hiciera, del trabajo de graduación desarrollado por la estudiante **BÁRBARA ALEJANDRA TOLEDO MAZARIEGOS**, con número de carné 12822-03, titulado "**MARCO LEGAL QUE RIGE Y PROMUEVE LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN GUATEMALA**"; me permito manifestarle que dicho trabajo constituye un estudio serio y riguroso en torno al tema, analizando la forma en la cual se crea y ejecuta el presupuesto del Estado, como se conforma el gasto público así como los medios e instituciones que velan por su cumplimiento y transparencia.

En virtud de lo anterior, por medio de la presente y en cumplimiento al mandato que la Facultad me encargara, procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo de tesis relacionado, ya que cumple con los requerimientos metodológicos y sustantivos que la Universidad Rafael Landívar demanda.

Sin otro particular, me suscribo con muestras de consideración y estima.

Atentamente,



Diana Lucía Yon Véliz
Abogada y Notaria

Alfonso Godinez Arana
Abogado y Notario

Guatemala, 12 de noviembre de 2015

Honorable Consejo de Facultad.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad Rafael Landívar.
Presente.

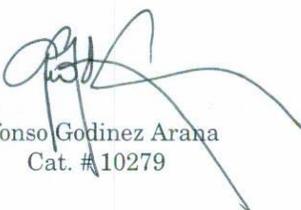
Distinguidos miembros de Consejo:

Les saludo atentamente con el propósito de rendir el siguiente dictamen, en mi calidad de Revisor de Forma y Fondo del trabajo de tesis titulado "**Marco legal que rige y promueve la transparencia del gasto público en Guatemala**", el cual fue elaborado por la estudiante **Bárbara Alejandra Toledo Mazariegos**, carné 12822-03.

A requerimiento del suscrito, el título del trabajo de tesis fue modificado quedando de la siguiente forma "**Marco legal que promueve la transparencia del gasto público en Guatemala**". El trabajo de tesis presenta un estudio sobre la normativa de control del gasto público en Guatemala, así como un análisis de derecho comparado sobre la legislación en materia de acceso a la información pública como mecanismo de control y transparencia.

Es oportuno señalar que la estudiante cumplió con todas las observaciones que le fueron formuladas así como con los cambios oportunamente indicados. En virtud de lo anterior, emito **DICTAMEN FAVORABLE** y recomiendo se autorice la impresión del trabajo de tesis.

Atentamente,


Alfonso Godinez Arana
Cat. #10279

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante BARBARA ALEJANDRA TOLEDO MAZARIEGOS, Carnet 12822-03 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07726-2015 de fecha 12 de noviembre de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"MARCO LEGAL QUE PROMUEVE LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN
GUATEMALA"

Previo a conferírsele 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 12 días del mes de noviembre del año 2015.


MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar



DEDICATORIA

A Dios

Por ser mi guía en todo momento, por acompañarme en cada paso que doy, por darme la fuerza para no desistir y por darme la sabiduría para alcanzar uno de los mayores e importantes logros de mi vida.

A mis padres

Por ser mi inspiración y mi mayor ejemplo a seguir, como los excelentes profesionales que han llegado a ser, a ellos infinitas gracias, quienes con su enorme esfuerzo y dedicación me apoyaron incondicionalmente y me acompañaron a lo largo de mi carrera hasta este día inolvidable. Mil gracias por su gran amor y por vivir junto a mí tanto los momentos difíciles como los momentos de inmensa alegría, esos momentos los llevaré por siempre en mi corazón.

A mi hermana Jimena

Por llegar a mi vida y llenarla de mucha felicidad, por compartir conmigo tantas emociones, por hacerme reír en todo momento, pero sobre todo en aquellos momentos difíciles cuando más lo necesito. Hoy sé que mi vida no sería lo mismo sin ella.

A mis abuelitos

Violeta Méndez, de quien siempre recordaré su alegría, su hermosa sonrisa y ese gran amor que me entregaba, Eleazar Mazariegos, quien siempre tuvo la paciencia para escuchar mis historias aun cuando era muy pequeña y Carmen Ojeda, a quien Dios la llenó con una gran nobleza en su corazón, orando todos los días a Dios por toda la familia y procurando siempre mantenernos unidos y por el gran amor que cada uno de ellos me entregó durante toda mi vida, hasta el día en que Dios decidió que gozaran de

su gloria, aun cuando mi mayor alegría sería verlos en este día, sé que hoy me acompañan como siempre lo hicieron y se regocijan conmigo por mi triunfo. Los extrañaré y los llevaré por siempre en mi corazón, abrazos y besos hasta el cielo.

A mi abuelito Rodolfo

Por su gran amor, por su apoyo, por instarme a culminar mi carrera y por alegrarse de mis logros alcanzados, le doy mil gracias a Dios por permitirme tenerlo presente en este día y verlo compartir conmigo esta meta alcanzada.

A mis tíos y tías

Por el apoyo y las palabras de aliento que en cierto momento me dieron para no desmayar y continuar, hasta llegar al objetivo alcanzado.

A mis primos y primas

Por ser más que primos, amigos que me brindaron fuerzas para culminar mi carrera.

A mis amigos

Por estar siempre presentes en los momentos en que más los necesitaba y tener palabras de cariño y de apoyo hacia mí.

A la Universidad Rafael Landívar

Por brindarme una educación de excelencia y con valores éticos, para llegar a ser una profesional de éxito acompañado de honorabilidad, colocando en alto esta noble profesión y esta prestigiosa casa de estudios.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	i
CAPÍTULO 1	
PRESUPUESTO DEL ESTADO Y GASTO PÚBLICO	
1.1. Presupuesto del Estado.....	1
1.1.1. Antecedentes.....	1
1.1.2. Ejecución del gasto público.....	3
1.2. Gasto público.....	7
1.2.1. Antecedentes.....	7
1.2.2. Nociones generales.....	9
1.2.3. Definición.....	11
1.2.4. Regulación del gasto público.....	14
1.2.5. Distribución del gasto público.....	25
CAPÍTULO 2	
TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	
2.1. Transparencia.....	32
2.1.1. Antecedentes.....	32
2.1.2. Definición.....	34
2.1.3. Aspectos fundamentales de la transparencia del gasto público.....	35
2.1.4. Organismos colaboradores.....	38
2.2. Fiscalización.....	42
2.2.1. Órgano fiscalizador.....	42
2.2.2. Otros medios de control.....	47
CAPÍTULO 3	
CORRUPCIÓN	
3.1. Antecedentes.....	50

3.2.	Definición.....	53
3.3.	Efectos de la corrupción.....	55
3.4.	Acciones anticorrupción.....	59
3.5.	Normativa nacional e internacional en el combate a la corrupción.....	64
3.5.1.	Normativa nacional.....	64
3.5.2.	Normativa internacional.....	71

CAPÍTULO FINAL

LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO PÚBLICO

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	76
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES.....	98
REFERENCIAS.....	100
ANEXOS.....	104

RESUMEN

El Estado de Guatemala, a través de su gobierno, tiene la obligación de cumplir con la satisfacción de todos los servicios públicos esenciales de la población; para que el Estado cuente con la posibilidad de cumplir con estos servicios y para que además se cumplan de manera eficaz y transparente, es indispensable que previamente obtenga los ingresos necesarios mediante el procedimiento establecido en la normativa del país, siendo este, la conformación anual del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, mediante el cual se efectúa la organización, distribución y manejo del llamado gasto público.

Puesto que todos los organismos e instituciones del Estado, deben velar por el adecuado cumplimiento del gasto público, los distintos aspectos y elementos del mismo, se encuentran regulados en diversas leyes, para que estas, en conjunto, contribuyan a la transparencia del gasto público, es decir que no existan alteraciones en su manejo, evitando de esta forma que el cumplimiento de los servicios se vea afectado y por consiguiente, traiga como resultado que no se alcancen avances en cuanto al desarrollo del país.

Debido a lo anterior, el objetivo general del presente trabajo fue analizar los mecanismos que regulan el control del gasto público, para establecer que efectivamente se está cumpliendo con los lineamientos contenidos en las distintas leyes, que se refieren tanto a su conformación, al procedimiento para su determinación y debida distribución, así como a los métodos y sujetos encargados del debido control y fiscalización con el objeto de mantener y fortalecer su transparencia.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales objetivos del Estado es cumplir con los servicios esenciales para alcanzar el desarrollo del país, pero para que sea posible cumplir con dicho objetivo, es necesario que se determine cuidadosamente el proceso mediante el cual se deben realizar los servicios, así como los sujetos que deben aplicarlos, las limitaciones dentro de la aplicación, entre otros.

Dentro del proceso mencionado se encuentra la necesaria obtención de los ingresos para organizarlos y, de esta forma, poder distribuirlos adecuadamente a toda la población, de conformidad con las necesidades de cada sector.

Pero aún más importante que determinar la aplicación del proceso de obtención de los ingresos necesarios, es el de analizar que efectivamente se ejecuten de forma transparente, conforme a la normativa existente, tomando en cuenta que se trata de recursos limitados.

Es por ello que fue necesario estudiar el contenido de las leyes que regulan el gasto público, previo al análisis de las necesidades de cada sector de la población, ya que como se indicó las necesidades de la población son distintas de acuerdo a cada sector, en donde pueden ser más acentuadas en unos que en otros.

Además se hizo necesario estudiar dentro de la normativa del país, los controles de fiscalización del gasto público y las entidades que se encargan del mismo, estableciéndose que la principal entidad es la Contraloría General de Cuentas, de la que su misma ley orgánica dispone que es el principal órgano fiscalizador de los organismos, las entidades del sector público, así como también personas individuales y jurídicas que manejen fondos públicos.

En la presente investigación, el objetivo general consistió en analizar los mecanismos que regulan el control del gasto público, para lograr que tanto la obtención de los ingresos públicos como su distribución, se desarrollen a través de un proceso transparente, y con esto cumplir con los requisitos establecidos en todas las leyes que contienen lo relativo al gasto público.

Para un estudio completo del presente tema, además del objetivo general, se establecieron objetivos específicos a través de los cuales se determinaron, en primer lugar, en qué consiste un presupuesto público, su elaboración, su programación y ejecución, pues es indispensable, tener el conocimiento necesario acerca de todo el procedimiento a través del cual se obtienen los recursos públicos; en segundo lugar, se identificaron los mecanismos de control y fiscalización sobre el gasto público y por ende, su transparencia; en tercer lugar, se determinaron las sanciones aplicables al incumplimiento de las normas establecidas, ya que por tratarse de los fondos públicos, es importante prestar especial atención a dichas sanciones; en cuarto lugar, se estableció si leyes respectivas se están aplicando efectivamente; en quinto lugar, se establecieron las consecuencias de la no transparencia del gasto público; finalmente se realizó un análisis comparativo entre las leyes que regulan el gasto público únicamente en Guatemala y un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala y otros países, todo ello, con el objeto de resolver la pregunta de investigación ¿Cuáles son los mecanismos que regulan y promueven la transparencia del control del gasto público?

Con el paso de los años, en la administración pública se ha hecho evidente la resistencia de las entidades para colaborar y prestar información acerca de la forma en que se maneja el gasto público, puesto que todas las entidades están encargadas de una porción del mismo para tener la capacidad de ejercer sus funciones, por lo cual, se estableció como limitación a la presente investigación

dicha resistencia, aun cuando se ha determinado en la Constitución y las leyes que esta información debe ser de conocimiento público.

Con el estudio y análisis del presente tema se desarrolló detalladamente todo el marco legal que constituye los lineamientos que deben seguirse para que efectivamente se alcance un aspecto de transparencia en cuanto al gasto público, pues es muy importante que se amplíe y se tenga el conocimiento adecuado acerca de los procedimientos contenidos en las leyes y de la forma en que se desarrollan.

En virtud que las consecuencias de no atender los lineamientos que se plasman en la normativa, como base para alcanzar la transparencia en el gasto público, es el surgimiento de diversos casos de corrupción, por lo que otro de los aportes alcanzados a través de la presente investigación se refirió al señalamiento de estos casos y a las medidas que deben tomarse para prevenir unos y eliminar otros cuando ya se han originado.

Para contar con un análisis más exacto y específico acerca del marco legal referente a todos los aspectos que interesan al presente tema, acerca del gasto público, se efectuaron cuadros comparativos que permitieron establecer en primer lugar los elementos más importantes de cada ley que contribuyen a la prevención para el control del gasto público, tales como los objetivos, los sujetos, la autoridad principal encargada del control sobre el manejo del gasto público y por último, las sanciones aplicadas al cometer actos que contravengan las disposiciones reguladas para prevenir la transparencia en el gasto público. En segundo lugar, a través del cuadro comparativo se pudo establecer también la forma en que actúan las distintas leyes y que en conjunto se concluye que se fortalecen los mecanismos plasmados en cada ley para el control del gasto público y el combate a la corrupción.

Es importante indicar que no se realizó únicamente un cuadro comparativo con la normativa de Guatemala, sino que además se analizó la normativa de Guatemala en relación con los países de Honduras, México y Uruguay en virtud que en estos tres países también existe normativa en materia de acceso a la información pública. Esta comparación se efectuó con el objeto de establecer las diferencias y similitudes de Guatemala con estos otros países, para extraer de dicho análisis las ventajas o desventajas en que se puede encontrar Guatemala en relación con los mismos, de acuerdo a la manera en que se regularon algunos aspectos.

CAPÍTULO 1

PRESUPUESTO DEL ESTADO Y GASTO PÚBLICO

1.1. PRESUPUESTO DEL ESTADO

1.1.1. Antecedentes

Cada año, el Estado tiene la obligación constitucional y legal de efectuar el cálculo y cuantificar el valor de las necesidades indispensables del país, las que deben ser cuidadosamente determinadas y seleccionadas, con el objeto de que dicho valor no sea ni excesivo, ni tampoco sea menor al que se debe establecer para cubrir las. Cálculo que recibe el nombre de presupuesto de Estado.

La cuantificación de los valores sobre las necesidades de la población, es primordial, ya que es la base legal sobre la que se va a determinar el destino de los recursos públicos, además contiene a quien se destinan y el procedimiento mediante el cual se hace llegar.

Es importante señalar que al momento de determinar el presupuesto, se debe considerar que los valores de las necesidades de la población pueden sufrir cambios año con año, ya que no todos los años, las necesidades y servicios que requiera el país, serán los mismos, por ejemplo, en el sector salud, en el que se puede producir el caso, como ya ha acontecido en diversas ocasiones, que de acuerdo a las condiciones climáticas, enfermedades infecciosas, o cualquier otro padecimiento en el que se vea afectada la mayoría de la población, se puede llegar a necesitar una mayor cantidad de insumos en los hospitales, razón por la cual, a los recursos destinados a los mismos, deberá aportarse un significativo aumento, para tener la capacidad de cubrir los servicios que requieran las instituciones de salud.

De acuerdo a lo anterior se ha establecido que el proceso presupuestario, atraviesa diversos retos que afrontar, tales como vínculos débiles entre la planificación y elaboración del presupuesto, reasignaciones presupuestarias significativas, es decir que durante la ejecución del presupuesto, los sectores tienden a modificar la asignación presupuestaria original, lo que provoca la reducción de la credibilidad general del presupuesto y por último la aplicación de sanciones y controles débiles, pues el régimen de sanciones es débil para lograr disuadir efectivamente las prácticas que no son consistentes con el desempeño y la credibilidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas.¹

Sin embargo, a pesar de las deficiencias que aún enfrenta el presupuesto, cabe mencionar que se han originado los llamados candados presupuestarios, los cuales tienen por objeto impedir determinadas asignaciones presupuestarias, sean disminuidas o transferidas a otras instituciones, esto con el objeto de contribuir a la calidad del gasto público y de evitar la incidencia en casos de corrupción.

Aun con la existencia de los candados presupuestarios, es importante señalar que no se ha alcanzado la eficiencia en el presupuesto, porque los lineamientos establecidos que debe seguir todo el proceso, no se encuentran debidamente fortalecidos, lo que podría provocar que se altere el mismo, perjudicando a la población, mediante la distribución equivocada de los recursos.

Se dice que la ordenación del presupuesto responde a la organización administrativa de los diferentes países, en el que, en el transcurso del tiempo, se ha impuesto el principio de la unidad de presupuesto, o sea, la recopilación de todos los gastos e ingresos en un solo presupuesto.²

¹ Banco Mundial, "Hacia una mejor calidad del gasto público", *Revisión del gasto público en Guatemala*, 2013, pág. 7.

² Von Eheberg, Karl Theodor, *Compendio de Hacienda Pública*, México, Editorial América, 1945, pág. 30.

Es decir que para conformar el presupuesto es necesario que se detallen dentro del mismo decreto anual, todos los ingresos y egresos de la Administración Pública, con el objeto de llevar un estricto control del mismo y que no se dé ninguna anomalía ni alteración dentro del manejo de los fondos públicos.

1.1.2 Ejecución del gasto público

El gasto público se ejecuta a través de presupuestos o programas económicos establecidos por los distintos gobiernos. En Guatemala la ejecución es a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que se elabora anualmente.

Se define al presupuesto como la recopilación de gastos e ingresos correspondientes a un período determinado, que se denomina ejercicio económico o período financiero.³

Classon Mazariegos, define al presupuesto como una planificación, que es la ordenación sistemática de un programa de trabajo, con sus recursos materiales y humanos, métodos y formas de organización hacia un objetivo determinado a largo y corto plazo en armonía con los valores sociales y económicos de la comunidad.⁴

De acuerdo a lo establecido, el gobierno, en ejercicio de sus funciones primordiales, lleva a cabo las acciones correspondientes, por medio de un programa llamado presupuesto, el cual es cuidadosa y previamente planificado y detallado, con base a informes y estudios presentados y aprobados, para que posteriormente, previo análisis legal, sea autorizado para su aplicación y ejecución.

³ *Ibid.*, pág. 28.

⁴ Mazariegos, Classon, *El Presupuesto Nacional*, Guatemala, Editorial Flacso, S. A., 1966, pág. 13.

Para comprender de una mejor manera la ejecución del gasto público, el Ministerio de Finanzas Públicas⁵ ha contemplado claramente el procedimiento del ciclo presupuestario, estableciendo que éste se compone de cuatro etapas, siendo estas la formulación, la discusión y aprobación, ejecución, evaluación y control.

La formulación consiste en que las entidades públicas solicitan sus asignaciones presupuestarias, pero con limitaciones, ya que las deben solicitar de acuerdo a los lineamientos de las políticas y normas presupuestarias y también de acuerdo a su techo de gasto.

La discusión y aprobación del proyecto inicia en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, la que luego de emitir dictamen, lo traslada al pleno del Congreso de la República para su aprobación, improbación o modificación. Si se aprueba, el Congreso emite decreto, si de lo contrario, no lo aprueba, continúa rigiendo el presupuesto en vigencia del año anterior.

Después de la aprobación del proyecto, las entidades públicas que solicitaron las asignaciones presupuestarias, adquieren los bienes y servicios con base a las metas y objetivos programados y detallados, siendo esta, la etapa de la ejecución.

Y por último, ya que es necesario verificar que los recursos públicos solicitados, efectivamente cumplirán con el destino determinado, se realiza la etapa de Evaluación y Control en la que se revisan, se corrigen y se mejoran las acciones que realizaron en cada entidad pública, con el objeto de establecer que si se

⁵www.minfin.gob.gt, Ciclo presupuestario, 27 de octubre de 2015.

alcanzaron las metas propuestas, si se utilizaron de manera correcta los recursos y si es necesario, ejecutar algunas correcciones.

El presupuesto representa los valores reales, económicos y financieros, los cuales son la base para alcanzar los objetivos en el progreso de los pueblos, por el impacto que sufren las economías en los impuestos y en la inversión de los ingresos que producen esos impuestos, que soporta y paga el pueblo.

El presupuesto cuenta con características esenciales para una mayor comprensión de su función, dentro de las cuales se mencionan las siguientes: Es un acto de previsión que sirve para regular la función administrativa y financiera del gobierno; la acción del poder público en materia de recursos y gastos no pueden ejecutarse sin autorización legislativa; todo presupuesto debe tener un determinado tiempo en su ejecución y durante el tiempo de vigencia debe llevar a término la rendición de cuentas.⁶

Se expresa que regula la función administrativa y financiera del gobierno, ya que sin la elaboración del presupuesto, no se tendría un control sobre los gastos y los ingresos de los recursos del Estado.

En cuanto a que no puede ejecutarse sin autorización legislativa, se refiere a la autorización otorgada por el Congreso de la República, al ser recibido por este el proyecto de presupuesto presentado para su aprobación.

Al referirse a la vigencia, el proyecto de presupuesto debe presentarse en forma anual, para su correcto análisis y evaluación y por último en cuanto a la rendición de cuentas, al finalizar la vigencia durante la cual debió aplicarse el presupuesto a las necesidades sociales determinadas, se debe presentar el

⁶ *Ibid.*, pág. 15.

informe correspondiente, para analizar los resultados en cuanto a la aplicación del presupuesto.

Para su funcionamiento, el presupuesto se rige por los principios de universalidad, unidad y equilibrio.⁷ El principio de universalidad se refiere a que el presupuesto debe contener detalladamente, todos los gastos a efectuar, así como todas las rentas determinadas a percibir, sin ninguna excepción.

Con el principio de unidad se refiere a que además de especificar claramente el detalle de gastos y de los recursos de los que el gobierno dispone para realizar sus programas orientados al beneficio nacional, debe también prestar atención a las previsiones que correspondan al ejercicio fiscal, tanto en cuanto a los recursos como para los gastos, cuantificando correctamente el monto específico de los mismos y los plazos correspondientes a su utilización.

El principio de equilibrio es la exacta correlación entre ingresos y gastos; de lo contrario, si un país tiene más gastos que ingresos, lo más conveniente sería reducir las inversiones públicas y no, como ha sucedido, que con el pretexto de un futuro restablecimiento económico, recurrir a la deuda pública, lo que tiene como consecuencia una mayor inestabilidad económica del país.

La determinación de ingresos y gastos de los cuales debe encargarse el gobierno, denota importancia para toda la población, puesto que sin esta determinación, no sería viable la obtención de recursos para el cumplimiento de las funciones del gobierno, destinadas a satisfacer las más importantes necesidades del pueblo guatemalteco.

⁷ *Ibid.*, pág. 16.

1.2. GASTO PÚBLICO

1.2.1. Antecedentes

El Estado, tiene como función principal el cumplimiento de determinados fines, dentro de los cuales se encuentran, la satisfacción de intereses colectivos mediante servicios públicos esenciales, enfocados para el progreso como para la supervivencia de la población. Pero para satisfacer dichos servicios, se necesita de una adecuada distribución de los recursos públicos, asignándolos de una manera eficiente.

Sin embargo, el objetivo del Estado no se trata únicamente de lograr el progreso necesario, mediante la asignación y distribución eficiente de los recursos, sino que se trata también de evitar, que al avanzar, no existan deficiencias, ni mucho menos retrocesos, en la aplicación de los recursos públicos.

Por lo que debería ser obligación fundamental del Estado, mantener un fortalecimiento constante de las políticas establecidas en cuanto a los recursos públicos y más aún cuando se trata de servicios destinados a la población con mayores necesidades, a la que se debe prestar una especial atención, mediante programas de desarrollo específicos, orientados a identificar de manera inmediata, cualquier retroceso que se origine, acompañado de una solución pronta y efectiva.

Se dice que es deber del Estado, ya que por medio de informes presentados por el Banco Mundial en los últimos años acerca de la distribución de los recursos en el país, se ha comprobado que estos no se han distribuido eficiente ni equitativamente y que, además, en algunos sectores como el de educación, han existido retrocesos, debido a que, como se señaló, no se mantiene un

fortalecimiento constante, sino que, al contrario, en algún momento se les resta atención e importancia a las necesidades que demandan todos los sectores.

Se expresa en el informe que a pesar de existir un incremento en el gasto público en salud en Guatemala, los niveles de gasto público se mantienen bajos en relación a los estándares internacionales y regionales. Como resultado, la proporción del gasto público en el total del gasto en salud es la más baja: 35% en Guatemala, comparado con un 60 y 75% en El Salvador; Honduras, Costa Rica y Panamá.⁸

En Guatemala, ya es de conocimiento de toda la población que tanto el sector educación como salud, han sido los más descuidados en cuanto a asignación eficiente de recursos públicos, es por esto que según el referido informe, se puede observar que no se atiende como se debe a uno de los sectores más importantes, como lo es salud, siendo este al que se le debería asignar un porcentaje mayor y de acuerdo a la demanda, se debe considerar año con año un incremento en los recursos, pues es uno de los servicios más utilizados por la población y de manera constante.

Según el informe, se entiende que el Estado de Guatemala, presta una menor atención al sector salud, en relación con la mayoría de países de América Latina, en los que los porcentajes de los recursos públicos, destinados a dicho sector son mayores y abarcan una gran parte del porcentaje del gasto público.

Cabe mencionar que en el informe no se han contemplado datos únicamente acerca de los avances o retrocesos, o si el gasto público asignado es menor al que debió asignarse, sino que también contiene datos acerca de la desigualdad que se ha creado en cuanto al destino de los recursos, puesto que se ha podido establecer que se han designado mayores porcentajes al departamento de

⁸ Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 3.

Guatemala, en relación a los demás departamentos, aun cuando debe haber igualdad, es en los departamentos en donde se necesita mayor porcentaje de recursos por la situación precaria en la que vive una gran parte de la población.

El análisis sugiere que el gasto público en educación y salud no beneficia a las regiones con mayores necesidades. Si bien algunos programas llegan a áreas pobres (comidas escolares), otros se concentran en áreas urbanas y semi-urbanas (libros de texto). La falta de una priorización clara en la asignación de recursos en los sectores sociales no permite maximizar los beneficios para la población más pobre.⁹

El Estado debe determinar correctamente sus objetivos, para que el cumplimiento de sus fines efectivamente alcance a toda la población y no se origine ninguna exclusión, de acuerdo a la necesidad de cada sector, que debe depender también del lugar y de la época en que se encuentren, ya que es posible que las necesidades se encuentren sujetas a cambios de acuerdo al tiempo y lugar en que se produzcan.

1.2.2. Nociones Generales

Todo Gobierno tiene la obligación de cumplir con sus objetivos primordiales, dentro de los cuales se encuentra la obtención de los recursos necesarios, que deben ser destinados a la implementación de las políticas públicas, los cuales, por la escala de su impacto, requieren de una atención especial para garantizar que sean utilizados y distribuidos adecuadamente.

Dichos recursos son representados, en el Gobierno de Guatemala, por el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, para determinar las fuentes y los gastos calculados, que deben efectuarse anualmente.

⁹*Ibid.*, pág. 8.

Por lo tanto el presupuesto es un programa de gobierno, ya que trata de obras que se proyectan realizar, cuyo programa se amplía, modifica o reduce según las circunstancias y además es un instrumento de control y coordinación administrativo.¹⁰

El Estado de Guatemala tiene como fin supremo el bien común, basándose para su cumplimiento, en principios constitucionales como el de justicia social, el cual implica incrementar la riqueza y lograr el pleno empleo para los guatemaltecos, asentándose en la equitativa distribución del ingreso nacional.

Por lo que el Estado debe tener como función principal, analizar y evaluar constantemente la participación y manejo de los recursos que se encuentran a cargo del gobierno, así como evaluar la participación del resto del sector público, en cuanto a la economía nacional del país.

Debe ser también función principal del Estado de Guatemala, el análisis de la información de gastos, destinados a las necesidades sociales, que puede presentar signos de ineficiencia o que también se pueda encontrar incompleta, para que de esta manera sea posible evaluar y mejorar la productividad, la eficiencia y equidad del gasto público.

A la vez la administración pública está regida por sus propios principios, los que se encuentran contemplados en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República, en su artículo 4 establece:

¹⁰ Mazariegos, Classon, *op. cit.*, pág. 13.

“El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana”.¹¹

De conformidad con los principios mencionados, se puede establecer que los recursos del Estado, deben ser coordinados, desarrollados y distribuidos sobre una base legal, que debe aplicarse en todo acto y no puede ser obviada en ningún momento por los entes encargados de dicha actividad, dentro del Gobierno, para que exista un cumplimiento estricto de la ley, cuya consecuencia sea que dichos recursos sean dirigidos de la forma esperada y correcta hacia los actos previamente determinados.

1.2.3. Definición

Como ya se ha mencionado anteriormente, el Estado, a través de su gobierno, debe obtener los recursos públicos indispensables, para el cumplimiento de sus fines, los cuales ejecuta por medio del gasto público.

Por lo que es importante manifestar que el gasto público es la erogación monetaria realizada por autoridad competente en virtud de una autorización legal destinada a fines de manifiesto interés colectivo.¹²

Manuel Ossorio se refiere al gasto público como: “Los que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines. En realidad, quienes realizan los gastos son los contribuyentes, por lo cual el gasto público, no es sino la traslación del poder de

¹¹ Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97.

¹² Burato, Alfredo, *Manual de Finanzas Públicas*, Argentina, Ediciones Macchi, 2015, pág. 32.

compra de manos de los contribuyentes a favor de los servidores y productores del Estado”.¹³

De lo anterior se extrae que el gasto público es el conjunto de todas aquellas inversiones que el Estado efectúa a través del gobierno para la satisfacción y mantenimiento de sus fines y de sus políticas públicas, los cuales se determinan, mediante el análisis y estudio de las demandas indispensables de la población guatemalteca.

La finalidad del gasto público deben ser los intereses colectivos. La noción de interés público trabaja en función de la historia y necesidades de cada pueblo, como así también la extensión y amplitud en que esas necesidades deben ser atendidas.¹⁴

Es por ello que se ha mencionado que para establecer el destino del gasto público, se debe determinar previamente, en qué sectores se distribuirá, las necesidades que cubrirán y en qué medida, ya que las mismas no serán iguales en un sector como en otro, ya que puede suceder que un sector necesite de un mayor porcentaje de gasto público para satisfacer los servicios importantes.

Se ha afirmado que el país dispone de los medios económicos suficientes para sustentar un mayor nivel de bienestar para la mayoría de la población, pero debido a la falta de una acción pública adecuada, por medio del gasto público que permita la inversión en capital humano, hasta ahora se han mantenido e incluso profundizado las brechas existentes en la distribución del ingreso y la riqueza.¹⁵

¹³ Gastos públicos. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Argentina, Editorial Heliasta, 1978, pág. 333

¹⁴ Ahumada, Guillermo, *Tratado de Finanzas Públicas*, volumen I, Argentina, Editorial Plus Ultra, 1968, pág. 71.

¹⁵ Pérez Morales, José Antonio. *Eficiencia y Equidad del Gasto público en Guatemala*, Guatemala, Editorial Serviprensa, C. A., 2,000, pág 15.

El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica. Por supuesto que se cumplirán con dichos objetivos, únicamente si ese manejo se realiza de una manera adecuada, es decir, que se determine concretamente el fin al cual se destina, el ente beneficiado y que además exista un control estricto mediante el cual se verifique que efectivamente está siendo utilizado en la forma y para los fines para los cuales fue determinado.

Las decisiones sobre la naturaleza y la magnitud de los gastos públicos deben guiarse por los principios de gasto mínimo, máxima ocupación y máximo beneficio.¹⁶

Se entiende que el gasto mínimo se refiere a que el gobierno debe invertir la menor cantidad posible del gasto público, en actividades que no son indispensables o vitales para el cumplimiento de sus fines. El gasto público debe ser orientado a satisfacer los derechos fundamentales de la población, tales como la salud, la educación, la vivienda, entre otros.

El objetivo del principio de máxima ocupación se refiere a que el gasto público sea utilizado únicamente para cubrir todas las necesidades esenciales de la población, de acuerdo al sector que se trate.

El principio de máximo beneficio está enfocado en los sectores que requieren de un mayor porcentaje de gasto público, es decir en aquellas áreas en donde la población se encuentra más necesitada, como por ejemplo en aquellos lugares a en donde la atención médica es escasa, o también en donde se necesita mejora en el mantenimiento de las escuelas, o también en donde exista un alto nivel de desnutrición.

Es importante mencionar que doctrinariamente se ha clasificado al gasto público de diversas formas, sin embargo, la clasificación más importante es aquella en la que se divide al gasto público en ordinarios y extraordinarios.

¹⁶ Burato, Alfredo, *op. cit.*, pág. 34

Son ordinarios aquellos gastos que se realizan de forma regular y extraordinarios aquellos con los que se cancelan compromisos o erogaciones que no son comunes ni periódicos.¹⁷

Es decir que los gastos ordinarios se encuentran dentro de la elaboración y planificación normal del presupuesto, mientras que los gastos extraordinarios, son aquellos que ya existiendo la determinación del presupuesto, por causas que no se originaron previamente, se deben determinar fuera de la planificación normal del presupuesto.

1.2.4. Regulación del Gasto Público

El gasto público, representado a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, Decreto anual del presupuesto, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República y por último como complemento importante, en la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República.

a) Constitución Política de la República de Guatemala

El gasto público se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que siendo esta la ley fundamental, contempla los parámetros principales sobre los cuales se debe regir el presupuesto y contempla también las funciones generales de la Ley Orgánica del Presupuesto.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 36.

La Constitución Política de la República de Guatemala, determina que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, debe incluir la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar, razón por la cual es tan importante, que el presupuesto sea efectuado mediante los pasos legales establecidos. Es necesario señalar que si el Congreso de la República de Guatemala no aprueba el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el próximo ejercicio fiscal e inicia el siguiente año, se aplica nuevamente el presupuesto en vigencia, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

La falta de aprobación del presupuesto, trae como consecuencia un retroceso en las funciones del gobierno, ya que si en el presupuesto anterior existían deficiencias que debían ser rectificadas para satisfacer plenamente las necesidades sociales, al aplicarse nuevamente el presupuesto anterior, no se alcanzaron los objetivos propuestos. Es por ello que al finalizar la aplicación de cada presupuesto, se presentan los resultados, para determinar los cambios que se deben efectuar y en qué forma se puede mejorar para el siguiente año, pues lamentablemente, de la falta de estos cambios o de la falta de la mejora de las deficiencias, la más afectada será la población que demanda necesidades urgentes, para su sobrevivencia.

En virtud que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe ser de conocimiento público para su revisión y análisis por parte de cualquier ciudadano y, si corresponde, presentar impugnaciones, la Constitución establece que el Ministerio de Finanzas Públicas debe disponer que copias del Presupuesto se encuentren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país, al igual que otras entidades públicas con patrimonio propio, estableciendo que cualquier funcionario público que impida u obstaculice la consulta será responsable penalmente.

Es importante mencionar que los Organismos o entidades que dispongan de fondos privados, como un medio de transparencia, también tienen la obligación de publicar anualmente el origen y aplicación de dichos fondos, en el Diario Oficial, dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal, el cual será auditado por la Contraloría General de Cuentas.

La Constitución establece en su artículo 238 que la Ley Orgánica del Presupuesto debe regular la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, los casos en que pueden transferirse fondos, el uso de las economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales, las normas a las que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privados, en lo que respecta a la aprobación y ejecución del presupuesto, la remuneración de los funcionarios y empleados públicos, la forma en la que se comprueban los gastos públicos y las formas de recaudación de los ingresos públicos.

Puesto que los fondos públicos deben encontrarse sometidos a un estricto control, el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

Es por esto que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su artículo 241 que el Organismo Ejecutivo debe presentar anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El Ministerio de Finanzas Públicas al formular la liquidación del presupuesto anual, debe presentarla a la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año para que esta rinda informe y emita dictamen, en un plazo no mayor de dos meses,

que debe remitir al Congreso de la República, para que apruebe o impruebe la liquidación. Si la aprueba se publica en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado, si por el contrario no se aprueba, el Congreso solicitará informes o explicaciones pertinentes.

Asimismo los Organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, deben presentar al Congreso en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, con el objeto de cumplir con el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.

b) Ley Orgánica del Presupuesto

En cuanto al ingreso nacional, el sistema legislativo guatemalteco, establece los principios que rigen el sistema presupuestario en relación a la función y manejo de los recursos del Estado, los cuales se encuentran contemplados en la Ley Orgánica del Presupuesto, en su artículo uno, en el cual de acuerdo a los mismos, manifiesta que el objeto de la ley es establecer normas para planificar, programar, organizar, coordinar, ejecutar y controlar la captación y uso de los recursos públicos; desarrollar sistemas que proporcionen información confiable sobre la ejecución del sector público; velar por el uso eficaz del crédito público; asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado, entre otros.¹⁸

Para evaluar la transparencia presupuestaria dentro de cada país, es indispensable conocer la forma en que se lleva a cabo el proceso presupuestario, así como las reglas y procedimientos que lo conforman.

Dentro de esto es básico destacar la importancia de los principios que rigen dicha institución, ya que éstos son las bases y los fundamentos que regirán la ejecución y distribución del gasto público.

¹⁸ Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.

Los principios son las directrices y parámetros que dictan los lineamientos del proceso presupuestario, desde su planificación hasta la fase de control de los mismos, estableciendo la forma sobre la cual éstos deben de ser contraídos y la manera de cómo o en base a qué deben de ser abordados para su control y fiscalización. Pues los principios de probidad y transparencia deben estar presentes dentro de todo el procedimiento.

La preparación material y técnica del presupuesto, comprende todas las estimaciones de los gastos, como primer paso y el cálculo de los recursos.

Estos datos, ordenados en forma racional, deben ser el reflejo real de la situación financiera y económica del país y permitirán planificar las obras y servicios que se propone realizar durante el año fiscal, de acuerdo a las actividades y programas de cada ministerio debidamente elaborado, que involucre aquellas obras de necesidad nacional y de bienestar para la colectividad.¹⁹

Por tanto, el presupuesto para su elaboración se desenvuelve a través de las siguientes fases o pasos, la formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación y control.

La formulación consiste en la evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país, es decir que se analizan los resultados obtenidos, si se alcanzaron o no los objetivos propuestos, cuantos se alcanzaron y cuáles son las deficiencias por las cuales no se alcanzaron algunos objetivos.

La evaluación es presentada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a más tardar el 28 de febrero de cada año. Y de acuerdo a los

¹⁹ Mazariegos, Classon, *op. cit.*, pág. 27.

resultados el Ministerio de Finanzas Públicas en coordinación con la Secretaría, presentan nuevos objetivos y planes de desarrollo, para que esta vez se alcancen los resultados propuestos.

Para la discusión y aprobación del presupuesto, los Organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas, deben presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, sus anteproyectos de presupuesto, a más tardar el 15 de julio de cada año.

Es importante mencionar que todas las entidades deben presentar sus anteproyectos de presupuesto, puesto que además de la responsabilidad de planificación y ejecución del presupuesto que recae en el Organismo Ejecutivo, las demás entidades, se responsabilizan en su ejecución, fiscalización y control.²⁰

Con los anteproyectos de presupuesto en su poder, el Ministerio de Finanzas Públicas presenta para su aprobación el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado al Congreso de la República.

La ejecución del presupuesto es la efectividad del cumplimiento de los lineamientos, a cargo de las unidades de administración financiera de cada entidad, mediante la centralización de la información de los respectivos presupuestos, esto se deriva del principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado, según lo manifiesta la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para llevar a cabo la ejecución y para cumplir con un estricto control del presupuesto, las unidades de administración financiera deben presentar a la Dirección Técnica del Presupuesto, dentro de los primeros 15 días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero, un informe sobre los avances de los

²⁰ *Ibid.*, pág. 30.

programas, subprogramas, proyectos, la asistencia financiera y los ingresos percibidos.

Un programa tan importante como el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación, debe ser ejecutado indispensablemente, mediante pasos, claramente delimitados y mediante una estructura debidamente organizada, en la que se debe prestar especial atención, para que los objetivos trazados, puedan ser alcanzados.

De lo contrario, los recursos de la nación, serían distribuidos de una manera desordenada, de una manera arbitraria, no serían distribuidos de una forma equitativa o los alcances de los recursos no llegarían a cubrir todas las necesidades sociales, esto a falta de un análisis previo de la situación económica y social.

Si se puede observar que aun al existir un orden legal para la elaboración y la ejecución del presupuesto, se han producido arbitrariedades, desvíos de fondos y no se han satisfecho las necesidades de gran parte de la población y lo más lamentable es que, en muchos casos, es la población más necesitada la que por la falta de cumplimiento de los recursos, queda más desprotegida.

Es por esto que dentro de la elaboración del presupuesto, deben intervenir los órganos y las entidades encargadas, para que con la responsabilidad que conlleva su intervención, se encarguen de cumplir y velar porque se cumplan debidamente las asignaciones presupuestarias.

c) Decreto anual del presupuesto

Anualmente debe ser aprobado el presupuesto general de ingreso y egresos del Estado que debe regir para el año siguiente. El decreto que aprueba el presupuesto contiene un listado riguroso de todos los ingresos y los egresos, junto con la cantidad estimada para cada uno.

Es importante indicar que en el apartado que en el presupuesto debe contener exposición de motivos, la clasificación económica de los ingresos, la clasificación económica del gasto, clasificación institucional por objeto del gasto, clasificación institucional por finalidad y función, clasificación institucional regional, clasificación regional y finalidad y la cuenta de ahorro, inversión y financiamiento.²¹

En el presupuesto de ingresos se encuentran los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios, contribuciones a la seguridad y previsión social, venta de bienes y servicios de la administración pública, rentas de la propiedad, transferencias corrientes, recuperación de préstamos de largo plazo, disminución de otros activos financieros, endeudamiento público interno y endeudamiento público externo.

Dentro del presupuesto de egresos se detallan los referentes a la deuda pública, los gastos tanto de funcionamiento como de administración, de las instituciones públicas que lo conforman, tales como la Presidencia de la República, los Ministerios, también las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo y la Procuraduría General de la Nación.

Es necesario señalar que las variaciones que se originan, de acuerdo a las necesidades de la población, en cuanto a la prestación de los servicios, se ve reflejado entre el presupuesto aprobado para el año dos mil quince en el que el monto ascendió a Q.70,600,000,000.00, mientras que el presupuesto aprobado para el año dos mil catorce, la cantidad estimada ascendió a Q. 66,984,437,187.00.

Otra de las variaciones contempladas dentro del presupuesto del presente año, es el impuesto mensual que se estableció a la telefonía, así como el alza del impuesto a la distribución del cemento, artículos que dieron lugar a impugnaciones, los cuales

²¹Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.

fueron declarados inconstitucionales. Lo que provocó también que el impuesto a la telefonía móvil no se incluyera dentro del presupuesto para el año dos mil dieciséis.

d) Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

Se mencionó que el gasto público también se encuentra regulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas ya que dentro de sus funciones se encuentra la de promover y vigilar la calidad del gasto público.

La calidad de gasto público se refiere al conjunto de los resultados obtenidos en base a los planes y los objetivos contemplados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

El resultado de la ejecución del gasto público, implica la utilización de los recursos asignados y aprobados en el presupuesto de la Nación, con apego a los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y legalidad, medibles a través de indicadores que reflejen cambios cualitativos o cuantitativos.

Los recursos con los que dispone un gobierno, deben ser manejados de una manera eficiente y transparente, con el fin de que éstos se conviertan, como siempre debe ser, en inversión, producción y empleo, creando un proceso constante de crecimiento y avance hacia los resultados deseados.

El Proyecto de Presupuesto al ser presentado, siempre debe contar con una clara y suficiente información de resultados, para tener la capacidad de conocerlo y poder realizar una comparación adecuada de los cambios en el Presupuesto de la nación. Esto incluye datos, tales como las políticas implementadas, las metas y los recursos destinados a los programas y a las entidades involucradas.

Por lo que se puede concluir que el objeto de calidad de gasto público es, en primer lugar, comprobar si el plan anual y los programas de ejecución presupuestaria, son los adecuados y si en los mismos se fijaron metas y objetivos; y segundo, revisar si se alcanzaron con eficiencia y eficacia los objetivos y metas fijadas en los planes y los programas, en relación con los recursos financieros, humanos y materiales, aplicados conforme al presupuesto.

La Contraloría General de Cuentas como órgano superior de control, se encarga de promover y vigilar la calidad del gasto público a través del Subcontralor de Calidad de Gasto Público, quien es nombrado por el Contralor General de Cuentas y tiene como función específica analizar y evaluar la calidad y el impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado y de sus entidades, organismos e instituciones de la ejecución física y financiera del presupuesto asignado con relación a los planes operativos anuales.²²

Una de las funciones administrativas que ejercen los órganos de administración pública es el control y en cuanto a la Contraloría General de Cuentas, a esta le compete el llamado control del gasto público o control gubernamental, el cual consiste en el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen y coordinan el ejercicio del control interno y externo gubernamental.²³

Para promover procesos de participación ciudadana dentro de la actividad de control de la calidad del gasto público debe ponerse a disposición del público un mayor desglose de la información del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, para que este conozca con un mayor detalle el destino de los recursos, y de esta manera pueda participar con una voz activa en la conveniencia o inconveniencia de las asignaciones presupuestarias que se hacen a su favor,

²² Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002.

²³ Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002.

proponiendo si la forma en la cual se ejecutarán son realmente beneficiosas para la comunidad.

Para la medición de la calidad del gasto público, la Contraloría General de Cuentas, dentro de su marco legal e institucional, establece los parámetros o estándares de aplicación general para el análisis de los resultados de gestión, de acuerdo con la naturaleza de las entidades sujetas a evaluación, tomando como punto de partida los preceptos de eficiencia, eficacia y racionalidad del gasto y de los costos.

e) Ley de Acceso a la Información Pública

Si bien es cierto que esta Ley no regula directamente aspectos y elementos sobre el gasto público, si tiene un papel muy importante como mecanismo para coadyuvar en la transparencia del mismo y fortalecerla, ya que la Ley de Acceso a la Información Pública establece dentro de su normativa que toda persona tiene derecho a solicitar información de la Administración Pública y así como en el caso del gasto público, que es manejado por organismos e instituciones públicas, toda persona tendrá derecho a solicitar información acerca de las actividades y servicios para los cuales fueron destinados los fondos públicos como mecanismo también de control para establecer que no está siendo destinado hacia fines distintos para los que se determina.

Para cumplir con lo anterior, la Ley de Acceso a la Información Pública, se basa en los principios de máxima publicidad, transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública, gratuidad en el acceso a la información pública y sencillez y celeridad en el procedimiento. De acuerdo a los principios, se puede observar que el objetivo no es solamente permitir el acceso a la información, sino que además la solicitud se realice a través de un procedimiento simple y con mayor facilidad, en cuanto a otras solicitudes.

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Acceso a la Información Pública no desarrolla aspectos directos sobre el gasto público, sin embargo es aplicable a todo el manejo del gasto público, de acuerdo a los lineamientos que establece, siendo uno de estos, el capítulo segundo titulado obligaciones de transparencia, un aspecto que se persigue en todo momento, dentro del desarrollo, manejo y distribución del gasto público.

El artículo diez de la ley siempre incluido dentro del capítulo segundo, expresa que los sujetos obligados, deberán mantener, actualizada y disponible, información que se refiera, por mencionar algunas, a la misión y objetivos de la institución, su plan operativo anual y los resultados obtenidos mediante su cumplimiento, los manuales de procedimientos y un numeral muy importante que se refiere a la información sobre el presupuesto de ingresos y egresos asignado para cada ejercicio fiscal, los programas a su cargo, sus modificaciones y las transferencias internas y externas, informes de ejecución presupuestaria, información de depósitos constituidos con fondos públicos.²⁴

Como se puede observar, la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública es un mecanismo indispensable en la prevención de actos en contra de la transparencia del gasto público, como medio de control y de prevención, mediante la presentación de información de interés para la población.

1.2.5. Distribución del gastopúblico

Las asignaciones presupuestarias que se efectúan dentro del Presupuesto de la Nación deben de ser acordes a las necesidades sociales detectadas en el país o en base a la agenda programática del gobierno, para cumplir con las metas

²⁴ Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008.

establecidas, con el objeto de alcanzar ciertos niveles de desarrollo. Esta facultad compete a la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN, ya que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz ha impulsado una dinámica de planificación de carácter participativo y desconcentrado.

Compete dicha facultad a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, puesto que dentro de sus funciones, se encuentran elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales. También preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con la política general del Gobierno y en consulta con los demás ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual. Además debe Dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República, individualmente o en Consejo de Ministros, sobre los resultados alcanzados, debiendo proponer las rectificaciones que estime necesarias.²⁵

Es decir que, la Secretaría como dependencia de apoyo a la Presidencia de la República, actúa como ente de la administración pública y por lo tanto, ejerce las funciones administrativas y esenciales dentro de la misma, las cuales son planificación, coordinación, organización, dirección y control.

*La planificación consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización.*²⁶

²⁵ Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97.

²⁶ Calderón Morales, Hugo, *Derecho Administrativo I*, Guatemala, Editorial Llerena, 1999, pág. 7

Previo a presentar y desarrollar los ingresos y gastos destinados a satisfacer las necesidades sociales del país, es indispensable, el análisis e investigación de la situación pública y económica del país, para determinar con exactitud, esas necesidades sociales, para tener la capacidad de cubrirlas y así obtener los resultados esperados.

Por su parte la Coordinación es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.²⁷

La coordinación se ve reflejada dentro de las funciones de la Secretaría, ya que debe elaborar, en conjunto con el Ministerio de Finanzas Públicas, los planes y los proyectos adecuados para determinar los presupuestos. Siendo, la función de la Secretaría, el manejo y desarrollo de los recursos del país, es obligatorio que se involucre al Ministerio de Finanzas Públicas ya que es la entidad encargada de la ejecución presupuestaria.

La organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.²⁸

La Secretaría, para cumplir con sus funciones, debe preparar adecuadamente y en forma ordenada, todos los medios y los mecanismos que serán aplicados para la correcta utilización y disposición de los recursos, porque de lo contrario, al no efectuarse una preparación adecuada, no se tendrá la capacidad de alcanzar los objetivos deseados.

²⁷ *Ibid.*, pág. 8

²⁸ *Ibid.*, pág. 9

*El control es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular, nuevos planes. Implica también que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta, control de calidad, auditorías, especificaciones técnicas, entre otros.*²⁹

El control es la función más importante que realiza la Secretaría, puesto que a partir de la misma se obtiene la medición de los resultados de la gestión, estableciendo si efectivamente se cumplieron los objetivos trazados o no, siendo el punto de partida para la formulación de las planificaciones futuras, mediante la corrección y mejoramiento de los resultados.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, en virtud de la normativa vigente y con la finalidad de ordenar el proceso de inversión pública y apoyar la transparencia del gasto público, adoptó a comienzos del año dos mil uno la decisión de poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Inversión Públicas (SNIP).³⁰

Con inversión pública se refiere a los recursos que el sector público destina para crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país de producir bienes y servicios, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.³¹

La creación del SNIP implicó un cambio profundo en la forma en que era tratado el tema de la inversión pública en el país, pues a partir del ejercicio fiscal para el

²⁹ *Ibid.*, pág.10.

³⁰ www.snip.segeplan.gob.gt, Normas e instrucciones, 31 de octubre de 2015.

³¹ www.snip.segeplan.gob.gt, Normas del Sistema de Inversión Nacional de Inversión Pública. Ejercicio fiscal 2016, 25 de agosto de 2015.

año dos mil tres, se establecieron requisitos específicos que debía contener la información presentada en todos los proyectos de inversión, tales como adjuntar el documento técnico que contenga la identificación, formulación y evaluación del mismo, las cuales debían ser efectuadas en base a instrucciones debidamente estipuladas y por las instituciones responsables de los proyectos, de conformidad el documento denominado "Normas e Instrucciones del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), ejercicio fiscal 2003". El cual se determinó que debía ser considerado por todas las Instituciones del sector público, al instante de solicitar los recursos de inversión para dicho ejercicio fiscal.

También, es necesario señalar que las Instituciones responsables en cuanto a los proyectos de inversión, deben informarse de todos los procedimientos generales y específicos sobre la materia, no sólo en cuanto a la fecha oficial de su presentación, sino que en todo lo relacionado con la documentación que es obligatorio adjuntar al momento de efectuar la solicitud de recursos. Cabe mencionar que las normas del SNIP son actualizadas cada año, pues es importante resaltar que estas varían de acuerdo al ejercicio fiscal vigente.

Es por esto que el SNIP contribuye a propiciar la asignación de recursos a los proyectos de mayor rentabilidad social, acordes a las prioridades, metas, resultados y lineamientos establecidos en los planes nacionales de desarrollo.³²

El Sistema Nacional de Inversión Pública, también ha logrado la estrecha coordinación entre la planificación y el proceso de elaboración del presupuesto público de inversión pública, para garantizar que los recursos se orienten al cumplimiento de los planes y prioridades de gobierno, donde el presupuesto se convierte en el principal instrumento de realización y control de las políticas sectoriales de desarrollo.

³² Loc. Cit.

Para el 2016, el Sistema Nacional de Inversión Pública emitió normas cuyo propósito es atender a las necesidades de la población de acuerdo a los sectores, departamentales y municipales para cumplir con el todo el proceso de inversión pública de una manera eficiente y ordenada.

Las normas emitidas deben ser observadas por las entidades públicas que requieren recursos del presupuesto del Estado, en cuanto a la inversión de los recursos, para el año fiscal inmediato siguiente.

Dentro de las normas se incluyen también los lineamientos generales para orientar a las entidades públicas sobre la forma en que deben presentarse las iniciativas de inversión pública.

Es importante indagar sobre los criterios utilizados para la distribución del gasto público, para hacer un análisis de eficiencia, eficacia y de legalidad sobre el destino de los recursos del Estado. Pues de esta manera se genera un sistema de supervisión sobre la ejecución del gasto, teniendo la posibilidad de fiscalizar y monitorear procesos de gestión pública.

Cabe resaltar que la implementación del SNIP es un avance muy importante en cuanto a la fiscalización, distribución y aprobación del gasto público, ya que las normas del SNIP engloban toda la inversión pública, puesto que se incluye a todas las entidades que soliciten financiamiento de recursos para el cumplimiento de sus actividades.

Asimismo las normas del SNIP también contienen la forma de presentación de las solicitudes, dentro de la cual se encuentra la documentación que las entidades están obligadas a adjuntar al momento de su solicitud, manifestando

al mismo tiempo el rechazo de las solicitudes si no cumplen con la documentación indicada.

El SNIP para su correcto funcionamiento estableció los siguientes objetivos:

- i. Que cada proyecto tenga un nombre propio dentro del sistema nacional de inversión pública.
- ii. Que el nombre permanezca invariable dentro de todo el ciclo de vida del proyecto.
- iii. Que a través del nombre del proyecto, se pueda tener una idea clara de lo que se pretende realizar con el proyecto.
- iv. Que se pueda disponer de nombres uniformes para proyectos de una misma naturaleza³³.

Por tanto, mediante el SNIP se ejerce un control más cercano, de acuerdo a los recursos solicitados e implementados para los planes nacionales de desarrollo, de las comunidades y sectores más necesitados de la población, a través de la imposición de normas específicas, a las que deben sujetarse las entidades públicas que intervengan.

Si bien es cierto que el SNIP ha implementado sus propios parámetros y normas, es necesario mencionar que el mismo se basa en leyes y normas fundamentales para el cumplimiento de determinados actos, como estudios, análisis y ejecución de proyectos, en los que, dependiendo del proyecto que se busque desarrollar, se deben presentar de acuerdo a los lineamientos establecidos, como por ejemplo los estudios de inversión contenidos en la Ley de la Contraloría General de Cuentas, o también la ejecución de proyectos contenida en la Ley de Contrataciones del Estado.

CAPÍTULO 2

³³*Loc. cit.*

TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

2.1. TRANSPARENCIA

2.1.1. Antecedentes

Entre una de las más importantes finalidades del Estado, debe encontrarse permanentemente, la de brindar seguridad en todos los sentidos a la ciudadanía, mediante la correcta y organizada realización de sus actos, atendiendo a los procedimientos legales establecidos.

Dentro de esa seguridad, debe imperar el adecuado y estricto manejo del gasto público, siendo esta una de las más importantes funciones del Estado, a la que se le llama actuar con transparencia.

De acuerdo a la definición en sentido general transparencia se refiere a algo con sentido fácil de descubrir o también a aquello cuyo sentido oculto se deja adivinar fácilmente.³⁴

Es por esto que se puede decir que la transparencia se puede entender como todo aquello que debe ser claro o que debe ser evidente, que por lo tanto no debe dar lugar a ningún cuestionamiento. Esto dentro de la administración pública representa que todos los actos, contratos y en si cualquier gestión que se realice dentro del sector estatal debe ser público, de manera que se impida la desviación de los objetivos, planes y fondos del Estado.

En muchos ámbitos de la sociedad se cree que la transparencia atiende únicamente a la política, debido a que dentro de la administración estatal se han

³⁴ Diccionario Larousse, Ediciones Larousse, S. A., México, 1983.

generado distintas situaciones que han dado lugar a suponer que se han dado graves problema de corrupción.

Sin embargo, es importante ampliar esta concepción, porque es necesario determinar las facultades que tiene el Estado y en qué forma deben ser desarrolladas dentro de un proceso de fortalecimiento del mismo, para impulsar la transparencia como herramienta de desarrollo.

Es por esto que la transparencia debe existir en todos los entes del Estado, desde las unidades más pequeñas hasta aquellas más complejas. No es posible exigir a una sola dependencia la probidad y eficiencia del sistema, ya que éste está integrado por un conjunto de órganos y dependencias, en el cual si un órgano está funcionando con debilidades, el resto de los órganos tampoco funcionará con eficiencia.

La transparencia en el gasto público es imprescindible en primer lugar para asignar y ejecutar adecuadamente los recursos públicos disponibles, de tal manera que promuevan el crecimiento económico del país;³⁵ en segundo lugar, es imprescindible, para que los ciudadanos cuenten con información oportuna y de calidad, sobre las decisiones y acciones tomadas por la autoridad.

El presupuesto de la Nación, siendo el que representa los recursos destinados a la implementación de las políticas públicas, por la escala de su impacto, requiere una atención especial para garantizar que dichos recursos serán utilizados adecuadamente.

Para lograrlo, la transparencia presupuestaria debe proveer la información necesaria sobre las finanzas del Gobierno, conociendo la situación global de sus

³⁵ *Análisis del Gasto Público en Guatemala*, Guatemala, Magna Terra Editores, S. A., 2008, pág. 13.

ingresos, egresos, la situación de los activos y pasivos, sus riesgos y sus perspectivas.³⁶

La transparencia también debe presentar información sobre las decisiones gubernamentales y administrativas que afectan los planes a implementar. Quiénes son los beneficiados, qué beneficios se obtendrán y en qué forma. Así como permitir al ciudadano informarse sobre las decisiones del Gobierno, para que pueda formarse un juicio completo sobre los distintos programas de Gobierno y su impacto. La transparencia en la administración de los recursos es esencial para asegurar la gobernabilidad del país.

2.1.2. Definición

Se mencionó anteriormente que transparencia se refiere a aquello que debe ser claro y evidente, o a aquello que es fácil de descubrir o que encontrándose oculto, se deja adivinar fácilmente.

Ya en el sentido de transparencia, en cuanto a las funciones del Estado, Mynor Vinicio Cabrera en su obra *Transparencia, Una responsabilidad compartida*, define a la transparencia como el ambiente de gestión que favorece la existencia de reglas claras y el conocimiento público de las actuaciones de las instituciones públicas y las empresas privadas.³⁷

Derivado de lo anterior, definiendo a la transparencia dirigida al gasto público, se puede entender como la ejecución y el desarrollo adecuado y ordenado de los recursos públicos del Estado, de la cual la población debe obtener el conocimiento, para contar con la información concreta y detallada del uso y el destino aplicado a cada uno de los recursos.

³⁶ *Ibid.*, pág. 14.

³⁷ Cabrera, Mynor Vinicio, *Transparencia: Una responsabilidad compartida, cuadernos de Desarrollo humano*, Guatemala, Artgrafic de Guatemala, 2002, pág. 3.

Por lo tanto, la transparencia del gasto público se refiere a que siendo el manejo del gasto público, una de las funciones más importantes del Estado, ya que en él se encuentran contenidos todos los recursos con los cuales la población debe sobrevivir y también desarrollarse, ésta función debe ejecutarse públicamente y de esa ejecución se debe presentar el informe detallado de toda gestión, sin ocultar a la población ningún movimiento importante en cuanto al destino de los recursos, pues de esta situación, deviene la confianza o la falta de confianza de la población en el Estado, por la que en diversas ocasiones se han originado supuestos en los que por la falta de la presentación de la información adecuada y detallada de los recursos, se cree o hasta se afirma que el Estado no está actuando con transparencia en cuanto a la ejecución del gasto público.

2.1.3. Aspectos fundamentales de la transparencia del gasto público.

La población siempre tendrá como expectativa, que un Estado al estar a cargo de todas las funciones a través de las cuales la misma tiene como objetivo desarrollarse plenamente y que se vean cumplidos y satisfechos todos los servicios básicos, se maneje en cuanto a los lineamientos legales para cumplir estrictamente con su finalidad.

Sin embargo a través de los años, las finalidades del gobierno en cuanto al gasto público se han visto empañadas por su mal manejo, lo que ha traído como consecuencia que la expectativa de la población no sea cumplida y por lo tanto se expresen en un sentido de desaprobación hacia el Estado.

La gobernabilidad debe concretizarse para el beneficio de todos los involucrados, mediante un nuevo entendimiento de los beneficios de una

distribución óptima de derechos y responsabilidades entre los gobiernos centrales, los gobiernos locales emergentes y los ciudadanos.³⁸

Esto significa que para que exista transparencia sería necesario que actúen en conjunto, tanto el gobierno como toda la población, determinando cuidadosamente las funciones de cada uno. En cuanto a la población no se está haciendo referencia a que ésta se encargue o tome parte de las funciones del Estado, ya que estas se encuentran determinadas, sino que, se refiere a que la población que detecte actos anómalos dentro de la administración pública, en cuanto al manejo del gasto público, no dude en denunciarlos, contribuyendo de esta manera a que el gasto público si sea manejado con transparencia.

La participación de la población en cuanto a la denuncia de actos anómalos es de suma importancia para lograr transparencia, ya que es esta la que puede verificar de manera directa si el Estado está cumpliendo con su deber de distribuir correcta y equitativamente los recursos públicos y cuáles son los recursos con los que no está cumpliendo. Y si la población, aun cuando se vea afectada no denuncia estos actos, no será posible lograr un avance aún más eficiente en el manejo del gasto público.

Se ha determinado que se podría alcanzar plenamente un gasto público transparente, mediante la descentralización de decisiones, la desconcentración de la provisión de servicios hacia el nivel local y la concentración de la responsabilidad de la formulación de políticas públicas en el Organismo Ejecutivo, fortaleciendo de esta manera la autoridad y legitimidad del gobierno nacional. Y también se alcanzaría si se permitiera a los gobiernos locales

³⁸Maclean-Arabo, Ronald, Argüello, *Gobernabilidad y Transparencia*, San Salvador, El Salvador, 2000, pág. 13.

trabajar de cerca con la población para solucionar problemas que afectan su cotidianidad y su calidad de vida.³⁹

Se podría establecer que la mayoría de esas funciones ya se encuentran plenamente determinadas. Sin embargo, lo que se necesitaría es que se preste una mayor atención en cuanto a la provisión de los servicios públicos, pues se ha podido observar que aun cuando existe la desconcentración de los servicios mediante los ministerios, no llegan a todos los sectores en donde es absolutamente necesario. Por lo tanto lo que debería tratarse con urgencia es maximizar la eficiencia de esos servicios.

El objeto de todo Estado, debería ser el de organizarse de una manera tal que sea posible la existencia de un mecanismo flexible mediante el cual los ciudadanos se involucren en las políticas públicas y tengan la capacidad de influir de manera positiva en los asuntos de la administración pública. Por supuesto siempre que se les incluya de una manera ordenada, sin desvirtuar, alterar, ni impedir las funciones que ya fueron implementadas para los funcionarios públicos.

Todo esto con el objeto de cambiar la percepción de rechazo que actualmente se mantiene hacia los funcionarios públicos en cuanto al manejo del gasto público, por no ser atendidas las demandas de la población en cuanto al mismo y por considerar que los resultados de la distribución del gasto público han sido desfavorables para la población, trayendo como consecuencia, la desconfianza de la población hacia las entidades públicas.

³⁹*Loc. cit.*

2.1.4. Organismos colaboradores

Existen Organismos tanto nacionales como internacionales que se han encargado de estudiar la situación de Guatemala en cuanto a las políticas del Estado referentes al gasto público, que luego de estudiar en determinados períodos de tiempo los resultados de su utilización y también el funcionamiento de los entes fiscalizadores, presentan informes de su gestión.

En cuanto a los organismos nacionales, se puede mencionar el de Acción Ciudadana, la cual es una organización no gubernamental que instauró el Programa de Promoción de la Transparencia, conformado por varias etapas, dentro de las cuales destaca la de Transparencia Internacional, que se basa para la presentación de sus informes en dos componentes siendo estos el fortalecimiento de las instituciones de control y la coordinación de una instancia para la transparencia.⁴⁰

El componente fortalecimiento de las instituciones de control consiste en monitorear para diagnosticar el funcionamiento de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Congreso de la República y la Fiscalía de la Sección contra la Corrupción del Ministerio Público. Y el componente de coordinación de una instancia para la transparencia se refiere al proceso de construcción de un movimiento social para alcanzar la transparencia.⁴¹

Se entiende que se monitorean y estudian dichos órganos porque se considera que son estos los que deben velar porque se cumplan estrictamente las políticas del gasto público, mediante su fiscalización y si corresponde, la presentación de las denuncias, al considerar que se encuentran actos contrarios al

⁴⁰ Cabrera, Mynor Vinicio, *óp. cit.*,pág. 16.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 17.

funcionamiento adecuado del gasto público, proponiendo como objetivo que si la fiscalización es débil, se generen cambios para que se fortalezca.

En cuanto al segundo componente que trata de la coordinación de una instancia para la transparencia, se refiere a crear bases sólidas para que a partir de estas se puedan generar cambios permanentes y conseguir una mayor transparencia en cuanto al manejo del gasto público.

Se considera que al crear una organización que está dirigida a estudiar y analizar las funciones del Estado y sus entidades, se debe contar con un grupo de personas especializadas en el tema, ya que aun cuando se basan en datos detallados para presentar sus informes, el análisis se deriva de sus conocimientos y de su experiencia, pues no se trata únicamente de presentar informes en forma periódica, sino que también se trata de proponer cambios que mejoren las deficiencias que han surgido dentro del sistema.

Ya que el estudio de la transparencia ha trascendido fronteras, como ya se mencionó, existen organizaciones internacionales que también se encargan de su estudio y análisis, tal es el caso de la organización no gubernamental llamada Transparencia Internacional la cual está dedicada a impulsar la rendición de cuentas del gobierno y la erradicación de la corrupción nacional e internacional.⁴²

Es muy importante contar con un enfoque externo y no únicamente con un enfoque interno, sobre lo que ocurre dentro del país, pues a veces, aun siendo tan obvios los problemas y las deficiencias del gasto público por las que está atravesando un país, estas se han ignorado, lo que ha provocado que problemas menores o de fácil solución, se conviertan en problemas de mayor magnitud,

⁴² *Ibid.*, pág. 11.

que llegan a presentar dificultades para solucionarse y hasta desarrollarse, cuando pudo haberse solucionado en forma rápida y eficiente.

Es por esto que es tan importante el estudio externo, para identificar aquellos problemas que en su debido momento no lo fueron o se ignoraron y que por lo mismo impiden el avance del país, para que mediante estos análisis se presenten las propuestas adecuadas para su solución y además se implementen otras para su desarrollo.

De esta organización internacional, se deriva que la Organización nacional Acción Ciudadana, instaurara una etapa dentro de su programa con el mismo nombre, a causa del auge que ha cobrado, por tratarse de un estudio tan importante y con características internacionales.

La organización Transparencia Internacional, ha presentado informes como resultado de consultas dirigidas a empresarios, analistas y público en general, que refleja una percepción negativa acerca de la corrupción en Guatemala, siendo lo más preocupante, que se ha evidenciado que dicha corrupción tiende a aumentar año con año.

Los informes presentados son necesarios y muy importantes, tanto para establecer cómo se encuentra la situación económica y política del país, como para que se obtengan los datos suficientes para formular y presentar nuevos y más desarrollados sistemas de control, de todas las operaciones efectuadas con el gasto público, si de los resultados, se concluye que la situación no es satisfactoria o cuenta con algunas deficiencias.

Es indispensable presentar dichos informes cada año, para que de esta manera se cuente con un marco de referencia, para determinar si han existido avances o retrocesos en cuanto al control del gasto público.

Es importante resaltar el informe de corrupción presentado en el año de 1999, por los asuntos relevantes que se trataron, pues se concluyó que parte de la falta de transparencia se debe a la falta de eficacia de la Contraloría General de Cuentas y de un marco legal que permite eludir con relativa facilidad los controles fiscales. Y que el papel desempeñado por la Contraloría parece más el de un organismo que encubre situaciones anómalas, a un papel dirigido a perseguir y sancionar a los infractores. Una muestra de esa situación son las declaraciones del propio Contralor General, quien confirmó ante diversos medios de comunicación que la Contraloría no participó en la mayor negociación pública realizada en Guatemala, como fue la venta de la empresa pública TELGUA y que no tenía ningún plan para investigar ese negocio.⁴³

Por lo tanto, del informe presentado, se puede extraer que parte de la falta de transparencia en las operaciones presupuestarias, se debe a que la Contraloría General de Cuentas, como ente principal en la supervisión de las operaciones de las entidades públicas, no estaba ejerciendo sus funciones ni en la forma debida ni de una manera estricta, lo que permite que el gasto público sea desviado de su objetivo principal y determinado.

Es por esto que para obtener una plena transparencia del gasto público y eliminar la corrupción a la que ha sido sometido el país, se requiere de una Contraloría totalmente eficaz e independiente (administrativa, financiera y técnicamente), pero sobre todo de la voluntad del gobierno central, de toda la clase política y de los mismos empresarios para combatir este fenómeno.

Si no existe colaboración de todos los involucrados y los interesados para alcanzar la transparencia del gasto público, no será fácil lograrla, ya que como ya se mencionó previamente, si uno solo presenta deficiencias en el manejo del gasto público, dichas deficiencias recaerán en los demás entes y será más difícil

⁴³ Pérez Morales, José Antonio. *op. cit.*, pág. 62.

mantener la transparencia y evitar la corrupción que afecta tanto al país, actualmente. Es por esto que el Estado debe limitar cualquier práctica que implique ocultar o limitar a los ciudadanos el acceso a la información sobre las actuaciones públicas.

2.2. FISCALIZACIÓN

Es necesario llevar a cabo un estricto control sobre todos los órganos que se encargan de la determinación y ejecución del gasto público, para verificar que se están ejerciendo adecuadamente todas las obligaciones a las que se encuentran sujetos dichos órganos, a lo que se le llama fiscalización. La cual se ejerce por los llamados órganos de fiscalización.

Mynor Vinicio Cabrera en su obra *Transparencia: Una responsabilidad compartida*, define a los órganos de fiscalización como las entidades que fiscalizan los fondos públicos y velan por el ejercicio público responsable.⁴⁴

2.2.1 Órgano fiscalizador

Tal como se mencionó en el capítulo anterior el órgano encargado de la fiscalización del gasto público es la Contraloría General de Cuentas, pues según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, corresponde aplicar su función fiscalizadora sobre los organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, fideicomisos constituidos con fondos públicos, consejos de desarrollo, instituciones o entidades públicas que por delegación del Estado presten servicios, instituciones que integran el sector público no financiero, de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas, empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo

⁴⁴ Cabrera, Mynor Vinicio, *op. cit.*, pág. 17

cualquier denominación, así como las empresas en que esas tengan participación, contratistas de obras públicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, patronatos, comités, organismos regionales e internacionales, fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado, en lo que se refiere al manejo de estos fondos.⁴⁵

Por lo tanto, la Contraloría no fiscaliza únicamente instituciones o entidades públicas, sino que también puede fiscalizar entidades privadas o personas individuales, pues lo importante y lo que fiscalizará la Contraloría, será a quien sin necesidad de estar constituido como ente público, maneje fondos públicos. Sin importar de quien se trate, debe velar por el adecuado y transparente manejo de los fondos públicos.

Aun cuando la Contraloría tiene a su cargo una función muy importante, se ha establecido que carece de autonomía operativa, por ejemplo, que la designación del Contralor General de Cuentas, obedece a criterios políticos y no técnicos, como capacidad idoneidad y profesionalismo. Además, obedece a ciertas limitaciones tales como recursos humanos y financieros insuficientes, lo cual incide en su deficiente funcionamiento y posterga su modernización, otra limitación es la discrecionalidad del Contralor para otorgar información a la ciudadanía.⁴⁶

Se ha mencionado en diversas ocasiones y además también se ha observado que aun cuando la Contraloría General de Cuentas es la encargada del control del gasto público, ha sido deficiente al ejercer este control, pues aun con la fiscalización que se ha realizado, el sistema político en cuanto al manejo del

⁴⁵ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

⁴⁶ Cabrera, Mynor Vinicio, *op. cit.*, pág. 17.

gasto público continúa siendo deficiente, es decir, que se ha considerado que la Contraloría no está ejerciendo un control apegado a la ley y a los procedimientos ya determinados, para evitar que se continúe con un manejo ineficaz de los fondos públicos.

La limitación que se atribuye a la Contraloría en cuanto a la discrecionalidad del Contralor para otorgar información a la ciudadanía merece una especial atención, puesto que ese es un acto que se puede catalogar como contrario a la transparencia del gasto público.

En referencia a la discrecionalidad del Contralor, el artículo nueve de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece que el personal de la Contraloría debe guardar confidencialidad respecto de la información que se obtenga, pero únicamente durante el proceso de auditoría que realice en los organismos, instituciones, entidades y personas, ya que al tener listos los informes finales, estados financieros y la distribución de ingresos y egresos, detalles de gastos y todos los ingresos privativos de la Contraloría, estos deben ser considerados como información pública de oficio en base a la Ley de Acceso a la Información Pública.⁴⁷

Siendo la Contraloría la encargada de velar porque se cumpla dicha transparencia, al momento en el que fiscaliza a las entidades públicas, no debería omitir la transferencia de la información de su gestión, sino que, al contrario, debe encargarse de transmitir todos los datos de la evaluación que efectúa a cada órgano que maneja fondos públicos.

Es por ello que el control que efectúa la Contraloría debe ser un control que como órgano especializado de la administración pública debe ejercer sobre

⁴⁷ Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

órganos administrativos con competencia.⁴⁸ La Contraloría debe ser estricta y minuciosa en su función, debe analizar detalladamente cada movimiento que las entidades efectuaron, pues se trata de analizar una de las más importantes funciones que ejercen las entidades públicas.

Para ejercer su función, la Contraloría cuenta con unidades de auditoría interna de los organismos del Estado, así como también cuenta con un sistema de auditoría gubernamental, para ejercer el control externo sobre las entidades gubernamentales, examinando y evaluando las actividades administrativas financieras y las de gestión de los organismos.⁴⁹

La Contraloría General de Cuentas como órgano especializado, necesita tener un mejor control de las actividades que fiscaliza, es por esto que en su ley orgánica se establecen dos componentes del control gubernamental, el control interno y el control externo.

Se considera que no sería suficiente solamente con uno de los dos controles, ya que la fiscalización debe ser integrada para una mejor visualización de todos los movimientos de las entidades públicas. Siendo necesaria la instauración de las unidades de auditoría dentro de los organismos.

El objeto de la rendición de cuentas es ponerle límites al gobierno con el fin de que este no los utilice contra los intereses de los ciudadanos. La rendición de cuentas no pretende quitar el poder, si no prevenir los abusos, al sujetar a los funcionarios a ciertos procedimientos y reglas de conducta. Los verdaderos objetivos son sujetar el poder a sanciones, obligar a que la gestión sea

⁴⁸ Calderón Morales, Hugo, *op. cit.*, pág. 188.

⁴⁹ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

transparente y forzar la justificación de los actos públicos. Por lo tanto requiere la existencia de compulsión y monitoreo de dichos actos.⁵⁰

Toda entidad pública que se encargue de los recursos públicos, está obligada a presentar la rendición de cuentas cuando la Contraloría General de Cuentas se lo exija, sin lugar a abstenerse de presentarla o de presentarla incompleta, pues de acuerdo a su objeto lo que se pretende es que no se vea afectada la población.

Pues la Ley Orgánica de la Contraloría General de cuentas establece en su artículo cuatro literal a que las disposiciones políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio para los organismos e instituciones del Estado.⁵¹

Un elemento importante en cuanto a la rendición de cuentas es que se pueda lograr el mejoramiento de las políticas públicas, a través de la correcta participación de las entidades públicas, es decir que presenten su rendición de cuentas en el momento en que se les solicita, que no se atrasen en las mismas, que la presenten en forma ordenada, para que mediante estas acciones se fortalezca el sistema de transparencia y se evite o se reduzca la corrupción a la que actos contrarios a estos han dado lugar.

La ley de la Contraloría General de Cuentas no solamente establece la obligación de rendir cuentas, sino que además establece que la Contraloría ya sea a petición de parte o de oficio, podrá de forma justificada practicar un nuevo examen a las operaciones de las entidades y personas sujetas a control, aun cuando tales operaciones ya hayan sido auditadas o presentadas al

⁵⁰ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. *Op. cit.*, pág 11.

⁵¹ Congreso de la República, Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

tribunal correspondiente, pudiendo formular nuevos cargos contra los responsables o desvanecer los formulados con anterioridad.⁵²

2.2.2. Otros medios de control

Siendo tan importante el control del gasto público, se ha permitido en Guatemala que además de la Contraloría General de Cuentas, la fiscalización del gasto público también se pueda ejercer a través de diversos medios y herramientas para su ejercicio, dentro de los cuales se puede encontrar principalmente al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF); Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatecompras); Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).

El Sistema Integrado de Administración Financiera fue creado en 1996, tiene como funciones las siguientes: todos los ingresos y egresos del gobierno central son registrados en el sistema, incluyendo los préstamos y las donaciones; el sistema tiene un control detallado de quienes registran o autorizan las transacciones y en qué fecha son realizadas; la ejecución del presupuesto está expuesto al público, mediante dos computadoras, una de las cuales se encuentra instalada en el Congreso de la República para consultas de los diputados y la otra se encuentra instalada en el Ministerio de Finanzas Públicas para uso de las universidades, centros de investigación, medios de comunicación y población organizada.⁵³

Como se ha señalado anteriormente, uno de los objetivos para que los recursos públicos cumplan con su función referente a cubrir las necesidades de

⁵²Congreso de la República, Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

⁵³ Cabrera, Mynor Vinicio, *op. cit.*, pág. 19.

los ciudadanos, es implementar cambios importantes, para que la finalidad del estado sea eficiente y ahora también transparente.

El Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatecompras), es un sistema conocido por toda la población, ya que desde hace algún tiempo ha sido utilizado por la población.

Guatecompras es el sistema que el Estado de Guatemala utiliza para comprar y contratar bienes y servicios y dar cumplimiento a las disposiciones del Decreto No. 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.⁵⁴

Este mismo sistema presenta dentro de sus objetivos principales, entre otros el de transparencia, el cual establece que mediante este objetivo, el proceso de adquisiciones se encuentren a la vista de todos. De esta manera los empresarios conocen las oportunidades de negocios, los organismos públicos compradores conocen tempranamente todas las ofertas disponibles, la ciudadanía vigila los procesos y conoce los precios pagados para cada adquisición. Esto aumenta la competencia y reduce la corrupción.⁵⁵

Este sistema es un paso muy importante hacia la eficiencia que se desea alcanzar en cuanto a la transparencia del gasto público, pues dentro del objetivo de transparencia, se indica que se busca que todas las personas tengan el conocimiento sobre los procedimientos que se efectúan, estando a la vista de todos, buscando impedir que se origine una situación de corrupción.

Es necesario indicar que dentro la base legal de este Sistema se encuentra en el Decreto 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del

⁵⁴ www.guatecompras.gt, Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala, 9 de septiembre de 2015.

⁵⁵ *Loc. cit.*

Estado, la cual contiene todos los procedimientos a seguir, para desarrollar los pasos en Guatecompras.

Cabe resaltar el porqué estos sistemas que se han señalado hasta el momento, reciben también el nombre de órganos fiscalizadores, pues se debe observar, que todos están enfocados a mantener y desarrollar la transparencia en el gasto público, es por ello que cada uno de estos sistemas trabaja en conjunto con la Contraloría General de Cuentas, en cuanto al alcance de la transparencia del gasto público, aunque mediante distintas funciones y procedimientos.

El Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) es la herramienta informática que lleva el control de la ejecución presupuestaria, registrando ingresos y el gasto de los programas y proyectos según corresponda, generando automáticamente con cada registro la contabilidad del Estado y el proceso de pago. También contempla el registro de metas, indicadores de desempeño e ingreso del Plan Operativo Anual de cada institución.⁵⁶

Este sistema guarda similitud con el El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) puesto que ambos son utilizados para el registro de los ingresos y egresos del Estado, función que debe considerarse como una muy importante, ya que al quedar registrados esos datos, se obtiene un mejor control de su manejo.

La diferencia de este sistema con el SIAF radica en que este registra el desempeño de los planes de cada institución que maneja fondos públicos, ésta función está relacionada con los resultados que se desean obtener del adecuado uso de los fondos públicos y los cambios que pueden proponerse, si los resultados no son los esperados.

⁵⁶ www.consultaciudadana.minfin.gob.gt, Consulta ciudadana, 9 de septiembre de 2015.

CAPÍTULO 3

CORRUPCIÓN

3.1. Antecedentes

En capítulos anteriores se ha hecho referencia al gasto público, a su contenido, objetivos, los lineamientos que deben servir de base para su manejo y, de igual manera, a que el gasto público debe ser organizado y distribuido con transparencia, es decir que todos los actos derivados del gasto público deben ser públicos, sin que haya lugar a ninguna duda acerca de su destino y distribución.

Ahora bien, el no manejar el gasto público con transparencia, deriva en la corrupción, la cual, como signo contrario a la transparencia, tiene como consecuencia obstaculizar el logro de las metas y planes de desarrollo del gobierno e impedir el crecimiento económico del país, que contribuiría a mejorar la calidad de vida humana de las personas y más aun de aquellas más necesitadas, como son las que viven en la extrema pobreza.

Desde hace ya varios años se han implementado mecanismos para la democratización y limitación del poder, así como de controles constitucionales sobre la gestión estatal y lo más importante es que se abrió paso a la denuncia de hechos que se creían eran de corrupción, en medios masivos de comunicación social, pero así como se iniciaron esas denuncias públicas, también se iniciaron las censuras a las mismas, durante décadas, por regímenes autoritarios y militares que las rechazaban, para no verse implicados en los hechos de corrupción cometidos, lo que obstaculizaba el inicio de

los procedimientos legales establecidos para que se iniciara con el proceso de combate a la corrupción que aquejaba al país.⁵⁷

Aun cuando en regímenes autoritarios y militares como se mencionó, se censuraba la presentación de denuncias públicas, con el transcurso de los años, los gobiernos dejaron atrás el autoritarismo y se han vuelto más conscientes de la situación en la que el país debe ser dirigido, apegándose a lo que las leyes han establecido en relación a los procedimientos de transparencia.

Dentro de uno de estos procedimientos se encuentra la declaración patrimonial que se exige a los funcionarios públicos tanto al iniciar como al finalizar su desempeño en el cargo que ocupan, con el fin de establecer que en todo momento ejerció el cargo apegado a la ley, sin desviar los fondos públicos que manejaba, hacia un fin distinto al que estaba obligado.

La ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos en su artículo 20 regula la declaración patrimonial a que se hace alusión, en el que establece que los funcionarios públicos deben presentarla como requisito para el ejercicio del cargo que ocuparán, ante la Contraloría General de Cuentas, asimismo deben presentarla al cesar en su cargo. La declaración patrimonial consiste en la declaración de bienes, derechos y obligaciones bajo juramento.⁵⁸

La presentación de esta declaración es una de las formas de contribución a la transparencia del gasto público, para evitar que de esta forma se originen más casos de corrupción, los que en años anteriores a falta de dicha declaración patrimonial, se extendieron de manera masiva, siendo un mecanismo de

⁵⁷ Gobierno de la República de Guatemala, *Combate a la corrupción y promoción de la transparencia en Guatemala*, Guatemala, Gobierno de la República de Guatemala, pág. 2.

⁵⁸ Congreso de la República de Guatemala, Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002.

control mediante el cual se limita a los funcionarios públicos, en cuanto al uso de los fondos públicos que tienen a su cargo.

Es necesario mencionar que aun cuando existen mecanismos de control, han surgido casos de corrupción por diversos funcionarios públicos, que han conseguido de alguna u otra forma alterar el sistema, desviando los fondos públicos.

En referencia a los mecanismos de control que han tratado de implementarse, cabe destacar que Acción Ciudadana presentó un estudio sobre la aplicación de la normativa del país en cuanto al poder discrecional que poseen los funcionarios públicos sobre el gasto público, mediante el cual se estableció que aun cuando desde la década de 1990 se han presentado reformas a las leyes para restar dicho poder discrecional, se han originado operaciones diversas corruptas, entre las que se encuentra la elusión de controles y de rendición de cuentas de los dineros públicos, lo que limita los alcances de las reformas.⁵⁹

Afortunadamente, desde que la sociedad civil y las instituciones públicas se encontraron sin limitaciones para presentar las denuncias públicas, se ha exigido de los funcionarios públicos la rendición de sus declaraciones patrimoniales, mediante las cuales de las investigaciones iniciadas, se han encontrado anomalías y de acuerdo a las mismas se han deducido las responsabilidades correspondientes tanto a los funcionarios que aún se encuentran en sus cargos, como aquellos que han cesado en los mismos, pues en años anteriores a las reformas impulsadas desde la década de 1990, no se prestaba una atención especial a las funciones que desempeñaban los empleados públicos, para establecer si estaban actuando con o no con transparencia y de conformidad con la ley.

⁵⁹ Acción Ciudadana, Fundación Desc, *Poder discrecional y corrupción en Guatemala, claves para ganar transparencia*, Guatemala, Acción Ciudadana, Fundación Desc, 2006, pág. 9.

Tal es el caso, de varios alcaldes que han sido sometidos a los procesos desarrollados por los órganos competentes, por señalamiento de delitos de corrupción durante su cargo, o en cuanto a casos actuales se observa el de quienes hasta hace unos meses fungían como presidente y vicepresidente de la República, quienes fueron señalados de actos de corrupción, aun sin haber finalizado los cargos que desempeñaban y para los que fueron electos.

La población guatemalteca en conjunto con las instituciones encargadas de perseguir y combatir los actos de corrupción, está jugando un papel cada vez más activo, puesto que se han fijado como objetivo primordial, el impedimento de más actos de corrupción que mantienen a la nación en un estado de vulnerabilidad, presentando de parte de la sociedad civil, acciones judiciales tanto en forma individual, como en forma colectiva y de parte de las instituciones encargadas, su papel inclusivo, ha sido el de prestar una mayor atención a las denuncias presentadas, dándole trámite a las mismas y efectuando las investigaciones de vital importancia, para establecer que efectivamente se ha cometido un acto contrario a la transparencia, es decir un acto de corrupción.

3.2. Definición

Se puede determinar que la corrupción en el gasto público, es la consecuencia que surge por actos contrarios a la transparencia y la ley, ya que mientras todos los actos se ejerzan de acuerdo a las normas establecidas, no surgirán actos de corrupción.

Para el Programa de Naciones Unidas se entiende la corrupción como el uso del poder público para provecho propio. Asimismo para el Banco Mundial es el abuso de un cargo público para obtener beneficios particulares. Y para Acción Ciudadana la corrupción es la articulación de condiciones y acciones que

hacen posible la utilización de bienes, espacios, servicios, instancias y procedimientos (privados o públicos) para beneficio propio y personal, en desmedro de los intereses generales o del bien común.⁶⁰

Para Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa y H. Lindsey Parris, corrupción significa cobrar ilegalmente por un servicio que un funcionario público está obligado a brindar, o usar el poder que el cargo le asigna para fines ilícitos, sin olvidar que la corrupción puede derivarse tanto de actos de omisión, como de actos de comisión.⁶¹

Es decir que la corrupción se compone de una serie de actos desarrollados por los funcionarios públicos, para satisfacer sus necesidades personales y siendo en este caso, la corrupción en cuanto al gasto público, se refiere a la desviación de los fondos públicos que efectúa un funcionario público para el aumento injustificado de su patrimonio y de sus fondos personales, sin tener en consideración las necesidades fundamentales de la población, desatendiendo las funciones que deben ocupar, el cargo para el cual fue nombrado o electo.

Se han producido distintas situaciones, en las que se vuelven obvios los actos de corrupción que se están cometiendo, puesto que el patrimonio de los funcionarios públicos, se ve aumentado en forma alarmantemente rápida, mientras que al mismo tiempo los servicios públicos se ven disminuidos en la misma forma.

Se observa la falta de cumplimiento hacia las necesidades vitales para la población, que aun con las quejas y con las llamadas de atención tanto de la población que lo está padeciendo directamente, como de quienes están

⁶⁰ Acción Ciudadana, *Manual de legislación contra la corrupción*, Guatemala, Arte, Color y Texto S. A., 2005, pág. 10.

⁶¹ Klitgaard, Robert y otros, *Corrupción en las ciudades, una guía práctica para la cura y prevención*, La Paz, Bolivia, Grupo Santillana de Ediciones, S. A., 2001, pág. 32.

observando las consecuencias, no se plantean soluciones a estos acontecimientos.

3.3. Efectos de la Corrupción

Ya se estableció que el efecto de actuar contra la transparencia es la corrupción, por lo tanto los actos de corrupción también traerán consecuencias para las que posteriormente, deben buscarse soluciones eficaces para eliminarla.

Pues dentro de las gestiones administrativas del Estado se desarrolló una amplia discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos para resolver o conocer los procedimientos administrativos. Provocando que incidiera en el debilitamiento de la función de la administración pública.

Acción Ciudadana ha señalado como los principales efectos de la corrupción en primer lugar, la elevada centralización política y administrativa que permite abusos en la concentración de poder en números reducidos de personas, en segundo lugar, la amplia discrecionalidad de los funcionarios que facilita la realización de un ejercicio público sin controles ni rendición de cuentas a las instituciones estatales y por último el debilitamiento del aparato y la función de la administración pública que trajo como consecuencia la falta de credibilidad del sistema administrativo.⁶²

Desde años anteriores se ha manifestado la centralización de la administración pública, siempre como un obstáculo al efectivo cumplimiento de las obligaciones del gobierno y aun cuando se ha alcanzado la descentralización de diversos órganos, se considera que se necesita aun una mayor

⁶² Acción Ciudadana, *op. cit.*, pág. 9.

descentralización para que las funciones del Estado se vuelvan aún más eficientes y de esta forma se cumplan con los objetivos del gobierno.

Otro efecto que se menciona es el de la discrecionalidad de que gozan los funcionarios públicos en cuanto a la rendición de cuentas que deben presentar ante las instituciones correspondientes.

La discrecionalidad es una potestad de funcionarios públicos de decidir en determinadas áreas operaciones políticas, administrativas y financieras, respondiendo a un juicio propio, dentro de un margen de libertad que escapa a las reglas de supervisión, control y rendición de cuentas, aunque esas decisiones puedan responder a principios de racionalidad congruentes con los fines del Estado.⁶³

Si bien es cierto, que a los funcionarios y empleados públicos se les otorga un cierto grado de discrecionalidad en la toma de las decisiones que le competen, para lograr un eficaz desempeño de sus funciones, entre ellas el manejo de su presupuesto, esto no significa la utilización arbitraria de los bienes que se le encomiendan.

El Ministerio de Gobernación, una de las carteras con mayores recursos y dependencias a su cargo, históricamente, criticada por los altos grados de discrecionalidad y escándalos de corrupción, fue el que promovió la institucionalidad de la rendición de cuentas públicas, dando a conocer en detalle el manejo de los recursos públicos, sus contratistas y el manejo de los recursos humanos.⁶⁴

⁶³ Acción Ciudadana, Fundación Desc, *op. cit.*, pág. 13.

⁶⁴ Gobierno de Guatemala, *op. cit.* pág. 6.

Al indicar como último efecto el debilitamiento del aparato y la función de la administración pública, por lo que la población ya no confía ni cree en las actividades ejercidas por el mismo, se pueden interpretar dos vías, tanto de los órganos de la administración pública encargados del manejo, organización y distribución de los fondos públicos, así como de la principal institución fiscalizadora de la administración pública, como lo es la Contraloría General de Cuentas.

Es decir que la falta de credibilidad puede ir dirigida no solamente hacia las instituciones públicas obligadas a rendir las cuentas del gasto público, con transparencia, sino que es posible que la Contraloría General de Cuentas, también pierda credibilidad ante la ciudadanía, si se llega a establecer que no está ejerciendo adecuadamente su función como ente fiscalizador, si no exige a las instituciones obligadas, la presentación de todos los actos efectuados, para el informe que debe analizar la Contraloría, sobre la gestión adecuada del presupuesto del Estado.

Es por esto que la Contraloría también debe fortalecerse cuando se trata de ejercer sus funciones como ente fiscalizador, pues su función es una de las más importantes dentro de la Administración Pública, ya que debe velar porque se cumplan adecuadamente las funciones encaminadas al manejo adecuado del gasto público en el país.

Es necesario mencionar que se publicó el Acuerdo Gubernativo 645-2005 en el que se estableció que todas las dependencias del Organismo Ejecutivo están obligadas a presentar, durante el primer trimestre de cada año, una exhaustiva rendición de cuentas, información que puede ser fiscalizada tanto por

los órganos fiscalizadores como por la sociedad civil y también por los medios de comunicación.⁶⁵

No debe ser aceptable que la Contraloría General de Cuentas se encuentre fungiendo una función sin mayor control ni poder sobre las instituciones obligadas del Estado, así que en la misma manera en que se exige a las instituciones presentar informes acerca del uso de los fondos públicos a su cargo, se debe exigir a la Contraloría que en la misma medida, exija también todos los informes con los que pueda tener a su cargo un panorama claro del uso de los fondos públicos a cargo de las instituciones encargadas.

Es necesario mencionar que de acuerdo al acto de corrupción efectuado, así serán los efectos que se originen, los que pueden variar ampliamente, provocando un perjuicio de menor a mayor magnitud, sin embargo esto no significa que la conducta contraria a la transparencia, no se encuentre revestida de ineficacia, injusticia y falta de equidad.⁶⁶

La corrupción puede estar contenida en diversos actos, pues no resultará de un mismo acto en todos los casos, existirán variaciones y de acuerdo a las mismas se tendrán que establecer adecuadamente que actos cometidos son corruptos y las responsabilidades que deberán deducirse.

Como un efecto específico y muy importante de mencionar, se encuentra el desvío de los fondos públicos, lo que provoca que ya no se mejoren las condiciones en los centros de salud públicos, que no se construyan las viviendas para las personas que no cuentan con una vivienda digna y que no se provea a la educación de niños y jóvenes que se encuentran en áreas de difícil acceso.

⁶⁵ *Loc. cit.*

⁶⁶ Klitgaard, Robert y otros, *op. cit.*, pág. 32.

Se debe indicar que la razón por la que se hace mención a lo anterior, es porque esos tres servicios son unos de los más importantes de tantos, a los que deben destinarse principalmente los fondos públicos y es por tanto acto de corrupción, que cada año, se denota la disminución de la atención a estos servicios, que se pueden calificar como los pilares fundamentales para la subsistencia y desarrollo de un país.

3.4. Acciones anticorrupción

La corrupción se ha convertido en un fenómeno con el que se ve afectado todo un país, unos sectores más que otros, pero aun así, sus efectos alcanzan grandes proporciones y ya se ha convertido en un grave problema, que llega a generar consecuencias que si no son tratadas a tiempo, pueden ser irreversibles, como ha ocurrido en otros países.

Se expresa que la corrupción es un grave problema, ya que por su causa, un Estado tiene como obstáculo, alcanzar sus fines, impidiendo el desarrollo pleno del país, con la falta de atención a todos los servicios públicos de los habitantes.

Por lo tanto, es necesario y es fundamental, encontrar mecanismos que ayuden a frenar y eliminar todo tipo de acto de corrupción que aqueje al país y le permita al Estado cumplir con todos sus fines.

El Organismo Ejecutivo en un informe realizado en el año 2005, como parte de los mecanismos para combatir a la corrupción, manifestó que para frenar y eliminar los actos de corrupción, se necesitaban una serie de acciones que consistieran en apoyar a iniciativas públicas y sociales para promoción de la transparencia; promocionar la transparencia y el buen uso de los recursos

públicos por medio de la tecnología; la promoción de la ética pública y la auditoría social y el fortalecimiento institucional.⁶⁷

Es importante que el Organismo Ejecutivo como uno de los pilares fundamentales de la Administración Pública y como ente encargado de velar estrictamente por el cumplimiento de la Constitución y de las normas, aplicando los principios fundamentales, haya detectado que las funciones públicas no estaban funcionando adecuadamente y que además presentara propuestas para acabar con esa situación.

Se estableció en ese mismo año que derivado de esas acciones se alcanzaron algunos logros, tales como la Subgerencia de Transparencia e Integridad creada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la implementación de programas integrales de anticorrupción por el Ministerio de Gobernación y la Superintendencia de Administración Tributaria, los cuales tuvieron resultados inmediatos, ampliamente reconocidos nacional e internacionalmente.⁶⁸

Lamentablemente en la actualidad, el Organismo Ejecutivo no mantuvo esos logros alcanzados, ni dirigió su atención a fortalecer su función para alcanzar una mayor transparencia de los fondos públicos, puesto que con la serie de acontecimientos suscitados durante estos últimos años y especialmente durante el presente año, ha perdido credibilidad y se puede observar que de manera obvia, no cumplió con esos programas anticorrupción que se habían establecido.

Los programas anticorrupción de la Superintendencia de Administración Tributaria que tanto éxito habían adquirido del año 2005 para el presente año, también perdió toda credibilidad, después de haberse visto involucrados en

⁶⁷ Gobierno de la República de Guatemala, *op. cit.*, pág. 3.

⁶⁸ *Ibid.*, pág.8.

casos de corrupción, a varios de sus miembros, lo que provocó que la Institución como una de las más importantes para cumplir con los servicios públicos de la población, sufriera una enorme inestabilidad.

Uno de los servicios que se ha visto más afectado en el país y de manera constante, ha sido el servicio de salud pública, en el que no se ve reflejado algún avance, sino por el contrario, cada año decae aún más, especialmente en el presente año, en el que una cantidad significativa de personas sufrieron en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) de falta de tratamiento adecuado para hemodiálisis. Situación de la cual se estableció mediante investigaciones que, conforme a negociaciones irregulares, se adjudicó un contrato de licitación a una empresa llamada PISA para prestar el servicio de diálisis peritoneal a 530 pacientes con insuficiencia renal, sin que cumpliera con los requisitos mínimos para atender a los pacientes, pues la misma no contaba con centro de diálisis ni especialistas para efectuar los tratamientos adecuadamente.

De las investigaciones realizadas se capturó a diecisiete integrantes de esta red de fraude, en el que casi cuarenta personas fallecieron y un gran número fueron infectadas con peritonitis, todo esto por un contrato anómalo de Q.116,227,000.00 del que los implicados recibieron a cambio un porcentaje de dicha cantidad.

Otro caso que es importante mencionar es el de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), creada por el Organismo Ejecutivo mediante el acuerdo gubernativo 360-2012, con el objeto de apoyar a los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo para implementar y aplicar medidas preventivas anticorrupción, conforme a las convenciones internacionales en materia de corrupción ratificadas por Guatemala.

Mediante la COPRET, conformada al momento de su creación por la ex vicepresidenta Roxana Baldetti, se garantizaría el uso adecuado de los fondos públicos, como apoyo a los órganos de control, responsables de la investigación, detección y sanción de los actos de corrupción, utilizando como mecanismo la capacidad de todo ciudadano para solicitar información pública de las entidades del Estado, así como presentar denuncias en actos anómalos de los cuales tuvieran conocimiento. Verónica Taracena, quien fungía como coordinadora de la Comisión, presentó a finales del año 2014 un informe en el que expresó que la COPRET estaba cumpliendo con los objetivos trazados ya que desde su creación se presentaron denuncias y quejas en contra de las entidades del Estado y que se actuó como se había previsto, emitiendo sanciones administrativas.

Sin embargo, diversos analistas y expertos en el tema de transparencia tales como Renzo Rosal, director de Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar, Manfredo Marroquín de Acción Ciudadana, Édgar Gutiérrez, director del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC), Ricardo Barrientos, del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)⁶⁹, concluyeron que la actuación de la Comisión era contraria a sus objetivos, puesto que además de no presentar avances desde su creación, aumentaron las denuncias a los medios de comunicación, haciendo públicos actos que evidenciaron que el Gobierno no estaba actuando en favor de la transparencia, sino que, al contrario, favorecía los actos de corrupción.

Por lo tanto, en la actualidad el Vicepresidente de la República Juan Alfonso Fuentes Soria junto al Presidente de la República Alejandro Maldonado Aguirre, manifestaron que evaluarán el desempeño de la COPRET para

⁶⁹ www.s21.com.gt, Reprueban al gobierno en temas de transparencia, 11 de noviembre de 2,015.

determinar si continuará vigente o se clausurará, ya que consideran que no existe la necesidad de dicha Comisión pues ya se encuentra la Contraloría General de Cuentas como institución encargada de la fiscalización de las entidades públicas.

Acción Ciudadana también se pronunció, expresando que como parte de una estrategia anticorrupción, de manera concreta, deben ser revisados los fondos sociales, que son mecanismos de gasto y fines de política pública, deben ser analizadas también las Secretarías de la Presidencia, las que tienen un rol de asesoría y soporte a las funciones de la Presidencia, que se revise la clasificación del gasto y programación. Y que requisito *sine qua non* de la aprobación del presupuesto institucional del Estado, debe ser el cumplimiento de la programación anual del gasto sin excepciones.⁷⁰

Uno de los mayores problemas dentro de un gobierno, ha sido, como ya se ha manifestado, la centralización de las funciones, dentro de las cuales se encuentra la clasificación y distribución del gasto público.

La centralización ha provocado que no se verifique adecuadamente el manejo del gasto público, sería necesario analizar de manera estricta cada movimiento que se efectúe y todas las características, tales como la actividad y sector para el cual se destina cada recurso, la razón por la que se está destinando a dicho sector y los resultados que se desean obtener.

Actualmente, aun cuando se efectúan auditorías, no se están efectuando de la manera correcta, ni de manera estricta, porque de lo contrario, no se originarían tantos casos de corrupción como los que se han denunciado. Por lo que se necesita de una mayor atención hacia las instituciones que manejen los fondos públicos.

⁷⁰ Acción Ciudadana, Fundación Desc, *op. cit.*, págs. 44.

3.5. Normativa Nacional e Internacional en el combate a la corrupción.

Se mencionó anteriormente que la corrupción se ha convertido en un grave problema para el país, por lo que es necesario analizar la normativa con la que se tiene como objetivo, disminuir y hasta eliminar los actos de corrupción, que no permiten alcanzar un marco de transparencia.

3.5.1. Normativa Nacional

a) Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución es la principal base para prevenir la corrupción, puesto que la misma contempla en primer lugar, los principios constitucionales con los que debe cumplir el Estado y segundo, dentro de sus normas establece que el ejercicio de todo funcionario se encuentra limitado, es decir, que no tienen la capacidad de decisión plena sobre todos los actos que ejecuta.

Pues la Constitución estipula claramente la organización jurídica y política del Estado de Guatemala, es la norma fundamental que determina las reglas del ejercicio del poder público. Es por esto que en definitiva la Constitución es el marco normativo fundamental para limitar el poder estatal como una garantía al respeto de los derechos y libertades de las personas.⁷¹

No se trata únicamente de cumplir con los principios constitucionales, sino que se trata también de respetar cada uno de los derechos contenidos en la constitución, para que quienes lleguen a ejercer la acción pública, no cometan actos que vulneren los derechos de la población.

⁷¹ Ramírez, William yNadezha, Vásquez, *op. cit.*, pág. 25.

Los constituyentes previniendo la vulnerabilidad de los derechos fundamentales, establecieron que ante cualquier infracción cometida por los funcionarios públicos, estos deberán ser responsabilizados por las mismas.

b) Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos

Se mencionaba que la Constitución establece que los funcionarios públicos son responsables por los actos contrarios a la ley, que cometan en el ejercicio de su cargo.

Los funcionarios públicos incurren en responsabilidad faltando a los principios de probidad por los cuales deben regirse, los cuales se encuentran contenidos en la la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos y que establecen que los funcionarios y empleados públicos deben cumplir los preceptos de la constitución y las leyes, ejercer su función administrativa con transparencia, velar por el interés público sobre el privado, ser prudentes en la administración de los recursos de las entidades del Estado y demás entidades, promover e implementar programas de capacitación y difusión de valores, imparcialidad y transparencia de la gestión administrativa, publicitar las acciones para adquirir valores éticos por parte de la ciudadanía, apoyar la labor de la detección de casos de corrupción a través de la implementación de los mecanismos que conlleven a su denuncia, actuar con honestidad y lealtad en el ejercicio del cargo, incorporar incentivos dirigidos a que en la administración pública ingresen las personas más idóneas, fortalecer los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y establecer procedimientos administrativos que faciliten las denuncias por actos de corrupción.

En virtud que los actos cometidos por los funcionarios pueden tener distintas características, se estableció una clasificación en relación a la responsabilidad. Por lo que el artículo ocho, el artículo nueve y el artículo diez del mismo cuerpo legal, establece que la responsabilidad se clasifica en administrativa, en civil y en penal.⁷²

El funcionario público incurre en responsabilidad administrativa cuando contraviene el ordenamiento jurídico en el que debe basar sus decisiones, aplicándose como sanción desde una amonestación, hasta la destitución del cargo que ocupa. La responsabilidad civil se refiere a la acción u omisión en contra del patrimonio público, exigiendo del funcionario el pago de daños y perjuicios y la responsabilidad penal se produce por la acción u omisión que genere delito o falta.

c) Código Penal Guatemalteco

Se mencionó que los funcionarios públicos, por los actos cometidos contra el orden jurídico serán responsables también, penalmente. Es por esto que el Código Penal guatemalteco ha tipificado diversos delitos, en cuanto al tema de gasto público, por los cuales se sanciona a los funcionarios públicos, dependiendo del acto cometido.

- **Peculado**

El Código Penal, en su artículo 445, establece el delito de peculado el cual consiste en que el funcionario sustraiga o consienta que otro sustraiga dinero, efectos o bienes que custodia, perciba, administre o guarde.⁷³

⁷² Congreso de la República de Guatemala, Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002.

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

Se entiende que esta acción está tipificada como delito ya que el deber del funcionario público, como encargado en este caso de recursos del Estado, es velar con integridad y con honradez por su correcto manejo, apegado a las normas determinadas.

Dentro del delito de peculado se puede establecer como sujeto activo al funcionario o empleado público, que en el pleno ejercicio de sus funciones, tenga a su cargo dinero u otros efectos públicos, dirigiéndose con una competencia funcional específica, siendo el sujeto pasivo el Estado, pues se ve afectado por la disminución del patrimonio público y como consecuencia también la población, que se ve afectada por esta disminución.⁷⁴

Se considera que el directamente afectado al cometer este delito, siempre será la población guatemalteca, ya que el patrimonio sustraído está contenido en los recursos públicos que benefician a la misma población, pues es el que se utilizará para satisfacer los servicios públicos.

El artículo 445 establece que el responsable del delito de peculado será sancionado con prisión de cinco a diez años, multa de diez mil a cincuenta mil quetzales e inhabilitación especial.⁷⁵

Es debido a la magnitud de este delito, que se imponen tres sanciones al funcionario público que lo comete, que deriva hasta en la inhabilitación especial, la cual conlleva otra serie de limitaciones.

- **Malversación**

⁷⁴ Ramírez, William y Nadezha, Vásquez, *op. cit.*, pág. 163.

⁷⁵ Congreso de la República de Guatemala, Código Penal, Decreto 17-73.

De acuerdo al tema del gasto público, otro de los delitos cometidos por los funcionarios públicos es el delito de malversación.

Según el artículo 447 del Código Penal comete delito de malversación el funcionario o empleado público que da a los caudales, efectos o bienes que administre, una aplicación o un uso diferente de aquel al que estén destinados.⁷⁶

Si bien el delito de malversación también se refiere al manejo incorrecto de los fondos públicos, se diferencia del delito de peculado en que, en el caso del delito de malversación, no se sustraen los fondos, sino que su uso se emplea de una forma diferente a la que se encuentra estipulada.

Es importante mencionar que malversar, significa etimológicamente invertir mal. En un sentido más amplio a malversar se le conoce como la desviación de fondos públicos, acción que consiste en emplear incorrectamente los caudales o efectos públicos, siendo estos cualquier objeto o cosa mueble, dinero, efectos negociables que tengan un valor económico apreciable.⁷⁷

La malversación es otro delito por el que se ve afectada la población, tal como en el delito de peculado, en ambos delitos, el patrimonio estatal se encuentra con algún tipo de faltante y al existir este faltante, no es posible cumplir a cabalidad con los servicios esenciales de la población.

En este delito el sujeto activo es el funcionario o empleado público que administra dinero o efectos del Estado, o está facultado para disponer de ellos

⁷⁶ Congreso de la República de Guatemala, Código Penal. Decreto 17-73.

⁷⁷ Ramírez, William yNadezha, Vásquez, *op. cit.*, pág. 172.

de acuerdo confines determinados. Y se establece como sujeto la administración pública y por supuesto la población.⁷⁸

Una de las principales obligaciones del funcionario público a cargo de fondos públicos es velar porque los mismos, sean destinados a los servicios públicos que se han determinado previamente, para que de esta manera se puedan cumplir con los fines del gobierno.

El artículo 447 del Código Penal establece que el responsable de este delito será sancionado con prisión de dos a seis años y multa de veinte mil a cincuenta mil quetzales. Además establece que si se ocasiona daño o entorpecimiento del servicio, la pena se aumenta en una tercera parte y si los caudales están destinados a fines asistenciales o programas de apoyo social, la pena será aumentada en dos terceras partes.⁷⁹

En este delito no se sanciona, como en el delito de peculado, con inhabilitación especial, sin embargo tiene una variante que no se encuentra entre las sanciones del delito de peculado, la cual se refiere al aumento de la pena, dependiendo de los efectos negativos que provoca el desvío de los fondos públicos, hacia otros destinos.

- **Enriquecimiento Ilícito**

El artículo 448 bis del Código Penal regula que comete este delito, el funcionario, empleado público o quien ejerza funciones públicas y hasta cinco años después de haber cesado en el ejercicio de la función pública, que obtenga para si mismo o cualquier persona un beneficio patrimonial, un incremento en su nivel de gastos, cancelación de deudas u obligaciones que

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 171.

⁷⁹ Congreso de la República de Guatemala, Código Penal, Decreto 17-73.

no correspondan al que hayan podido obtener, derivado del ejercicio del cargo o de cualquier ingreso y que no pueda justificar su procedencia lícita.⁸⁰

Las acciones que conllevan al delito de enriquecimiento ilícito son unas de las que han cobrado mayor atención en el último año, puesto que ya se han sancionado a varios funcionarios y ex funcionarios por este delito, porque tal como lo establece el artículo, también recae sobre aquellos que ya no se encuentran en el ejercicio del cargo.

La tipificación de este delito es relativamente nueva pues no fue sino hasta el año dos mil doce, mediante la Ley contra la Corrupción, Decreto No. 31-2012 del Congreso de la República, que se incluyó el mismo, dentro del Código Penal.

Sin embargo la inclusión de este delito por la Ley contra la Corrupción se deriva de la aprobación por el Congreso de la República de Guatemala, de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el año 2001, la cual establecía como una de sus innovaciones, la tipificación del enriquecimiento ilícito, definiéndolo como el incremento del patrimonio del funcionario, con significativo exceso en relación con los ingresos legítimos, recibidos durante el período del ejercicio de sus funciones y que razonablemente no puede ser justificado.⁸¹

Fue necesario adoptar en Guatemala, la innovación propuesta por dicha Convención, en virtud que los actos de corrupción escapaban a las verificaciones que se consideraban debían ser necesarias para establecer que los fondos públicos no eran utilizados para fines distintos a los estipulados y además implementó la gran ventaja de tener un mayor período de tiempo, para

⁸⁰ Congreso de la República de Guatemala, Código Penal, Decreto 17-73.

⁸¹ Acción Ciudadana, *op. cit.*, pág. 12.

investigar a quienes cesaban en sus cargos y hacerlos responsables de sus actos ilícitos, aun cuando ya no se encontraban ocupándolos.

En este caso se amplió el concepto del sujeto activo, ya que se expresa que es todo funcionario, empleado público y todo aquel que ejerza funciones públicas, no solamente durante el ejercicio de su cargo, sino que aun durante los cinco años posteriores a dicho ejercicio. Como sujeto pasivo se considera al Estado y a la población.

El artículo 448 bis establece que el responsable de este delito será sancionado con prisión de cinco a diez años, multa de cincuenta mil a quinientos mil quetzales e inhabilitación especial.⁸²

3.5.2. Normativa Internacional

En virtud que la corrupción se ha vuelto un tema tratado a nivel internacional, ya que se ha comprobado mediante distintos análisis que la misma se ha desarrollado en varios países, se crearon instrumentos internacionales que establecen disposiciones relativas al combate a la corrupción, como base para los países en donde ha surgido la misma, para que mediante la aplicación de estas disposiciones en conjunto con las normas de cada país, sea más factible, eficaz y rápida el combate y la eliminación de todo acto de corrupción.

Dentro de los instrumentos internacionales creados se puede mencionar la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (2000) y la Convención Mundial de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Se menciona que la creación de estos instrumentos se deriva de la amenaza que la corrupción

⁸² Congreso de la República de Guatemala, Código Penal, Decreto 17-73.

representa para la democracia, la institucionalidad y la gobernabilidad de los Estados.⁸³

El tema de corrupción denota tal importancia, que, como se puede observar, no ha sido suficiente la creación de un solo instrumento internacional para combatirla, se ha hecho necesaria la creación de varios instrumentos, que contengan disposiciones de carácter fundamental y que puedan ser aplicadas a todos los países en donde esta se vuelve un fenómeno de gran magnitud.

Al prestar atención a las fechas en que ha sido suscrito cada instrumento, se puede determinar que no solamente ha sido necesaria la creación de más de un instrumento para el combate a la corrupción, sino que además, a causa de los constantes cambios en los distintos países, los instrumentos han sido creados en distintos años.

Es importante detenerse a observar que no existe una gran diferencia entre la creación de cada instrumento; esto se debe a la incidencia de los actos de corrupción, los que no sufren una disminución, sino, más bien con el transcurso de los años, han aumentado y a veces sufren este aumento hasta en un solo año, o en tan solo unos meses y de manera alarmante.

Es entendible que la creación de los distintos instrumentos tengan tan poca diferencia de tiempo entre cada uno, puesto que las disposiciones y fórmulas para prevenir y combatir la corrupción deben modernizarse al mismo tiempo que van aumentando los casos de corrupción, es decir que deben adaptarse al mundo actual, para que los mecanismos sean acordes a la época de los actos cometidos, alcanzando así una aplicación eficaz de las disposiciones.

⁸³ Acción Ciudadana, *op. cit.*, pág. 10.

a) Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción, promovida por la Organización de los Estados Americanos, mediante el acuerdo B-58 y aprobada por el Congreso de la República de Guatemala por medio del decreto 15-2001 el 12 de mayo de 2001, tiene como objetivo enfrentar situaciones alarmantes de corrupción en América Latina, estableciendo entre otros aspectos, una serie de medidas preventivas dentro de las cuales se encuentran crear, mantener o fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, así como también la creación de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil.⁸⁴

Las medidas que se encuentran dentro de dicha Convención son de las más importantes, ya que para empezar, se puede considerar como uno de los factores con mayor incidencia de la corrupción, el incumplimiento de las funciones públicas, pues muchos funcionarios al momento de tomar posesión de sus cargos, no se dirigen con probidad, con honradez ni con honorabilidad, lo que repercute en los actos de su gestión de manera negativa, obteniendo resultados desfavorables.

Los servidores públicos deben tener en cuenta que los derechos consagrados en las normas constitucionales están por encima de cualquier persona o acto y que el poder con que cuentan, por ser parte del aparato estatal, debe ser ejercido y debe limitarse a lo prescrito en la Constitución y normas vigentes.⁸⁵

⁸⁴ *Ibid.*, pág. 32.

⁸⁵ Ramírez, William y Nadezha, Vásquez, *op. cit.*, pág. 26.

b) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000)

Esta Convención, suscrita en la ciudad de Palermo, Italia en el año 2000, mediante la Resolución 55/25 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y aprobada por el Congreso de la República a través del Decreto 87-2003, regula cuatro aspectos esenciales tales como la delincuencia organizada, las medidas que combatan el blanqueo del producto de los delitos, la penalización de la corrupción y la obstrucción de la justicia.⁸⁶

Se necesita constantemente la tipificación de sanciones ante los delitos cometidos por los funcionarios públicos, con el objeto de evitar más actos de corrupción, impidiendo que como se ha observado en los últimos años, esta continúe creciendo, en vez de disminuir.

De igual manera, esta Convención presta atención a la obstrucción a la justicia, un aspecto de vital importancia, pues en diversos casos iniciados ya contra los funcionarios, se han presentado distintas acciones, a través de las cuales, no se permite el avance de los procedimientos para poder responsabilizar a los funcionarios.

c) Convención Mundial de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Esta Convención aprobada mediante la resolución 58/4 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, es el resultado de la aprobación de un acuerdo multilateral de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, mediante el cual los Estados Miembros

⁸⁶ Acción Ciudadana, *op. cit.*, pág. 13.

deberán realizar acciones legislativas, organizativas, administrativas y financieras para combatir la corrupción.⁸⁷

Para que se obtenga un resultado favorable de la aplicación de medidas contra la corrupción, es fundamental la participación activa no solamente de una institución, no solamente de un grupo de personas y en el caso de esta Convención como se observa, no depende solamente de un Estado, depende de la participación de varios Estados.

Un objetivo siempre se alcanzará de una manera más rápida, si se hace a través de la colaboración de varias partes y no solamente de una o de unas cuantas, obteniendo también de esta manera, resultados más favorables y satisfactorios.

Cabe mencionar que es muy importante la firma y ratificación de convenios internacionales contra la corrupción y es más importante aún la correcta adaptación interna de la normativa y la organización institucional para estar en capacidad de cumplir los compromisos adquiridos.⁸⁸

Es decir que al momento de adoptar las normas de instrumentos internacionales, deben adecuarse correctamente, a la situación actual del país, para que se alcancen los fines y los resultados no sean contrarios a los que se desean conseguir.

⁸⁷ *Ibid.*, pág. 14.

⁸⁸ Acción Ciudadana, Fundación Desc, *op. cit.*, pág. 47.

CAPÍTULO FINAL

LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO PÚBLICO

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Se ha mencionado anteriormente que una de las funciones más importantes del Estado es cumplir con los servicios esenciales de la población, mediante la correcta distribución del gasto público.

Sin embargo, para que sea posible establecer que la distribución del gasto público se está efectuando de la manera correcta, se necesita que previamente se regulen los lineamientos legales sobre los cuales se fundamenta su manejo y distribución.

En efecto, el tema referente al gasto público, se ha contenido en distintas normas, de acuerdo a los procedimientos establecidos para su correcto funcionamiento, así como la forma en que deben actuar, tanto las entidades que lo manejan, así como las encargadas de velar por su estricto y adecuado cumplimiento, para lo cual se considera necesario hacer un análisis de la normativa, a modo de establecer los elementos mediante los cuales contribuyen a la transparencia del gasto público.

La Constitución Política de la República de Guatemala, como ley principal y fundamental del país, que contiene todas las normas base para desarrollar las leyes específicas que deben regir al Estado y a toda la población, establece que debe existir un régimen financiero del Estado, el cual se conforma mediante el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, para el cumplimiento de sus fines hacia toda la población.

De igual manera, es necesario manifestar que no se trata únicamente de establecer que se debe conformar un presupuesto, para que el Estado pueda alcanzar el cumplimiento de sus fines, sino que además es necesario que se determinen los órganos y demás entidades que están a cargo de todo su funcionamiento, puesto que por ser una función tan importante dentro del Estado, deben verificarse cuidadosamente todos sus procedimientos, así como la participación de los sujetos dotados de las facultades indispensables para efectuar adecuadamente el presupuesto general.

El Congreso de la República es el sujeto principal en la planeación y distribución del gasto público, ya que es el órgano encargado de verificar y aprobar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que anualmente debe ser conformado, para lo cual, los organismos del Estado y también entidades descentralizadas y autónomas deben enviar anualmente al mismo, sus presupuestos, en los que se ven reflejados los planes específicos de cada ente, para que el Congreso de la República, al tener a su alcance los presupuestos de todos los organismos y entidades, mediante el análisis del detalle que presentan los mismos, pueda conformar bajo una base sólida, el presupuesto general.

La misma Constitución establece que, así como los organismos y las entidades descentralizadas y autónomas, deben enviar anualmente sus presupuestos al Congreso de la República, también deben enviarlos al Organismo Ejecutivo, para que este junto con el Congreso de la República integre adecuadamente el presupuesto general, manteniendo el principio de unidad presupuestaria.

Es importante mencionar que para conformar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, se necesitan obtener los recursos a través de los medios necesarios e indispensables que cubran las necesidades del Estado, es por esto que se estableció en la Constitución que se deben obtener

los recursos a través de impuestos ordinarios, extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales de acuerdo a las bases correspondientes, así como también a través de los bonos del tesoro y de la deuda pública.

La Constitución Política establece también que el Organismo Ejecutivo debe presentar anualmente ante el Congreso de la República, la rendición de cuentas del Estado. Se entiende que la rendición de cuentas por parte del Organismo Ejecutivo al Congreso de la República, tiene como objeto determinar que el Estado ha utilizado correctamente los fondos públicos, conformados en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, para verificar que no se han presentado anomalías en su distribución y que, de presentarse las mismas y existen causas punibles, se certifique lo conducente al Ministerio Público, para iniciar la correspondiente investigación.

Se decretó la ley orgánica del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado como una ley específica para la adecuada aplicación del mismo, es por ello que la Ley Orgánica del Presupuesto tiene por objeto establecer normas que constituyan los sistemas presupuestarios, siendo la constitución de dichos sistemas, la planificación que conlleve a la captación de los recursos públicos.

Para que se le dé el efectivo cumplimiento a la Ley Orgánica del Presupuesto, intervienen como sujetos principales, el Organismo Legislativo, el Organismo Ejecutivo, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas y demás entidades del sector público.

El Organismo Ejecutivo ejerce la función de integración, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, en virtud que este es el órgano rector de todo el proceso presupuestario, pero el mismo, actúa a través de las unidades especializadas, las cuales debe encontrarse en cada órgano del sector público, pues estas

unidades serán las que desarrollaran todos los aspectos que debe contener el presupuesto general.

Para llevar un estricto control del cumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto, se establece que todos los organismos y demás entidades del sector público sujetas a la ley, dentro de las cuales se encuentran los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, organizaciones no gubernamentales entre otros, deban presentar anualmente una rendición de cuentas que contenga el presupuesto solicitado y asignado, las metas alcanzadas, las personas beneficiadas y muy importante, las medidas de transparencia tomadas para que se cumpliera eficazmente con los objetivos.

Del control efectuado, al establecer que la rendición de cuentas, no se encuentra arreglada a la ley, la misma contempla las sanciones correspondientes, que recaen sobre los responsables, las cuales consisten en sanciones pecuniarias de acuerdo a los actos cometidos por los funcionarios públicos, de las entidades a las cuales se les aplica la ley orgánica del presupuesto.

Para establecer que el gasto público se está aplicando de manera adecuada la Ley de la Contraloría General de Cuentas establece como objetivo principal velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos y por el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública.

Es por esto que es la Contraloría General de Cuentas, el órgano fiscalizador del gasto público, tiene a su cargo la verificación, seguimiento y control de todos los órganos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas que manejen fondos públicos, así como también de personas o instituciones que

manejan fondos públicos, mediante el análisis a través de auditorías efectuadas a los organismos del sector público. Se han capacitado a auditores designados debidamente para efectuar las operaciones indispensables para fiscalizar a los órganos y entidades que se encargan del gasto público.

Dichos auditores se encuentran investidos de autoridad otorgada por la Contraloría General de Cuentas, esto significa que todo organismo o toda persona o entidad, debe colaborar con los auditores en el momento en el que éstos soliciten informes que detallen todos los movimientos efectuados por dicho organismo, persona o entidad.

Los auditores ejercen sus funciones a través de una entidad dentro de la Contraloría, siendo esta la Subcontraloría específica para el control de Calidad del Gasto Público, la cual fiscaliza los proyectos de las entidades encargadas del manejo de los recursos públicos. La Subcontraloría para que esta se encargue de efectuar directamente los análisis y evaluaciones de los planes operativos de todas las entidades y que de igual manera presente avances y recomendaciones necesarias para garantizar la calidad del gasto público.

La Ley de la Contraloría General de Cuentas como principal entidad fiscalizadora, no establece únicamente los mecanismos de control ni de prevención, encaminados a cumplir con los aspectos de transparencia del gasto público, sino que además, dentro de sus atribuciones se estableció que se promuevan mecanismos de lucha contra la corrupción.

Sin embargo, aun cuando la promoción de mecanismos contra la corrupción es una de las atribuciones de la Contraloría, no se le ha dado la importancia necesaria, ya que actualmente, los funcionarios públicos de las distintas entidades públicas, continúan viéndose involucrados constantemente en actos de corrupción, aun cuando existen las auditorías, en donde debería existir un

control estricto. Es por lo anterior que se considera que no se han instaurado los mecanismos necesarios para que se presente una lucha con mayor fuerza frente a la corrupción.

Al igual que la normativa que se ha mencionado, la Contraloría General de Cuentas también contempla sanciones a los actos cometidos contra la transparencia del gasto público. Las sanciones se imponen de forma pecuniaria y en algunos casos se calcula de acuerdo a determinados porcentajes.

Es importante mencionar que la Contraloría General de Cuentas también aplicará sanciones pecuniarias, a los funcionarios públicos que estén bajo su control, pero que incurran en violaciones de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto.

Dentro de la Ley de la Contraloría General de Cuentas, se creó una Subcontraloría de probidad, la que tiene como objetivo velar porque la administración pública se lleve a cabo de una manera honesta, íntegra, recta y honrada para que el manejo de los recursos públicos y bienes del Estado sea transparente. El Subcontralor de Probidad debe cumplir dentro de sus funciones, con velar por el cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos y demás leyes relacionadas.

De acuerdo a lo anterior se menciona dentro de la normativa referente al gasto público también, dicha ley, ya que como objetivo principal determina la creación de normas para transparentar el ejercicio de la administración pública, evitando el desvío de recursos públicos y previniendo el enriquecimiento ilícito por el manejo de los mismos.

Los sujetos principales dentro de la Ley de Probidad son los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos, por elección popular, nombramiento o contrato, organismos, municipios, empresas y entidades descentralizadas y autónomas.

Son estos los sujetos principales, en virtud que son aquellos que tienen a su cargo funciones dentro de las cuales manejan fondos públicos, por lo tanto deben encontrarse también bajo fiscalización, para determinar que están ejerciendo sus funciones adecuadamente.

Tanto dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala, como dentro de las demás leyes específicas, se han establecido las obligaciones, las prohibiciones y las atribuciones de los distintos servidores públicos, de acuerdo al cargo para el cual fueron electos, nombrados o contratados, con el objeto de que cumplan con sus funciones específicas, dirigidas a la transparencia.

Debido a que la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos contiene las funciones en forma general, de todos los funcionarios públicos que en algún momento llegarán a ocupar un cargo público y que por lo tanto llegará a su poder, parte de los recursos públicos, establece en su normativa las Instituciones que deben velar por la verificación y el cumplimiento de la Ley, siendo estas, el Congreso de la República de Guatemala; el Ministerio Público; la Procuraduría General de la Nación; la Contraloría General de Cuentas y autoridades de organismos del Estado, municipios, entidades descentralizadas y autónomas.

Es necesaria la verificación de tantas autoridades, por las responsabilidades tan importantes que en algún momento llegan a recaer sobre los funcionarios públicos, sin importar el cargo que ocupe, ya que mientras ocupen un cargo dentro de la administración pública, necesitará de una estricta atención y

control, en virtud que con certeza, llegará a manejar fondos públicos y de los cuales, el objetivo siempre será velar porque el manejo de esos fondos, se haga de manera transparente, tratando de evitar su desvío y su manejo ilegal.

Para evitar que se atente contra la transparencia del gasto público o que al menos los actos contrarios a la transparencia sean mínimos, en la Ley de Probidad se determinaron como mecanismos, los impedimentos para optar a cargos públicos, tales como el impedimento a ocupar el cargo, a quienes no se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, o quienes han sido condenados por delitos de enriquecimiento ilícito, narcotráfico, secuestro, defraudación tributaria, delitos contra la administración pública, delitos de cohecho, de peculado y malversación, delitos de negociaciones ilícitas , entre otros.

También se instauraron prohibiciones a los funcionarios públicos durante el ejercicio de su cargo tales como aprovechar el cargo para conseguir o procurar servicios especiales, nombramientos o beneficios personales a favor de familiares o terceros, solicitar o aceptar dádivas, regalos, pagos, utilizar los recursos públicos para elaborar, distribuir o enviar regalos, entre otros.

Y por último como un mecanismo muy importante, se estableció la obligación de presentar declaración patrimonial de bienes, derechos y obligaciones, que presentan los funcionarios públicos, bajo juramento ante la Contraloría General de Cuentas, al inicio y al cesar en el cargo.

Todos estos mecanismos mencionados, son muy importantes, para evitar que una persona que se encontró en un determinado momento acusada y hasta condenada por los delitos que se mencionan dentro de los impedimentos, ejerza nuevamente un cargo público, ya que en vista de sus actos previos, se puede suponer que no desempeñará el cargo con transparencia y nuevamente

se caería en una circunstancia de falta a la transparencia y de corrupción, pudiéndose evitar, a través de la implementación de estos mecanismos.

La Ley de Probidad, también contiene las responsabilidades de las personas al servicio del Estado, de acuerdo a la acción u omisión cometida por los funcionarios públicos, clasificándose las mismas en administrativas, civiles y penales.

Se entiende que se estableció una clasificación de las responsabilidades, ya que los actos u omisiones que puedan cometer los funcionarios pueden contener distintos aspectos en los que de acuerdo a la responsabilidad incurrida, así deberá ser la forma de resarcir el daño causado, pues los funcionarios públicos incurren en responsabilidad administrativa cuando actúa de manera contraria al ordenamiento jurídico administrativo y demás normas que regulen su conducta, así como por el incumplimiento de leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales de la institución, por no cumplir con la debida diligencia las funciones inherentes al cargo y por causar perjuicio a los intereses públicos.

En cuanto a la responsabilidad civil, se incurre en la misma por acción u omisión, en perjuicio y daño del patrimonio público y se incurre en responsabilidad penal cuando la acción u omisión constituya delito o falta.

La responsabilidad civil, se establecerá mediante juicio civil, ante el órgano jurisdiccional correspondiente, en base a las pruebas respectivas, la cantidad que deberá cancelar el funcionario público, en cuanto al pago de daños y perjuicios.

La responsabilidad penal se refiere a la comisión de delitos y faltas, pues el Código Penal estipula un apartado específico referente a los delitos cometidos

por funcionarios o empleados públicos, dentro de los cuales se encuentran desarrollados el abuso de autoridad, el incumplimiento de deberes, el abuso contra particulares, entre otros.

La Ley de Probidad dentro de sus impedimentos establece que no podrán optar a cargo o empleo público quienes no reúnan las calidades y requisitos requeridos para ocupar los cargos. En el Código Penal se expresa que quien nombre para un cargo público a quien no reúne las calidades y requisitos requeridos será sancionado con prisión y multa, esto con el objeto de alcanzar el objetivo plasmado en la Ley de Probidad en cuanto a dicho impedimento, puesto que si no se impondría sanción alguna a la infracción a este impedimento, cualquier funcionario que no reúna las calidades suficientes, podría llegar a ocupar cualquier cargo público, sin encontrarse dotado de las facultades necesarias para ejercer el puesto o aun sin contar con uno de los requisitos más importantes, como es la probidad.

Es importante señalar que La Ley de Probidad también contempla prohibiciones a los funcionarios y empleados públicos dentro de las cuales se encuentran, entre otras, el solicitar o aceptar dádivas, regalos, pago, honorarios o cualquier otro tipo de emolumentos, prohibición que al ser incumplida, al igual que en la falta de la presentación de la declaración patrimonial y que el incumplir con el impedimento de nombrar a cargo público a funcionarios que no cumplan con los requisitos establecidos, conlleva la aplicación de una sanción contenida en el Código Penal tipificada como cohecho pasivo, imponiendo al responsable prisión, multa e inhabilitación especial.

Otra prohibición contemplada en la Ley de Probidad se refiere a la utilización de bienes propiedad del Estado o de la institución en que el funcionario labora, incumplimiento que conlleva también a una sanción penal, tipificada en el Código Penal como peculado el cual dependiendo de la acción cometida, así

se impondrá la sanción, ya que el peculado se puede cometer de dos formas, una se refiere a la sustracción que hace el funcionario público de los bienes, así como permitir persona ajena a dichas funciones sea quien los sustraiga, la otra forma de peculado consiste en que los bienes no sean sustraídos, pero son utilizados para fines distintos a los ordenados. Las sanciones impuestas dependiendo de qué clase de peculado se cometa, son prisión, multa e inhabilitación especial.

Otro delito contenido en el Código Penal y que es aplicable a la comisión de la prohibición estipulada en la Ley de Probidad, es el que se refiere a la malversación, la cual consiste en utilizar los recursos públicos para elaborar, distribuir o enviar regalos, acción que es sancionada con prisión y multa.

Como ya se había mencionado, se establece como un mecanismo muy importante el encuadrar dentro del Código Penal, los actos que ocasionen perjuicios a la transparencia de los recursos públicos, pues el atentar contra dichos recursos repercute gravemente en la población, ya que es la más afectada al verse disminuidos los servicios esenciales con que cuentan para su sobrevivencia y para desarrollarse en una vida digna.

Se determinó que toda actividad dentro de la administración pública se hiciera pública, para que tanto la población como las entidades fiscalizadoras del gasto público, obtuvieran la oportunidad de acceder a información de vital importancia, que contenga movimientos de interés, presentada por las entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos públicos.

Dicha estipulación, de exigir que la información fuera pública para que tanto la población particular como las entidades fiscalizadoras, tuvieran conocimiento de la actividad de las distintas entidades, ha sido plasmada en la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual establece como objetivo principal el de

garantizar la transparencia mediante el libre acceso a toda persona a la información pública, estableciendo en forma limitativa las restricciones a la misma y favoreciendo la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública.

Y en conjunto con la aplicación de todos los mecanismos, para alcanzar de una manera más eficiente la transparencia, se encuentra este último, el de hacer pública la información en donde se necesita la participación y colaboración tanto de toda persona individual o jurídica, pública o privada con la capacidad legal para solicitar la información necesaria, así como de todos los organismos del Estado, entidades públicas o personas individuales o jurídicas que tienen a su cargo el manejo de fondos públicos.

Por supuesto que para que la participación y colaboración de todos los sujetos contribuya a la transparencia, es necesario que los organismos, entidades públicas o personas individuales o jurídicas, obligadas a presentar la información, cumplan con los plazos y los procedimientos establecidos, para entregar la información en la forma debida y en el plazo legal. Dentro de la Ley de Acceso a la Información Pública se estableció que es el Procurador de los Derechos Humanos el encargado de velar por el cumplimiento de dichas obligaciones, pues este como representante del Estado y siendo el acceso a la información pública un derecho humano fundamental previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala y también en los tratados o convenios internacionales, es un derecho que debe encontrarse protegido por el Procurador de los Derechos Humanos.

Asimismo se establece en la Ley de Acceso a la Información Pública que los sujetos obligados, es decir los organismos y demás entidades y personas a quienes se les puede solicitar la información, están obligados a presentar al Procurador de los Derechos Humanos un informe por escrito que corresponde

al año anterior, a más tardar antes de que finalice el último día hábil del mes de enero siguiente el cual debe contener el número de solicitudes formuladas por las personas, que tipo de información fue requerida, el resultado de las solicitudes, los tiempos de respuesta, la cantidad de solicitudes pendientes, la cantidad de solicitudes con ampliación de plazos, número de solicitudes desechadas, cantidad de solicitudes no satisfechas por ser información reservada o confidencial y el número de impugnaciones.

Se entiende que lo que se persigue con esta función a cargo del Procurador de los Derechos Humanos, es verificar que los sujetos obligados, efectivamente están cumpliendo con la obligación de presentar la información que se les requiere y como se mencionaba antes, en los plazos legales establecidos. También la función del Procurador en estos casos es el de verificar si las solicitudes que se calificaron como improcedentes, efectivamente lo eran y no se podía continuar con su trámite o si de lo contrario si era un caso viable para continuar.

Es necesario señalar que aunque el Procurador de los Derechos Humanos funge como autoridad reguladora dentro del proceso del libre acceso a la información pública, solicitando la información a los sujetos obligados, es importante indicar que el Congreso de la República también participa y colabora en este proceso como entidad fiscalizadora tanto de las funciones del Procurador, como de las funciones de los sujetos obligados en cuanto a la entrega de la información.

Es por esto que se establece que el Procurador de los Derechos Humanos debe presentar dentro de su informe anual al Congreso de la República de Guatemala el número de solicitudes de acceso a la información pública ante los sujetos obligados, así como sus resultados, el plazo en el que los sujetos obligados presentaron su respuesta, el estado de las impugnaciones

presentadas y las dificultades observadas, el Procurador debe realizar un diagnóstico de la situación, así como las recomendaciones que considere pertinentes y también debe presentar un programa de capacitación, implementación y resultado para los sujetos obligados.

La Ley de Acceso a la Información Pública estableció un trámite para la presentación de las solicitudes, expresando que cualquier persona que tenga interés en presentarlas, lo puede hacer de forma verbal, escrita o mediante vía electrónica, es decir que esta es otra forma de agilizar el procedimiento, para que una persona pueda obtener de una manera más rápida la información y se contribuya así al proceso de transparencia.

Además como otra forma de contribuir a la agilización del proceso, aunque existe un modelo de solicitud de la información que presenta como requisitos la consignación de la identificación del sujeto obligado a quien se dirija, la identificación del solicitante y la identificación clara y precisa de la información que se solicita, no se establece dentro de la ley formalidad alguna para presentarla, únicamente se solicita que se presente a través de los medios establecidos y en el lugar en que se indica, en cuanto a la solicitud a través de vía electrónica se debe indicar hacia donde se dirige la solicitud. Y el hecho de no presentarla mediante el modelo establecido, no implica que se declare improcedente.

Toda solicitud se debe presentar a la Unidad de Información, establecida por cada sujeto obligado, para que les sea más fácil a los interesados tener una oficina específica a la cual acudir a presentar sus solicitudes. Esta unidad al recibir la solicitud no puede alegar incompetencia ni falta de autorización para tramitarla, sino que al contrario, el procedimiento es recibir la misma y remitirla a donde corresponda.

El plazo de respuesta del sujeto obligado a la solicitud presentada por el interesado, debe ser dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud, sin embargo la Ley establece que es posible que ese tiempo de respuesta sea ampliado por diez días más cuando sea necesario, esto con el objeto de presentar un información segura y detallada.

La importancia del acceso a la información pública ha sido tal, que no se ha regulado únicamente en el país, sino que otros países han contemplado regulación específica para que toda persona pueda tener el debido derecho del acceso a la información pública y de esta manera ejercer un control sobre los organismos y demás entes del Estado, pues los problemas de transparencia en el gasto público, se originan no solamente en uno, sino en varios países de Latinoamérica, siendo importante hacer una comparación del país con otros países para verificar si la normativa puede tener algunas ventajas en otros países o también tener desventajas y hasta establecer si en Guatemala se podría proponer algún cambio dentro del procedimiento de acceso a la información pública.

Para establecer una comparación, se analizó la normativa de tres países, en los que al igual que en Guatemala, se implementó una Ley de Acceso a la Información Pública. Para empezar en Honduras, siendo importante su análisis por ser un país centroamericano, se implementó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyos objetivos son garantizar a los ciudadanos la participación en la gestión de los asuntos públicos, así como combatir la corrupción y la ilegalidad de los actos del Estado y hacer efectivo el cumplimiento de la rendición de cuentas por las entidades obligadas.

Dentro de los objetivos se puede establecer que en la Ley de Honduras, se agrega el combate a la corrupción y a la ilegalidad de los actos del Estado, lo cual es un objetivo muy importante dentro de los procesos de transparencia,

pues lo que siempre se busca en todo procedimiento es que no sean tergiversados los lineamientos en donde se desea conservar la transparencia de los actos de la administración pública.

En México se implementó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cuyos objetivos esenciales son asegurar que toda persona tenga información gubernamental, difundir la información de toda gestión y facilitar la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Y, por último, en Uruguay se implementó la Ley de Acceso a la Información Pública, Ley 18.381 cuyos objetivos son promover la transparencia de la función administrativa de los organismos público, y garantizar el derecho de las personas al acceso a la información pública.

Dentro de las leyes se establecen siempre como sujetos activos, los particulares que solicitan la información, así como los órganos y entidades del sector público quienes son los sujetos obligados a proporcionarla.

En el aspecto en el que si existe alguna diferencia es en cuanto a las autoridades reguladoras de cada normativa ya que es distinto en cada país analizado, puesto que en Guatemala la autoridad reguladora es el Procurador de los Derechos Humanos, mientras que en Honduras la autoridad reguladora es Instituto de Acceso a la Información Pública, en México es El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y en Uruguay funge como autoridad reguladora la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Si bien es verdad que cada autoridad reguladora recibe distinta denominación, la función de todas es la misma es decir facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como fiscalizar los procedimientos de los

sujetos obligados en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública.

Dentro de los mecanismos establecidos para alcanzar los objetivos referentes a facilitar el acceso a la información pública, se encuentran diversas similitudes, puesto que se establece que toda persona puede presentar sus solicitudes, únicamente llenando ciertos requisitos en cuanto a la información que solicita y sin mayores formalidades y a través de entidades específicas, así como en Honduras que se creó el Sistema Nacional de Información Pública.

Se mencionó que los sujetos obligados deben cumplir con los plazos que la ley establece para la entrega de la información, los cuales tanto en Guatemala como en Honduras es de un plazo dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud, plazo que puede ampliarse por el mismo tiempo si es necesario.

En México el plazo cambia y se puede decir que es más favorable en Guatemala como en Honduras para quien presenta la solicitud, ya que el tiempo de respuesta puede establecerse en un plazo no mayor a 20 días, es decir 10 días más que los que se establece en Guatemala y Honduras.

Mientras que en Uruguay se da un caso especial tanto con ventajas como con desventajas en relación con los demás países analizados, puesto que en este país se establece que la información se puede presentar así en el momento en que sea solicitada o en caso contrario tendrá un plazo máximo de 20 días hábiles para contestar, el cual podrá prorrogarse, con razones fundadas y por escrito, por otros 20 días hábiles si median circunstancias excepcionales. Por lo que se puede suponer que el proceso tiene un retraso de 10 días en comparación con Guatemala.

Tanto en Guatemala como en los otros países, se establece dentro de la normativa, la información pública de oficio, la cual se refiere a que los sujetos obligados, es decir las entidades públicas, deben mantener a disposición de cualquier interesado, información que podrá ser consultada directamente o por vía electrónica, referente a la estructura orgánica y funciones de las dependencias y departamentos, directorio de empleados y servidores públicos, nombres de los funcionarios que laboran en las entidades, misión y objetivos de las instituciones, el presupuesto de ingresos y egresos asignado para cada ejercicio fiscal, ejecución presupuestaria de los renglones y todas las unidades, depósitos constituidos con fondos públicos, procesos de cotización y licitación para la adquisición de bienes, contrataciones de todos los bienes y servicios utilizados por los sujetos obligados, listado de viajes nacionales e internacionales, inventario de bienes muebles e inmuebles, contratos de mantenimiento de equipo, vehículos, inmuebles y otros, listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos, contratos de arrendamiento, auditorías gubernamentales, entre otras.

En cuanto al manejo de los fondos públicos es indispensable que todo sujeto obligado que se encuentre a cargo del manejo de los mismos, presente a la vista de toda la población, la información referente a sus funciones y actividades realizadas, para que sea posible verificar en qué forma las entidades están aplicando los recursos y si se están aplicando conforme a los lineamientos que las mismas establecieron, con el objetivo de determinar si se originan anomalías o desvíos importantes en la utilización del gasto público.

Por lo tanto, de acuerdo al análisis efectuado a la normativa del país se concluye que dentro de la misma se instituyendiversos mecanismos para regular y promover la transparencia del control del gasto público, siendo estos el informe anual de rendición de cuentas que deben presentar todas las entidades públicas, la implementación de dependencias encargadas del control

y verificación de los proyectos de todas las entidades que manejan fondos públicos, la determinación de impedimentos, prohibiciones y obligaciones que deben cumplir todos los funcionarios públicos al encontrarse desempeñando un cargo público y la facultad de todo ciudadano a solicitar información de interés a las entidades públicas. Asegurando el cumplimiento de estos mecanismos mediante la imposición de sanciones previstas dentro de la normativa del país, fortaleciendo de esta manera la protección al gasto público.

CONCLUSIONES

1. El Estado de Guatemala, a través del gobierno, tiene la obligación de cubrir los servicios públicos esenciales de toda la población, mediante la correcta obtención y distribución de los recursos, para lo que se conforma el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, que consiste en la estimación de los recursos que deberán ser dirigidos a los distintos sectores de la población. Para conformar el presupuesto todas las entidades que manejen fondos públicos deben presentar su estimación, para que el presupuesto general sea conformado de forma ordenada y organizada y se tenga un detalle exacto de los recursos que deben utilizarse, de acuerdo al procedimiento establecido en la ley del organismo legislativo. El presupuesto, de acuerdo a los constantes cambios que surgen en las necesidades de la población, se elabora de forma anual, previo a la presentación de los resultados y los logros alcanzados mediante el presupuesto anterior.
2. La elaboración del presupuesto debe estar sujeto a controles estrictos de fiscalización para que sea posible ejecutarlo con transparencia, por tanto la Contraloría General de Cuentas, como institución pública y descentralizada, es el principal órgano de fiscalización encargada de ejercer el control sobre el gasto público de los organismos del Estado, demás entidades públicas y toda persona o entidad que maneje fondos públicos. La Contraloría General de Cuentas ejerce dicho control a través de la Subcontraloría de Calidad de Gasto Público, mediante la designación de diversos auditores, quienes se encuentran dotados de la autoridad suficiente para exigir a los organismos, entidades y personas que manejan fondos públicos, la información necesaria para ejercer el control.

3. Como medidas de coerción para prevenir el incumplimiento de las normas encargadas del control de la transparencia del gasto público, se han regulado en las normas aplicables, determinadas sanciones tanto administrativas como penales, así por ejemplo tanto en la Ley Orgánica del Presupuesto como en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se aplican sanciones pecuniarias en base a porcentajes, de acuerdo a la acción cometida. En la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos se estipula que de acuerdo a la acción u omisión cometida, el funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa, responsabilidad civil o responsabilidad penal y en la Ley de Acceso a la Información Pública en la que se determina que se aplican sanciones administrativas o penales, consistentes en multas, prisión y comiso de los objetos instrumentos del delito, según corresponda. Además se imponen también las sanciones penales establecidas en el Código Penal, que por la gravedad del acto cometido, se puede aplicar prisión y hasta inhabilitación especial del funcionario público.

4. La aplicación de las leyes relativas al control del gasto público ha tenido un efecto satisfactorio pero no pleno, ya que aunque cada ley contiene mecanismos de control de la transparencia del gasto público y de prevención contra la corrupción, los funcionarios públicos aun cometen diversos actos de corrupción, provocando que las instituciones pierdan credibilidad en cuanto al manejo del gasto y a la adecuada satisfacción de los servicios públicos esenciales de toda la población. Si bien es cierto que se aplican sanciones pecuniarias a los funcionarios públicos para resarcir el daño causado, consistente en la disminución del gasto público, el mismo se ve afectado y por ende se ven perjudicados los sectores de la población a quienes se deben cubrir las necesidades esenciales para su desarrollo y sobrevivencia.

5. El acceso a la información sobre el manejo del gasto público es catalogado como un derecho constitucional de toda la población y un derecho muy importante para alcanzar su transparencia, por lo tanto las instituciones públicas que manejan fondos públicos están obligadas a publicar la forma en que manejan el gasto público a su cargo, con ciertas limitaciones. Es de vital importancia que la información del gasto público manejada por el Estado sea de conocimiento público, que este derecho se ha implementado no solamente en Guatemala, sino que también en otros países tales como Honduras, México y Uruguay, como uno de los mecanismos más importantes para alcanzar y mantener la transparencia del gasto público, determinándose que existen diversas similitudes en las leyes referentes a la información del gasto público de cada uno de dichos países en relación con Guatemala, conteniendo como el aspecto más importante, la garantía de cualquier persona a solicitar información, mediante un procedimiento establecido que no está revestido de mayores formalidades y estableciendo únicamente limitaciones en las que se vean tergiversados ciertos derechos.

6. La información pública no se obtiene únicamente mediante la solicitud presentada por los interesados a las entidades que manejan fondos públicos, también se obtiene a través de la información que las propias instituciones tienen la obligación de divulgar, en referencia a los datos referentes a la organización, distribución y aplicación del gasto público y a las principales funciones de las mismas. Dicha información debe encontrarse a disposición de los interesados, para que estos tengan la posibilidad de acceder fácilmente a la misma, a través de los medios previamente establecidos y sin la necesidad de presentar una solicitud para conseguirla.

RECOMENDACIONES

1. A la Contraloría General de Cuentas, como ente fiscalizador y de control de todos los organismos y entidades públicas que se encargan del manejo del gasto público, reforzar los mecanismos y procedimientos que hasta ahora aplica para el ejercicio de sus funciones y de esta manera acelerar el fortalecimiento del control del gasto público, para evitar que se continúen produciendo de forma continua los distintos actos de corrupción.
2. Al Organismo Legislativo, instaurar una normativa mediante la cual se exija que efectivamente se presente el proyecto de presupuesto de cada año y que no se permita que se ocasione el retraso, tal como se ha producido en años anteriores, lo que ha provocado que se aplique nuevamente el presupuesto del año anterior, lo cual produce un perjuicio en la población, puesto que lo más probable es que las necesidades de la población cambian año con año.
3. A la sociedad en general, presentar propuestas al Organismo Ejecutivo, para exigir la implementación de medidas las que se realicen estudios y análisis de aquellos sectores de la población, en donde los servicios públicos se ven seriamente disminuidos, con lo que el Estado está incumpliendo con una de sus obligaciones más importantes e indispensables, pues no está velando por el bien común.
4. Al Organismo Legislativo, modificar las sanciones ya existentes para que exista mayor coacción hacia los actos y omisiones que puedan cometer los funcionarios y empleados públicos de las distintas instituciones, ya que aunque actualmente se imponen sanciones, no ha provocado que

los funcionarios públicos, eviten la comisión de actos o las omisiones con las que se vea perjudicada la transparencia del gasto público.

5. A todos los organismos del Estado, analizar de forma constante el marco legal que regula y promueve la transparencia del gasto público, para verificar si no existen aspectos dentro de la normativa, que requieran reformas, de acuerdo al estudio de la situación del país, para que de esa manera, sea posible el efectivo cumplimiento de los servicios públicos de la población.
6. A las entidades públicas, anunciar en la forma debida la información pública de oficio a la que están obligadas y mantenerla actualizada, para que en el momento en que cualquier interesado acceda a la información, obtenga los datos correctos sobre la misma.

REFERENCIAS

1. BIBLIOGRÁFICAS

- 1.1. Acción Ciudadana, Fundación Desc, Poder discrecional y corrupción en Guatemala, claves para ganar transparencia, Guatemala, Acción Ciudadana, Fundación Desc, 2006.
- 1.2. Acción Ciudadana, Manual de legislación contra la corrupción, Guatemala, Arte, Color y Texto S. A., 2005.
- 1.3. Ahumada, Guillermo, Tratado de Finanzas Públicas, volumen I, Argentina, Editorial Plus Ultra, 1968.
- 1.4. Análisis del Gasto Público en Guatemala, Guatemala, Magna Terra Editores, S. A., 2008.
- 1.5. Burato, Alfredo, Manual de Finanzas Públicas, Argentina, Ediciones Macchi, 2015.
- 1.6. Cabrera, Mynor Vinicio, Transparencia: Una responsabilidad compartida, cuadernos de Desarrollo humano, Guatemala, Artgrafic de Guatemala, 2002.
- 1.7. Calderón Morales, Hugo, Derecho Administrativo I, Guatemala, Editorial Llerena, 1999.
- 1.8. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Del autoritarismo a la Democracia, Democracia, Transparencia e Instituciones. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2001.

- 1.9. Gastos Públicos. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Argentina, Editorial Heliasta, 1978.
- 1.10. Diccionario Larousse, Ediciones Larousse, S. A., México, 1983.
- 1.11. Klitgaard, Robert y otros, Corrupción en las ciudades, una guía práctica para la cura y prevención, La Paz, Bolivia, Grupo Santillana de Ediciones, S. A., 2001.
- 1.12. Maclean-Arabo, Ronald, Argüello, Gobernabilidad y Transparencia, San Salvador, El Salvador, 2000.
- 1.13. Mazariegos, Classon, El Presupuesto Nacional, Guatemala, Editorial Flacso, S. A., 1966.
- 1.14. Pérez Morales, José Antonio. Eficiencia y Equidad del Gasto público en Guatemala, Guatemala, Editorial Serviprensa, C. A., 2,000.
- 1.15. Ramírez, William y Nadezha, Vásquez, Manual de delitos cometidos por funcionarios públicos en el Código Penal Guatemalteco, Guatemala, Impresos GM, 2003.
- 1.16. Von Eheberg, Karl Theodor, Compendio de Hacienda Pública, México, Editorial América, 1945.

2. NORMATIVAS

- 2.1. Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala.

- 2.2. Congreso de la República de Guatemala, Código Penal, Decreto Número 17-73.
- 2.3. Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-2008.
- 2.4. Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo y sus reformas, Decreto Número 114-97.
- 2.5. Congreso de la República de Guatemala, Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto Número 89-2002.
- 2.6. Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto número 31-2002 y Acuerdo Gubernativo No. 318-2003.
- 2.7. Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.

3. ELECTRÓNICAS

- 3.1. www.consultaciudadana.minfin.gob.gt, Consulta ciudadana.
- 3.2. www.guatecompras.gt, Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala.
- 3.3. www.minfin.gob.gt, Ciclo presupuestario.

- 3.4. www.snip.segeplan.gob.gt, Normas del Sistema de Inversión Nacional de Inversión Pública. Ejercicio fiscal 2016.
- 3.5. www.snip.segeplan.gob.gt, Normas e Instrucción.
- 3.6. www.s21.com.gt, Reprueban al gobierno en temas de transparencia

4. OTRAS REFERENCIAS

- 4.1. Gobierno de la República de Guatemala, Combate a la corrupción y promoción de la transparencia en Guatemala, Guatemala, Gobierno de la República de Guatemala.
- 4.2. Banco Mundial, “Hacia una mejor calidad del gasto público”, Revisión del gasto público en Guatemala, 2013.

ANEXOS

NORMATIVA EN GUATEMALA REFERENTE AL GASTO PÚBLICO					
Aspectos	Constitución Política de la República	Ley Orgánica del Presupuesto	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas	Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos	Ley de Acceso a la Información Pública
Objetivos esenciales	Establecer el régimen financiero del Estado. Artículo 237.	Establecer normas para la constitución de los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y crédito público. Artículo 1.	Velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos y por el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública. Artículo 3.	Creación de normas para transparentar el ejercicio de la administración pública, evitando el desvío de recursos públicos y previniendo el enriquecimiento ilícito por el manejo de los mismos. Artículo 1.	Garantizar la transparencia mediante el libre acceso a toda persona a la información pública, estableciendo en forma limitativa las restricciones a la misma y favoreciendo la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública. Artículo 1.
Sujetos	Organismo Legislativo y demás Organismos, entidades descentralizadas y autónomas. Artículo 237.	Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo, Ministerio de Finanzas Públicas y demás entidades del sector público. Artículo 2 y 8.	Contraloría General de Cuentas y entidades del sector público. Artículo 2.	Dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular, nombramiento o contrato, organismos, municipios, empresas y entidades descentralizadas y autónomas. Artículo 4 literal a.	Toda persona individual o jurídica, pública o privada, que tiene derecho y los Organismos del Estado, entidades públicas, o persona individual o jurídica que maneje, recursos públicos. Artículo 5 y 6.
Autoridad reguladora	Organismo Ejecutivo. Artículo 237.	Ministerio de Finanzas Públicas. Artículo 9.	Contraloría General de Cuentas Artículo 1.	Congreso de la República de Guatemala; Ministerio Público; Procuraduría General de la Nación; Contraloría General de Cuentas y autoridades de organismos del Estado, municipios, entidades descentralizadas y autónomas. Artículo 14.	Procurador de los Derechos Humanos. Artículo 46.
Mecanismos para alcanzar los objetivos	El Organismo Ejecutivo y demás Organismos presentan anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas. Artículo 241.	Establece que todos los Organismos del Estado y demás entidades que manejen los recursos y valores públicos elaboren anualmente un informe de rendición de cuentas. Artículo 4.	Dentro de la Estructura Orgánica de la Contraloría, se instituye una Subcontraloría específica para el control de Calidad del Gasto Público, que fiscaliza los proyectos de las entidades encargadas del manejo de los recursos públicos. Artículo 18, 19 y 20.	Se establecen impedimentos para optar a cargos públicos, así como prohibiciones a los funcionarios públicos durante el ejercicio de su cargo y la obligación de presentar declaración patrimonial al inicio y al cesar en el cargo. Artículo 16, 18 y 20.	Procedimiento mediante solicitud que el interesado formula en forma verbal, escrita o vía electrónica, a la Unidad de Información Pública, la cual es designada por cada sujeto obligado. Artículo 38.

Sanciones	La Constitución como ley fundamental que establece las normas generales de toda la normativa, no regula sanciones, ya que estas se encuentran contenidas en las leyes que regulan la normativa de manera específica.	Al sujeto que incumple con las obligaciones contenidas en la ley se le aplican sanciones pecuniarias. Artículo 80 Bis.	Se aplican sanciones pecuniarias basadas en porcentajes determinados, de acuerdo a la gravedad de la infracción. Artículos 38, 38 Bis y 39.	De acuerdo a la acción u omisión cometida, se establece que los funcionarios incurren en responsabilidad administrativa, responsabilidad civil o responsabilidad penal. Artículo 8, 9 y 10.	Se aplican sanciones administrativas o penales, consistentes en multas, prisión y comiso de los objetos instrumentos del delito, según corresponda. Artículos 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67.
-----------	--	---	--	--	---

CUADRO COMPARATIVO				
Países	Guatemala	Honduras	México	Uruguay
Normativa	Ley de Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Ley de Acceso a la Información Pública
Objetivos esenciales	Máxima publicidad y transparencia en la administración pública, acceso de toda persona a actos de la administración pública, rendición de cuentas a los gobernados.	Garantizar a los ciudadanos la participación en la gestión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y la ilegalidad de los actos del Estado y hacer efectivo el cumplimiento de la rendición de cuentas por las entidades obligadas.	Asegurar que toda persona tenga información gubernamental, difundir la información de toda gestión y facilitar la rendición de cuentas a los ciudadanos.	Promover la transparencia de la función administrativa de los organismos públicos, y garantizar el derecho de las personas al acceso a la información pública.
Sujetos	Personas individuales o jurídicas, públicas o privadas, y los Organismos del Estado, entidades públicas, o persona individual o jurídica que maneje, recursos públicos.	Personas individuales o jurídicas que deseen solicitar información y los servidores públicos nombrados, contratados o electos para desempeñar funciones que sean competencia del Estado.	Persona con capacidad para solicitar información y el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.	Persona con capacidad para solicitar información y los organismos públicos sean o no estatales.
Autoridad reguladora	Procurador de los Derechos Humanos	Instituto de Acceso a la Información Pública	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Unidad de Acceso a la Información Pública
Mecanismos para alcanzar los objetivos	Solicitud que el interesado formula en forma verbal, escrita o vía electrónica, a la Unidad de Información Pública, la cual es designada por cada sujeto obligado.	Se crea el Sistema Nacional de Información Pública que integra, sistematiza, publica y da acceso a la Información Pública.	Presentación de un escrito libre o por formato que designe el Instituto. Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público determinada información, mencionando como las más importantes: Estructura orgánica; facultades de cada unidad administrativa y remuneración mensual por puesto, de la cual todo sujeto tiene derecho a obtener.	Organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir a través de sus sitios web u otros medios, entre otra, la siguiente información mínima: Estructura orgánica; las facultades de cada unidad administrativa y la estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria.
Plazo de notificación de la solicitud	Dentro de los 10 días siguientes. Se puede ampliar hasta por 10 días más, poniéndolo en conocimiento del interesado dentro de los 2 días anteriores a la conclusión del plazo señalado y si el sujeto obligado no da respuesta, queda obligado a otorgarla en un periodo no mayor de 10 días.	En el término de diez 10 días. En casos justificados, dicho plazo podrá prorrogarse por una sola vez y por igual tiempo.	En el menor tiempo posible, el que no podrá ser mayor de 20 hábiles, contados desde la presentación de la solicitud.	En el momento en que sea solicitada o en caso contrario tendrá un plazo máximo de 20 días hábiles para contestar. Podrá prorrogarse, con razones fundadas y por escrito, por otros 20 días hábiles si median circunstancias excepcionales.
Información pública de oficio	Los sujetos obligados deberán mantener actualizada y disponible en todo momento, a disposición de cualquier interesado, información que se refiera a su estructura orgánica, directorio de empleados y servidores públicos, misión y	Toda Institución Obligada está en el deber de difundir de oficio y actualizar periódicamente a través de medios electrónicos o instrumentos computarizado, a falta de éstos, por los medios escritos disponibles, la información que se	Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar la información que se refiera a su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, la dirección electrónica donde	Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados difundiendo en forma permanente, a través de sus sitios

	<p>objetivos de la institución, manuales de procedimientos, presupuesto de ingresos y egresos procesos de cotización y licitación, contrataciones de los bienes y servicios, listado de viajes nacionales e internacionales, inventario de bienes muebles e inmuebles, contrato de mantenimiento de equipo, vehículos, inmuebles, listado de obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos, contratos de arrendamiento de inmuebles, equipo, maquinaria o cualquier otro servicio, por mencionar las más importantes.</p>	<p>refiere a su estructura orgánica, sus funciones, leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que rigen su funcionamiento, planes, programas y proyectos, estados financieros y liquidaciones presupuestarias, la remuneración mensual de los servidores públicos por puesto, ejecución presupuestaria, que incluya el detalle de las transferencias, los gastos, la inversión física y financiera, la deuda y la morosidad, contrataciones, concesiones, ventas, subastas de obras, convocatorias a concurso, licitación de obras públicas y suministros, los mecanismos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones, nombre de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública.</p>	<p>podrán recibirse las solicitudes para obtener la información, las metas y objetivos de las unidades administrativas, los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, las contrataciones que se hayan celebrado, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; el monto; el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, los plazos de cumplimiento de los contratos, los mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información que se refiere a su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, la estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación, el presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda, concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos, toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo, mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.</p>
--	--	--	---	---