

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia



Ejecución presupuestaria en estados de excepción en Guatemala
(Tesis de Licenciatura)

Irma Estela Guzmán Herrera

Guatemala, octubre 2019

Ejecución presupuestaria en estados de excepción en Guatemala
(Tesis de Licenciatura)

Irma Estela Guzmán Herrera

Guatemala, octubre 2019

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Irma Estela Guzmán Herrera elaboró la presente tesis, titulada Ejecución presupuestaria en estados de excepción en Guatemala.

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M. A. César Augusto Custodio Cobar

Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Vice Decana M. Sc. Andrea Torres Hidalgo

Director de Carrera M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Coordinador de Sedes M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador de Postgrados y

Programa de Equivalencias Integrales M.A. José Luis Samayoa Palacios

Coordinadora de Procesos académicos Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, veintidós de abril de dos mil diecinueve. -----
En virtud de que el proyecto de tesis titulado **EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN GUATEMALA**, presentado por **IRMA ESTELA GUZMÁN HERRERA**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor al **M. Sc. MARIO JO CHANG**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

DICTAMEN DEL TUTOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **IRMA ESTELA GUZMÁN HERRERA**
Título de la tesis: **EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN GUATEMALA**

El Tutor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de contenido que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Tutor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 12 de agosto de 2019.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

M. Sc. **MARIO JO CHANG**
Tutor de Tesis



c.c. Archivo



UPANA

Universidad Panamericana
"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, veintidós de abril de dos mil diecinueve. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN GUATEMALA**, presentado por **IRMA ESTELA GUZMÁN HERRERA**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico a la **M. Sc. CLAUDIA MARÍA GONZÁLEZ OVANDO**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

c.c. Archivo

DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: IRMA ESTELA GUZMÁN HERRERA
Título de la tesis: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN GUATEMALA

El Revisor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó su trabajo atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de redacción y estilo que le fueron planteadas en su oportunidad.

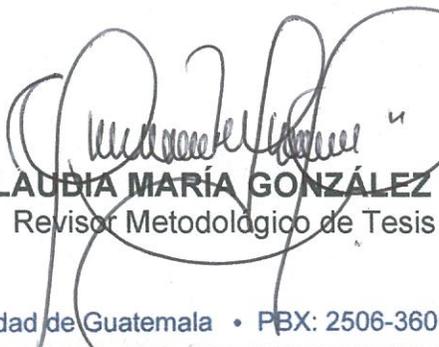
Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Revisor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 18 de septiembre de 2019.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


M. Sc. CLAUDIA MARÍA GONZÁLEZ OVANDO
Revisor Metodológico de Tesis



c.c. Archivo

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: IRMA ESTELA GUZMÁN HERRERA
Título de la tesis: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN GUATEMALA

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el (la) estudiante: ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista los dictámenes del Tutor y Revisor, en donde consta que el (la) estudiante en mención ha completado satisfactoriamente los requisitos académicos y administrativos vigentes para el desarrollo de la Tesis de Licenciatura.

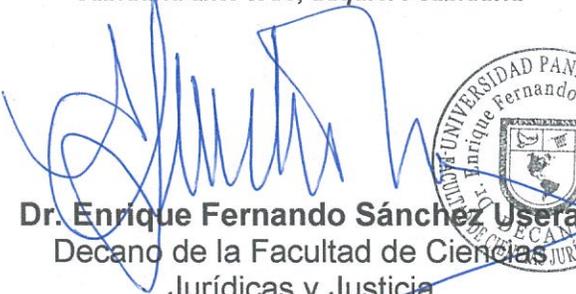
Tercero: Que tengo a la vista el documento, *declaración jurada del estudiante*, donde consta que el (la) estudiante autor de la presente tesis manifiesta, bajo juramento, que ha respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y ha reconocido los créditos correspondientes; así como la aceptación de su responsabilidad como autor del contenido de su Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

Se autoriza la impresión del documento relacionado en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 09 de octubre de 2019.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



c.c. Archivo

LIC. CESAR ROBERTO GUZMAN CORDOVA
ABOGADO Y NOTARIO

En la ciudad de Guatemala, el día uno de octubre del año dos mil diecinueve, siendo las catorce horas en punto, yo, Cesar Roberto Guzmán Córdova, Notario me encuentro constituido en mi oficina profesional ubicada en la tercera calle A, cero guion once de la zona uno, de esta ciudad, en donde soy requerido por **IRMA ESTELA GUZMAN HERRERA**, de cuarenta y un años de edad, soltera, guatemalteca, perito contador, de este domicilio, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) mil novecientos cuarenta y uno espacio noventa y cinco mil seiscientos ochenta y seis espacio cero ciento uno (1941 95686 0101), extendido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) de la República de Guatemala. El objeto del requerimiento, es hacer constar su **DECLARACIÓN JURADA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERA:** Manifiesta **IRMA ESTELA GUZMAN HERRERA**, bajo solemne juramento de Ley y advertida de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDA:** Continúa manifestando bajo juramento el requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: **"Ejecución presupuestaria en estados de excepción declarados en Guatemala"**; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; iii) aceptar la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en

el mismo lugar y fecha de inicio, treinta minutos después, la cual consta en una hoja de papel bond, impresa en ambos lados, que numero, sello y firma, a la cual le adhiero los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales con serie y número AP guion cero doscientos nueve mil cincuenta y siete y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número ocho millones doscientos setenta y siete mil cuarenta y dos. Leo lo escrito al requirente, quien enterado de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con el Notario que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**



Dedicatoria

A Dios: El que permitió que de forma sobrenatural conquistara uno de mis grandes sueños, siendo la fuente de sabiduría e inteligencia que me motivo a continuar y nunca desmayar utilizando a las personas, recursos, medios y acciones para el cumplimiento de su propósito en mi vida..

A mi Universidad: Panamericana Por la formación académica y formación como profesional

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Presupuesto general de la nación	1
Estados de excepción	20
Proceso legislativo	32
Ejecución Presupuestaria	41
Conclusiones	69
Referencia	72

Resumen

El Presupuesto General de la Nación consiste en la previsión gubernamental de los ingresos y egresos del país para un período de tiempo conocido como año fiscal. Su aprobación está a cargo del Congreso de la República de Guatemala, en tanto que su manejo se efectúa a través de los diversos órganos administrativos del Ejecutivo y su fiscalización mediante la Contraloría General de Cuentas. Uno de los egresos eventuales más importantes del Presupuesto General de la Nación es el que se destina para cubrir medidas de emergencia derivadas de los estados de excepción estipulados en la Constitución del país, con énfasis en el estado de calamidad que por su naturaleza es uno de los de mayor impacto en el desarrollo socioeconómico de la nación. Lamentablemente, no existe un rubro específicamente asignado para cubrir dichas eventualidades, por lo que, el Estado de Guatemala se ve en la necesidad de re canalizar ciertos fondos previstos para programas de beneficio social, a través del Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Desarrollo Social, e incluso pedir créditos internacionales constituyéndose así en una de las causas del aumento de la deuda externa para el país.

En virtud de ello, se espera que la ejecución de esos fondos de tipo excepcional sea eficaz. No obstante, en la realidad se ha evidenciado que muchas veces no llegan a la población necesitada y terminan siendo devueltos al fondo común del Estado o son ilegalmente desviados para otros fines. Un ejemplo concreto de esa ineficiente ejecución presupuestaria es lo sucedido con los fondos asignados a los damnificados del derrumbe del Cambray en Santa Catarina Pínula, donde existieron anomalías como el retraso significativo en la construcción viviendas y un déficit en su entrega a los beneficiarios. Pero, al mismo tiempo también se tuvo un fondo económico sobrante que fue devuelto a las arcas nacionales por falta de ejecución, circunstancia que es contradictoria e injusta, ya que pese a que en apariencia, si existieron los fondos necesarios para cubrir las necesidades del cien por ciento de población afectada, pero, aun así, no se alcanzó a beneficiar a todos, esto debido primordialmente a la ineficiente forma de proceder de los funcionarios administrativos a cargo.

Palabras clave

Presupuesto General de la Nación. Estado de calamidad. Ejecución presupuestaria.

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo general estudiar la ejecución presupuestaria de la nación durante los estados de excepción que establece el Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con un enfoque específico en el estado de calamidad, que es la concurrencia inminente de un hecho desastroso, ya sea natural o provocado por el hombre, lo suficientemente grave como para requerir ayuda estatal dentro de los rubros presupuestarios, para el alivio de los daños, pérdidas, dificultades o sufrimiento de la población afectada, o de las obras de infraestructura, carreteras u otros que son ocasionados por terremotos, inundaciones, incendios, sequías o epidemias.

Cada uno de los subtemas que componen este artículo especializado tiende al cumplimiento de sus objetivos específicos. El primero consiste en: I) Examinar los procedimientos jurídicos administrativos que se llevan a cabo para la formulación y ejecución del Presupuesto General de la Nación. Proceso que comienza con su elaboración por el Ministerio de Finanzas Públicas, continúa con su aprobación y asignación de rubros por el Congreso de la República, según lo regula el Artículo 171 de la Constitución, finalizando con su liquidación por los Ministerios del Ejecutivo, dependencias públicas centralizadas y descentralizadas o autónomas.

El segundo objetivo específico es: II) Indagar sobre los estados de excepción, enfatizando en el estado de calamidad. Los estados de excepción son mecanismos constitucionales que un país adopta en circunstancias extraordinarias que ponen en riesgo su gobernabilidad y estabilidad socio económica. Uno de los más importantes, por su índole humanitaria, está el estado de calamidad que cuya finalidad es prevenir y paliar los daños y perjuicios de desastres naturales (terremotos, inundaciones, incendios, deslaves, entre otros) facilitándoles la ayuda necesaria a las víctimas o perjudicados directos.

Por último, en virtud del tercer objetivo específico, que es: III) Analizar la realidad del manejo financiero de recursos públicos en tres casos recientes de calamidad pública, se juzgaron los estados de calamidad acaecidos durante el terremoto de San Marcos, el deslave del Cambray y la erupción del volcán de fuego, estudiando los decretos gubernativos para su declaratoria y los procesos jurídico administrativos implícitos en la asignación y liquidación efectuada en beneficio de los afectados.

La finalidad primordial del presente artículo es hacer del conocimiento de otros conocedores del Derecho Administrativo que la presente investigación es de carácter informativo conforme a los indicadores en el transcurso del tiempo que establecen los mecanismos de ejecución presupuestaria y sus diversas fuentes de financiamiento en un estado de

excepción debidamente declarado y conforme lo establece la ley, siendo de relevancia los procesos jurídico administrativos de los organismos que rigen el Estado desde su planificación, asignación, ejecución, seguimiento y liquidación de los fondos del estado y sus efectos legales en casos concretos reales debidamente comprobados y regidos por la Ley Orgánica del Presupuesto y los manuales respectivos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Presupuesto general de la nación

El estudio del presupuesto según Gladys Elizabeth Monterroso Velásquez de Morales indica que el presupuesto pertenece estrictamente al Derecho Financiero, en el libro de Derecho Financiero expone: “determina el régimen jurídico temporal de gestión, empleo, contabilidad de los caudales que, derivados de la aplicación de recursos, alimentan el tesoro público”. (2004. p. 36)

De acuerdo con Álvaro Rodríguez citado por Roberto Alemann, el Derecho Presupuestario según el artículo de la revista Reflexiones sobre el gasto público: “El conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la preparación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto del Estado y de los demás entes públicos”. (1970, p. 2)

De lo citado se deduce que el objeto de estudio del Derecho Presupuestario es el presupuesto general de la nación, los procedimientos para su formulación y su ejecución según la experiencia obtenida.

Es necesario comprender cómo el gobierno de un país recauda y gasta los recursos de su nación para que éste sea un proceso más transparente y accesible a la ciudadanía en general, promoviéndose así la responsabilidad pública y la supervisión efectiva de los programas gubernamentales.

Esos recursos erogados por la nación para pagar la defensa, los proyectos de desarrollo, la educación, la salud, la infraestructura, el orden público, etc., es lo que en doctrina se denomina como gasto público.

De acuerdo con Roberto Alemann, se refiere en su artículo de la revista Reflexiones sobre el gasto público a: "... las erogaciones dinerarias que realiza es estado en virtud de ley para cumplir sus funciones consistentes en la satisfacción de necesidades públicas". (1970, p. 206)

Mientras que Alberto Ibarra Mares, en una definición más amplia en su libro Introducción a las Finanzas Públicas, lo concibe como:

...la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente. (2009, p. 68)

En otras palabras, se refiere al gasto en el que incurren las autoridades públicas como los gobiernos centrales, estatales y locales para satisfacer las necesidades sociales y colectivas de la población, tales recursos financieros provienen principalmente de los impuestos que paga la población. La fijación de límites al gasto público está determinada por la voluntad política de las fuerzas del Estado que toman esta decisión, en

Guatemala se trata del Congreso de la República de acuerdo con lo estipulado por el artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por ejemplo, para ciertos proyectos a gran escala donde se requiere de una significativa inversión, su aprobación puede ser objeto de un largo debate parlamentario y de la decisión dependerá su resultado. También es importante hacer ver que la ejecución o gasto real depende de la burocracia, considerando que son los funcionarios y empleados de gobierno los encargados de ejecutarlo, por lo que la cantidad real erogada por el Estado dependerá de la capacidad de trabajo de éstos.

Con fundamento en la observación directa de la realidad socioeconómica del país, la sustentante ha evidenciado que, en cuanto al tamaño o cantidad del gasto público, por lo general los grupos sociales de bajos ingresos están a favor de expandirlo en temas sociales como estímulo para el empleo y la provisión de servicios gratuitos o subsidiados. Los más ricos tienden a usar menos servicios públicos y están más preocupados por la cantidad de impuestos necesaria para financiar el gasto público; y, la clase media es usualmente ambivalente o reacciona según el marco específico que propongan los políticos.

Es deducible que, en países en desarrollo como Guatemala, la política de gasto público no solo acelera el crecimiento económico y promueve las oportunidades de empleo, sino que también desempeña un papel útil en la reducción de la pobreza y las desigualdades en la distribución del ingreso. Es ahí donde entra la función de la actividad financiera del sector público, campo financiero que se ocupa de la asignación de recursos del Estado de acuerdo con la restricción presupuestaria de las organizaciones del sector público, especialmente el gobierno.

Al respecto de la actividad financiera del Estado, Mario Pugliese argumenta en su obra de Derecho Financiero que se trata de: “los procedimientos para el establecimiento, obtención, manejo y erogación del gasto público”. (1939, p. 18) En tanto que, a criterio de Fernando Sainz en su obra *Análisis jurídico del hecho imponible* establece que: “los procedimientos de percepción de los ingresos y ordenación de los gastos y pagos que la Hacienda del Estado y otras entidades públicas destinan al cumplimiento de sus fines”. (1999, p. 30)

De lo citado, la sustentante deduce que la actividad financiera del Estado es necesaria para asegurar el cumplimiento de las leyes y regulaciones financieras, con ello prevenir la corrupción y el mal uso de los fondos o recursos públicos. Así mismo, se identifican como sus fines el aumentar

los ingresos públicos, asignar fondos y recursos públicos, y administrar los activos públicos para garantizar que el gobierno tenga dinero suficiente para financiar todas sus actividades.

De acuerdo con Alberto Ibarra Mares en el libro de su autoría Introducción a las Finanzas Públicas, sus tareas abarcan a: “la formulación de presupuestos, la auditoría, la supervisión de las finanzas del gobierno local, la administración de impuestos, la recaudación, custodia y desembolso de fondos, administración de personal, administración de deudas e inversiones y similares”. (2009, p. 16)

Bien puede afirmarse que entre todas esas tareas la más importante o la que más injerencia tiene en las demás, es la planificación o formulación del presupuesto general de la nación, puesto que le pone límites al gasto público en proporción a los ingresos gubernamentales estimados en el futuro durante un año financiero.

El presupuesto nació con la necesidad de organizar y garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones y que sean establecidos los lineamientos de la ejecución para poder por medio de este controlar los recursos financieros con los que contara cada unidad estatal.

Antecedentes

Tiene su origen en la Hacienda Publica según Gladys Monterroso menciona en su libro de Derecho Financiero que:

Es el conjunto de bienes, en efectivo o patrimoniales, que el Estado como entidad pública posee en un momento dado para la realización de sus fines de tipo financiero, economico, social y politico, asi como para el pago de las deudas en ue ha incurrido el pais para el pago de las desudas en que ha incurrido para a realización de sus propositos. (2004, p.13).

Mientras que para Guillermo Cabanellas es: “El conjunto de bienes del Estado, muebles e inmuebles, rentas, impuestos y demas egresos destinados a la satisfaccion de las necesidades publicas y al progreso nacional”. (1976, p 283), que es donde provienen los fondos del Estado para satisfacer las necesidades de la Nacion y el pago de la deuda externa.

Conforme las investigaciones realizadas por la autora Gladys Monterroso detalla en el libro de Derecho Financiero que: “De la epoca antigua como hacienda publica de la antigüedad no existe mayor información sobre la hacienda publica, mas bien podemos decir que existio la hacienda publica parasitaria, ya que los ingresos del estado provenian de los botines de guerra, mientraz mas guerrero era un pueblo y mas conquistas realizaba, mas riqueza obtenia”. (2004 p 14).

Desde la antigüedad los recursos del Estado provienen de los impuestos que eran recaudados a todos los ciudadanos para ser utilizados en los servicios que el pais brinda a toda la poblacion, como lo son las

insuficiencias publicas: salud, educacion, seguridad y otros, asi como el pago de la deuda externa que se adquiriera de acuerdo a las necesidades del mismo, por consiguiente los impuestos son el soporte y el recurso que sustenta al dia de hoy la ejecucion presupuestaria.

Posteriormente dio inicio el termino Finanzas Públicas como lo argumenta Gladys Monterroso en el libro de Derecho Financiero:

como la financiacion de las actividades del Estado para poder cumplir con los fines del mismo, satisfacer las necesidades públicas y cumplir con el principio de reparto de los medios de riqueza, para el logro de la maxima utilidad. Objetivos que se alcanzan con el cobro de los tributos. (2004 p.17).

Las finanzas publicas tienen intima relacion con el Derecho ya que para poder enfrentar los conflictos administrativos y dar sustento legal a los procesos, es necesaria la base legal que sustente y de vida a la organización de los fondos publicos y su correcta aplicación por medio de Acuerdos, Decretos, Reglamentos, circulares y otras leyes que han sido creadas con este objetivo.

A nivel nacional e internacional según el territorio que ocupen, todos los paises poseen un ordenamiento politico, administrativo y financiero, que se rige por medio del cumplimiento de mandatos legales que corresponden a cada pais conforme a sus necesidades.

Guatemala tiene su fundamento dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 224 que literalmente indica que: “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos en municipios”. En toda la Constitución Política de la República se sitúa el sustento legal del Estado, su organización, los Organismos y como se debe aprobar el presupuesto de Guatemala, que es el que sustenta las finanzas públicas.

El Estado de Guatemala

Conforme lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala el artículo 140 literalmente dice: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”. El artículo anterior indica que es el Estado y forma de gobierno, por medio de organismos y entidades estatales, siendo este el responsable de la correcta administración en el manejo de los fondos públicos.

Una institución pública es aquella que desempeña funciones de interés público dentro de un territorio determinando y con funciones establecidas en la ley específica que lo regule para su funcionamiento, destinadas para el correcto funcionamiento del Estado, facultando a cada una de ellas para

satisfacer bienes o servicios hacia la población, buscando siempre el bien común.

El Estado de Guatemala está debidamente conformado por tres órganos que actúan como los llamados poderes del Estado y que son los responsables de velar por el correcto funcionamiento del país y de los fondos públicos destinados a satisfacer el bien común, estos por su importancia se detallan a continuación: Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial, también llamado dentro de la Administración Pública como Gobierno central.

El Organismo Legislativo conforme lo cita la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 171 literal b):

Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia el presupuesto de ingresos y egresos del estado, el Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto del Congreso deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiara el ejercicio fiscal, si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

Este organismo como lo cita la Constitución Política de la República de Guatemala, es responsable de la aprobación del presupuesto general de la nación en los plazos establecidos para la respectiva asignación presupuestaria hacia las diferentes unidades ejecutoras de la

Administración Pública, es de donde nace legalmente el presupuesto, para que surta efectos. Sin esta aprobación no tendría validez el mismo.

El Organismo Ejecutivo como lo cita la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 182 literal j):

Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiara el ejercicio fiscal por medio del Ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del estado, si el congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto.

En base a este artículo el Presidente de la República es el encargado de someter al Congreso de la República de Guatemala el proyecto en el cual esta respectivamente detallada la planificación, con base en los indicadores de gasto del año anterior ya ejecutado se basa la propuesta para el siguiente año o ejercicio fiscal correspondiente y con ello pueda ser aprobado si cumple con todos los lineamientos correspondientes.

El Organismo Judicial como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 203 que dice: “La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución del juzgado”, por consiguiente a todas las funciones administrativas de presupuesto en cuanto a su mala administración le corresponderá a este Organismo velar por la justicia en el manejo del

presupuesto, sancionando a todos aquellos funcionarios que no cumplan con lo establecido en los mandatos legales.

El Decreto número 101-97 emitido por el Congreso de la Republica Ley Orgánica del Presupuesto, fue creado para establecer las normas que regirán en los sistemas presupuestarios de cada entidad o unidad ejecutora.

Como lo anteriormente expuesto el Presupuesto General de la Nación está debidamente instituido en las leyes que fueron creadas para su estricto cumplimiento así como los manuales presupuestarios específicos que indican con claridad desde su planeación, formulación, ejecución y liquidación hasta la respectiva rendición de cuentas.

Definición de Presupuesto General de la Nación

La palabra presupuesto según lo afirma Alfredo Luna en su obra Plan estratégico de negocios es: de origen latino y se deriva de los siguientes términos: “pre = antes de, o delante de; suponer = hacer supuesto, hecho formado, por tanto, presupuesto = antes de lo hecho o supuesto previamente”, (2016, p. 17), lo que se interpreta como una premeditación de los hechos futuros.

Para Cristóbal del Río, en el libro de su autoría Presupuestos cita que un presupuesto puede definirse como: “La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un período determinado”. (2002, p. 6)

Mientras que Burbano Ruíz en su obra Presupuestos, Enfoque de gestión, planeación y control de recursos lo considera: “Expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un período, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos”. (2005, p. 11)

Con base en las definiciones citadas se deduce que el presupuesto en sentido general es un estado financiero preparado antes de un período en particular por medio de la planificación estratégica institucional como lo establecen los manuales del Ministerio de Finanzas Públicas para ser utilizados para la respectiva formulación de los ingresos y egresos. El presupuesto posee cuatro grandes fases según Gladys Monterroso en su esquematización cita:

- 1) Preparación o Formulación: la que llevara a cabo cada Ministerio, órganos descentralizados y autónomos;
- 2) Discusión y aprobación: El Organismos legislativo conjuntamente con el Presidente de la República;

- 3) Ejecución: cada unidad ejecutora;
- 4) Control de Rendición de Cuentas: Contraloría General de Cuentas.
(2004 p. 145)

A su vez, la sustentante identifica las siguientes características básicas de un presupuesto: a) Se trata de una valoración cuantitativa de las actividades económicas de una entidad que se relaciona con un período futuro específico; b) Debe estar escrito y aprobado por la autoridad competente; c) Se debe modificar o corregir, siempre que haya un cambio en las circunstancias; d) Desempeña el papel de un barómetro financiero que ayuda a medir el desempeño de una entidad, al comparar los resultados reales y los presupuestados; e) Se prepara sobre la base de experiencias pasadas y tendencias en la economía; y, f) Es una práctica contable que se utiliza para pronosticar las actividades operativas y la posición financiera de una entidad.

Retrotrayendo el concepto de presupuesto a un ámbito más específico relacionado con la administración pública del Estado, la Ley de Administración Financiera del Estado de Paraguay, en su artículo 5 proporciona al respecto la definición jurídica técnica:

El Presupuesto General de la Nación es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverá la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento. Se elaborará por programas y con técnicas adecuadas para la asignación de los recursos financieros del Estado.

En tanto que, la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala, en su Módulo de Presupuesto Ciudadano lo considera como:

...el documento o instrumento técnico en el que figuran las estimaciones de ingresos que obtendrá el gobierno, para satisfacer las necesidades públicas o colectivas de la población. Para ello asigna a las instituciones del Estado, límites de gasto con los cuales ejecutarán los programas y proyectos prioritarios que puedan realizarse de acuerdo a la cantidad de ingresos que se obtengan en el período de un año. (2018, p. 6)

De ambas definiciones se infiere que, dentro del Presupuesto General de la Nación deben considerarse los ingresos y los egresos que el Estado planifica tener, también es necesario contemplar todos los gastos imprevistos o por algún estado de emergencia que suceda en el territorio Guatemalteco. La abundancia de recursos conduce un superávit y la falta de ellos a un déficit presupuestario, en Guatemala lo común es que prevalece el déficit presupuestario, circunstancia que remite a considerar la necesidad del Estado de recurrir a préstamos internacionales que cubran dicho déficit financiero.

El presupuesto de la nación también se convierte en una herramienta financiera para la rendición de cuentas y la transparencia administrativa, su presentación corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas y su aprobación al Congreso de la República, en representación de la ciudadanía guatemalteca y es por medio de la Contraloría General de

Cuentas que se finaliza el proceso de transparencia en las rendición de cuentas.

Fin primordial del presupuesto

En cuanto al fin primordial del presupuesto general de la nación es que ha prevalecido desde sus inicios es la de calcular de forma anticipada los ingresos gubernamentales y prever los gastos del gobierno para cada ejercicio fiscal subsiguiente, propiciado así su autorización por medio de los órganos gubernamentales competentes; propósito que confirma por medio del Informe llamado presupuesto por resultados contenido en el manual de planificación y presupuesto por resultados del Ministerio de Finanzas Públicas.

En una concepción moderna el presupuesto se ha desarrollado como un marco dentro del cual se pueden tomar decisiones complejas sobre la asignación de recursos de manera más efectiva. Punto de vista que, coincide con lo sostenido por la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala, al argumentar que: “es el medio por el cual se registran los ingresos del Estado, y se programan las asignaciones o recursos que facilitarán la tarea del gobierno en cuanto a cumplir sus funciones principales”. (2018, p. 6)

Otro de los fines importantes y reconocidos es permitir el escrutinio por parte de los contribuyentes, los ciudadanos de un país y los miembros del congreso, sobre los recursos recaudados por el gobierno (tributos) y los usos a los que se destinarán. Conforme los establece el Decreto No. 6-91 Código Tributario en su artículo 9 que literalmente dice: “Tributos son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”

Al respecto, el Módulo sobre Presupuesto Ciudadano del Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala, incluso contempla la elaboración de un presupuesto de la nación con una presentación menos técnica y más sencilla, que denomina como presupuesto ciudadano y asegura que su finalidad es la de: “posibilitar que el público, incluyendo a quienes no están familiarizados con las finanzas públicas comprendan el plan de gobierno”. (2018, p. 6) Es así como la presentación y publicación del presupuesto de ingresos y egresos de la nación desempeña el papel de generar responsabilidad por las acciones del gobierno en varios niveles.

Debido a que el presupuesto de nación es tan importante para la economía de la nación, se han desarrollado varios procedimientos diferentes para su formulación y estos varían considerablemente entre los países, por

ejemplo: existen países donde su formulación es secreta, como es el caso específico del Reino Unido, donde la mayor parte de la planificación se lleva a cabo en secreto por ministros y funcionarios públicos, mientras que su debate público y parlamentario es mínimo; por otro lado, existen otros países en los que el presupuesto de la nación se somete a un escrutinio público y minucioso, como es el caso de Estados Unidos, donde se produce un largo debate parlamentario para su aprobación, durante el cual el presupuesto puede cambiar significativamente.

La tendencia de Guatemala en la formulación del presupuesto de la nación, se acerca más a este segundo grupo de países, ya que uno de sus requisitos es obtener la aprobación de los diputados del Congreso de la República en sesión plenaria, haciendo énfasis que Guatemala cuenta con sus módulos de gestión de presupuesto por resultados, que previamente elabora su planificación institucional.

Proceso para su aprobación

El proyecto de presupuesto general de la nación es elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas, no obstante, para su entrada en vigencia necesita ser aprobado por el Congreso de la República antes del 30 de noviembre de cada año.

Al respecto, la Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 171, inciso b, literalmente indica:

El Congreso aprobará, modificará o improbará el presupuesto a más tardar 30 días antes de que entre en vigencia, para lo cual el ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con 120 días de anticipación a la fecha en la que iniciará el ejercicio fiscal.

En caso de no recibir esa aprobación, quedaría vigente el presupuesto del año anterior. Así lo estipula el artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Sección II, artículo 24, donde se estipula:

Si en el término establecido en la Constitución Política, el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto general de Ingresos y Egresos del Estado para el próximo ejercicio fiscal, e iniciare el año fiscal siguiente, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

Para su aprobación, el Congreso de la República lo recibe del Ministerio de Finanzas Públicas y se da a conocer al pleno de diputados en primera lectura. En seguida, se traslada a la Comisión Legislativa de Finanzas y Moneda del Congreso de la República, quienes se encargan de analizarlo y dictaminar al respecto, trasladando dicho dictamen a la Dirección Legislativa.

La Dirección Legislativa se encarga de dar a conocer el dictamen a todos los diputados para someterlo a su juicio de aprobación mediante el voto directo. En esta etapa, los diputados tienen la potestad y el derecho de

sugerir enmiendas o cambios a los rubros del proyecto original presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas.

El presupuesto debe aprobarse por mayoría absoluta, lo que se traduce en una cantidad 80 votos a favor. Es también posible aprobarlo de urgencia nacional en un solo debate, circunstancia que no permite conocerlo ni mucho menos discutirlo. Pero para ello, se requiere la tercera parte de votos válidos de parte de los congresistas, lo que implica un total de 105 votos a favor. Media vez aprobado, el Estado guatemalteco procede a su ejecución, procedimiento que está sujeto a lo regulado en los siguientes cuerpos legales: Ley Orgánica del Presupuesto, Ley del Presupuesto Anual, Ley de Contrataciones del Estado, así como, en los acuerdos, manuales y circulares del Ministerio de Finanzas Públicas.

Con la finalidad de otorgarle transparencia a su ejecución, el Estado guatemalteco ha adoptado herramientas tecnológicas que permiten registrar su contabilidad de forma más certera y pública, tal es el caso de los sistemas: SICOIN, SIGES, SNIP y el portal Guatecompras (donde se publican las ofertas de contratación y licitación del Estado), entre los de mayor importancia. Las actividades de planificación y programación del Presupuesto General de la Nación deberían comenzar a nivel comunitario, donde los ciudadanos quienes conocen la realidad de la comunidad,

deberían ser quienes identifiquen y prioricen sus necesidades e intereses comunes.

El sector privado y las organizaciones de la sociedad civil también deberían ser actores clave en este proceso; pues, bien podrían participar en revisiones o acciones sectoriales conjuntas como mesas de diálogo donde se discuta con instituciones gubernamentales la defensa de asuntos de interés público y se aborde la formulación del presupuesto a través de documentos de posición y audiencias parlamentarias sobre la gestión de los ingresos y egresos de la nación, esto evitaría que los ciudadanos no responsabilicen únicamente al gobierno por el mal manejo de los recursos públicos.

Estados de excepción

Los estados de excepción tienen su fundamento en la Constitución Política de la República cuando habla específicamente de la limitación de los derechos constitucionales en su artículo 138 que literalmente dice:

Es obligación del estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo en invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos a los que se refiere los artículos 5, 6, 9, 26, 33, primer párrafo del artículo 35, segundo párrafo del artículo 38 y segundo párrafo del artículo 116.

Consiste en la expansión del poder ejecutivo que automáticamente elimina la separación de poderes, lo cual faculta al ejecutivo para suspender los derechos y libertades garantizados hasta el punto en que los decretos presidenciales tienen fuerza de ley. En un estado de excepción los ciudadanos quedan automáticamente limitados a sus derechos y garantías constitucionales.

A criterio de Karl Bracher, en su informe de Estado de excepción este se origina: “frente a una situación de necesidad, que vuelve indispensable, para la defensa del orden establecido, la implementación de medidas extraordinarias, por una temporalidad definida y al final de la cual debe regresar el estatus de las cosas a su condición anterior”. (2018, p. 10).

Para Jesús María Casal, en su obra *Los Estados de Excepcion en la Constitución de 1999* son:

(...) regímenes jurídicos especiales originados en circunstancias extraordinarias de variada índole natural, ecológica, sanitaria, económica, política, que ponen en peligro la estabilidad de las instituciones, o la vida de la nación o de sus habitantes, cuya finalidad es procurar el restablecimiento de la normalidad. (1999, p. 46)

El Boletín No. 23 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala se pronuncia al respecto afirmando:

Los estados de excepción constituyen mecanismos a los que el Estado debe recurrir en última instancia para lograr el restablecimiento a un estado de normalidad, que asegure el pleno respeto de todas las obligaciones asumidas internacionalmente. Las medidas que adopte el Estado para enfrentar situaciones de crisis grave que pueden eventualmente surgir

en la vida del país, deben ser herramientas para salvaguardar la vigencia de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Estas medidas deben ser las estrictamente necesarias y proporcionales a la situación. (2013, p. 1)

Los estados de excepción serán declarados por el Presidente de la República, por medio de un Decreto Gubernativo que debe ser previamente autorizado en Consejo de Ministros y se registrará conforme lo establece la Ley del Orden Público y sus formalidades.

Los estados de emergencia tienen dos componentes, un marco legal que consiste en las bases constitucionales y legislativas para el estado de emergencia, y un marco operacional que involucra la estructura organizativa y los planes estratégicos para tratar el estado de emergencia. Aunque están separados, estos componentes deben ser compatibles, en otras palabras, el marco legal debe tener en cuenta los requisitos operacionales y los requisitos operacionales deben respetar el marco legal, incluido el derecho internacional. Por lo que centrándose en el marco legal, este documento de referencia tratará la responsabilidad democrática, los derechos humanos y el estado de derecho en los estados de emergencia.

El Decreto Gubernativo que será emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros deberá contener: a) Los motivos que lo justifiquen; b) Los derechos que no puedan asegurarse en su plenitud; c) El territorio que afecte; y d) El tiempo que durara su vigencia. Estas

formalidades deberán comprender todo el documento para que obre conforme a la ley en el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para que este Decreto Gubernativo cobre vida en base a la Constitución Política de la República de Guatemala, deberá previamente convocarse al Congreso de la Republica, para que en un plazo de 30 días puedan ratificarlo, modificarlo o improbarlo según las necesidades que el estado de excepción presente y el cual de forma inmediata el congreso deberá conocer apegándose al Decreto No. 7, Ley del Orden Público.

Prorroga del Decreto Gubernativo

Los efectos del Decreto Gubernativo no podrán exceder de 30 días por cada vez, antes de que concluya el plazo señalado en el mismo, si ya no existieran las causas que lo originaron, este cesara y automáticamente serán restablecidos los derechos que fueron suspendidos, en caso contrario si se venciera el plazo establecido de 30 días y no se ha concluido con las causas que motivaron su origen se dictara una prórroga para que continúe su vigencia.

El Decreto Gubernativo que sea emitido de acuerdo a las circunstancias que lo motivaron también incurrirá en responsabilidades legales si se comenten actos innecesarios y medidas que no estén autorizadas en la ley del orden público, según lo establecido en la Constitución Política de la República en su artículo 138 último párrafo.

Por medio de un Decreto Gubernativo que sea emitido en un estado de excepción, el gobierno extiende su poder y autoridad de tal manera que su uso indebido puede degenerarse en una justificación o pretexto para suspender los derechos y libertades garantizados por la Constitución o para utilizar de forma inadecuada los fondos del Estado. Un estado de emergencia se puede prolongar indefinidamente durante la vida del régimen, o durante períodos prolongados de tiempo para anular los derechos humanos de sus ciudadanos.

No obstante, su objetivo legítimo es la necesidad de supervivencia del Estado y se fundamenta en la capacidad del Estado soberano para trascender el imperio de la ley en favor del bien público. Al respecto, Florentín Meléndez argumenta en su Tesis Doctoral de Los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos:

Es entonces la necesidad de resolver las crisis graves e insuperables, la que fundamenta en última instancia el uso de las facultades de suspensión de derechos y garantías, con el objeto de que esta suspensión contribuya al restablecimiento de la normalidad, a la preservación

de los valores y bienes jurídicos que atañen a toda la colectividad, y en definitiva, a la defensa del orden constitucional. (1997, p. 32)

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 139 respalda que todo lo relativo a estados de excepción se encuentra debidamente regulado en el Decreto No. 7 Ley del Orden Público, cita también la carta magna que: “la Ley del Orden Público, no afectara el funcionamiento de los organismos del Estado y sus miembros gozaran siempre de las inmunidades y prerrogativas que les reconoce la ley; tampoco afectara el funcionamiento de los partidos políticos”.

Los estados de excepción que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 138 son 5 y literalmente dice:

- a) Estado de prevención;
- b) Estado de Alarma;
- c) Estado de calamidad pública;
- d) Estado de Sitio; y
- e) Estado de Guerra

La ley del Orden Público es la encargada de dar los lineamientos y formalidades para la elaboración de cada decreto y con ello establecer modo, tiempo, plazo y forma de los mismos, especificando que toda actividad contra la seguridad del Estado debe ser declarada.

Con el propósito de fomentar la seguridad de cada habitante antes, durante y después de un estado de excepción, el Presidente de la República deberá tener los suficientes medios de prueba que den origen al Decreto Gubernativo y no afectar las garantías y derechos de cada ser humano que habita en el territorio guatemalteco. Con el fin de evitar el abuso de esta facultad del Estado soberano, es necesario limitar su ejercicio, así lo aclara Florentín Meléndez al informar en su Tesis Doctoral:

El ejercicio de estas facultades supone un margen de discrecionalidad de parte del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo, sobre diversos aspectos relacionados con la situación de hecho o situación excepcional, con su valoración como situación insuperable y con la misma necesidad de tomar medidas especiales. Ello no implica en ningún momento discrecionalidad para actuar fuera de la ley y sin control alguno. Se entiende que los Estados al ejercer las facultades de excepción deben estar en todo momento sometidos al Derecho, a la legalidad de excepción, y en general, a la legalidad constitucional y al Derecho Internacional vigente. (1997, p. 32)

Los estados de excepción son una condición que está ligada íntimamente a la limitación de los derechos constitucionales que pueden provocar confusión en su comprensión por tratarse de una situación especial en la cual la aplicación del ordenamiento jurídico del país se suspende por una emergencia o una crisis grave que amenaza al estado, el poder ejecutivo prevalece sobre los otros dos poderes del Estado en virtud que son ellos quienes toman la decisión y se encuentran debidamente facultados para realizar Decreto, de tal manera que, las normas o derechos constitucionales pueden ser disminuidos, reemplazados y rechazados en el

proceso de reclamar esta extensión de poder por parte del Estado, mientras éste enfrenta la crisis.

Antecedentes históricos de los estados de excepción en Guatemala

En 1879, la Ley Constitutiva en el artículo 39 dio origen a los estados de excepción cuando se concede al Presidente el poder para actuar en Consejo de Ministros, facultándolo a suspender las garantías constitucionales, esta circunstancia cobra relevancia en 1944, pues a raíz de los hechos que se dieron en ese tiempo fueron disturbios y alteraciones al orden público. Por medio del Decreto No. 3114 de fecha 20 de octubre de 1944, durante el Gobierno del General Jorge Ubico quien ya llevaba 14 años en el poder, suspendiendo las garantías fundamentales a nivel nacional, se dio la oposición de los ciudadanos en la limitación de los derechos fundamentales y muchas otras demandas y manifestaciones que exigían la democratización,

El documento de la Historia de Guatemala de 1944-200 que fue elaborado por medio de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), indica: “la manifestación de los maestros, mujeres protestando, la resistencia civil más emblemática de esta resalto un documento suscrito por 331 personas que solicitaban la renuncia del actual presidente”.

El documento exigía la reinstauración de las garantías constitucionales que provocaban intranquilidad y que no aseguraban el orden y la paz, el pueblo no contaba con los mecanismos legales de defensa para la manifestación de sus anhelos y que podía provocar consecuencias irreparables. En ese tiempo la legislación guatemalteca no poseía normas reguladoras de la restricción de las garantías constitucionales. Las razones más habituales de decretar un estado de excepción fueron por causas que amenazan la seguridad y la paz del Estado y la población.

En la legislación internacional los estados de excepción se rigen por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP que enmarcan: la protección de los derechos humanos y el bienestar de las personas, en el territorio nacional guatemalteco se encuentra establecido en el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala que garantiza estos derechos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP, se aplica solo a aquellas personas que actúan a título oficial, no a individuos privados. Sin embargo, se espera que los Estados Partes en el Pacto lo integren en la legislación nacional. Los estados de excepción, dentro del marco del PIDCP deben declararse públicamente y el Secretario General de las Naciones Unidas y todos los demás Estados Partes en el Pacto deben

ser notificados de inmediato para declarar el motivo de la emergencia, la fecha en que comienzan las excepciones, el calendario de la emergencia y la fecha en que se espera que finalice la emergencia.

El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP, permite a los estados derogar ciertos derechos garantizados por el PIDCP en tiempo de emergencia pública. Sin embargo, cualquier medida que derogue las obligaciones en virtud del Pacto debe ser solo en la medida que lo exijan las exigencias de la situación, y debe ser anunciada por el Estado parte ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

El artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP, en relación a su declaratoria regula que es admisible:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (1966, p.7).

Los derechos no derogables que enumera el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluyen: el derecho a la vida, el derecho a la libertad de la privación arbitraria de la libertad, la esclavitud, la tortura y los malos tratos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene disposiciones derogatorias similares.

El mismo cuerpo legal establece los siguientes principios para los estados de excepción:

- a) Temporalidad: se refiere a la naturaleza excepcional de la declaración de estado de emergencia.
- b) Amenaza excepcional: la crisis debe presentar un peligro real, actual o al menos inminente para la comunidad.
- c) Declaración: el estado de emergencia debe ser anunciado públicamente; esto informa a los ciudadanos de la situación legal y reduce la posibilidad de un estado de emergencia de facto, es decir, una situación en la que el estado restringe los derechos humanos sin proclamar oficialmente un estado de emergencia.
- d) Comunicación: la notificación de las medidas tomadas debe hacerse a otros estados y órganos relevantes de monitoreo de tratados; por ejemplo, si un estado debe derogar sus obligaciones en virtud del PIDCP, debe informar al Secretario General de las Naciones Unidas, de sus excepciones, las medidas que ha adoptado y las razones, así como la terminación de la excepción.
- e) Proporcionalidad: las medidas adoptadas para contrarrestar la crisis deben ser proporcionales a la gravedad de la situación de emergencia, esto se aplica al área de aplicación, su contenido material y su duración.
- f) Legalidad: los derechos humanos y las libertades fundamentales durante un estado de emergencia deben respetar los límites previstos por los

instrumentos pertinentes del derecho internacional y nacional; además, un estado de emergencia no implica una suspensión temporal del estado de derecho, ni autoriza a los que están en el poder a actuar sin tener en cuenta el principio de legalidad, por el cual están obligados en todo momento.

g) Intangibilidad: se refiere a los derechos fundamentales de los que no puede haber derogación, incluso en tiempos de emergencia. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966)

Como se puede observar en lo previamente citado, ambos cuerpos legales, el artículo 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP y el artículo 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos CADH, coinciden en señalar que ciertos derechos humanos básicos como: el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la libertad de la esclavitud, la libertad de la legislación post facto y otras garantías judiciales, el derecho al reconocimiento ante la ley, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, son “no derogables bajo ninguna circunstancia”.

De la misma manera, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha reconocido que, además de los derechos no derogables enumerados anteriormente, existen otras disposiciones humanitarias que deben

permanecer inviolables: el trato humano a todas las personas privadas de libertad, las prohibiciones contra la toma de rehenes y el encarcelamiento no reconocido, la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, la prohibición de propaganda que promueva la guerra o el odio nacional, racial o religioso, garantías procesales y salvaguardas para asegurar la integridad del sistema judicial.

Proceso legislativo

El artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985) ordena la promulgación de la Ley Constitucional de Orden Público, con el fin de regular las medidas y facultades que procedan en los estados de excepción. Y, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Orden Público, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, está facultado a aplicar los estados de excepción en casos de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, calamidad pública o actividades contra la seguridad del Estado, de acuerdo con su naturaleza o gravedad.

Para ello, se emitirá el Decreto Gubernativo que corresponda indicando: en primer término, el grado al que corresponda el caso específico. Graduación que ha sido establecida por el Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que los ordena por prioridad de la

siguiente manera: “a) Estado de prevención; b) Estado de alarma; c) Estado de calamidad pública; d) Estado de sitio; y e) Estado de guerra”. En segundo término, incluirá las especificaciones o normas que regirán durante su declaratoria, mismas que deberán propiciar la fluidez de la cooperación internacional de Estados afines, así como lo estipula el artículo 151 de la Constitución, al indicar: “El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas” y que a su vez, faciliten la extensión del imperio de la ley, tal y como lo regula el artículo 153 de la Constitución, que literalmente reza: “El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República”.

Después de emitido el Decreto Gubernativo que establece el estado de alarma, de calamidad pública o de sitio, el artículo 6 de la Ley de Orden Público establece que se remita al Congreso de la República para que lo ratifique, modifique o impruebe. Los Estados de Prevención son los únicos donde no se requiere la intervención del Congreso. En caso de que hubiera modificaciones o se de la improbación por parte del Congreso, lo actuado con anterioridad tendrá plena validez.

En la legislación internacional, el cuerpo legal más relevante en este ámbito es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP. El Pacto se aplica solo a aquellas personas que actúan a título oficial, no a individuos privados. Sin embargo, se espera que los Estados Partes en el Pacto lo integren en la legislación nacional. El Estado de Emergencia (dentro del marco del PIDCP) debe declararse públicamente y el Secretario General de las Naciones Unidas y todos los demás Estados Partes en el Pacto deben ser notificados de inmediato, para declarar el motivo de la emergencia, la fecha en que comienzan las excepciones, el calendario de la emergencia y la fecha en que se espera que finalice la emergencia.

El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP, permite a los estados derogar ciertos derechos garantizados por el PIDCP en tiempo de emergencia pública. Sin embargo, cualquier medida que derogue las obligaciones en virtud del Pacto debe ser solo en la medida que lo exijan las exigencias de la situación, y debe ser anunciada por el Estado parte ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

Los derechos no derogables que enumera el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluyen: el derecho a la vida, el derecho a la libertad de la privación arbitraria de la libertad, la

esclavitud, la tortura y los malos tratos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene disposiciones derogatorias similares.

Estado de calamidad pública y su asignación presupuestaria

Un estado de calamidad pública es una situación que le permite al gobierno aumentar los poderes en el área. De acuerdo con Saenz citado por la Fundación Myrna Mack en su informe Estados de Excepción y Derechos Humanos:

...la doctrina, lo denomina estados de conmoción interna o emergencia social y/o económica, señalando que se aplican especialmente a las producidas por hechos de la naturaleza generalmente imprevisibles, en las que es necesario que el Estado amplíe sus facultades a efecto de proteger a grupos sociales carentes de medios para hacer frente a desastres de esa índole. (2013, p. 17)

Respecto a su definición, el mismo informe previamente citado de la Fundación Myrna Mack, afirma que: “Puede ser definida como la desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas. Entiéndase, terremoto, inundaciones, incendios, sequía, epidemias. Estos hechos objetivos y evidentes producen consecuencias jurídicas”. (2013, p. 13)

El Gobierno de Guatemala declara un estado de calamidad pública cuando ha ocurrido un desastre, ya sea natural o provocado por el hombre, que sea lo suficientemente grave y requiera ayuda estatal para sustraer recursos del Presupuesto General de la Nación en la prevención o el alivio de daños y pérdidas para el país.

Su declaratoria alerta a los ciudadanos a cambiar su comportamiento normal, ordena a las entidades gubernamentales que implementen planes de emergencia acelerando la asistencia social a las comunidades necesitadas, de esa manera, favorece a los líderes gubernamentales para lograr esta misión, utilizando de inmediato recursos públicos y si no se cuenta con los mismos, el gobierno utiliza mecanismos para implementar o modificar su presupuesto y con ello poder atender la emergencia con base a los lineamientos del Decreto 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto y el Decreto número 57-92, Ley de Compras y Contrataciones.

Su regulación legal en la Ley de Orden Público

El artículo 14 de la Ley de Orden Público regula que se decreta por el Organismo Ejecutivo para evitar los posibles daños a cualquier calamidad que azote el país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos. Su declaración debe hacerse mediante Decreto Gubernativo, con firma del Presidente de la República y referéndum del Secretario General de la Presidencia y del Ministro de Gobernación.

Limitaciones de un Decreto Gubernativo

Este decreto incluye una descripción del área geográfica cubierta, así como una lista de prohibiciones y restricciones en ciertas actividades para promover la seguridad pública, por ejemplo, la restricción de la venta de

alcohol, imposición de toques de queda o restricciones sobre lugares donde las personas pueden viajar y reunirse. La limitación del transporte y la restricción a la posesión de armas peligrosas, control a las idas y venidas desde un área de emergencia u ordenar evacuaciones.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley del Orden Público, las medidas de restricción comprenden:

- 1) Centralización de entidades o dependencias que el decreto señale, servicios públicos estatales o privados, en la forma y circunstancias requeridas.
- 2) Limitación al derecho de libre locomoción, estipulando un lugar específico de residencia, fijando cordones sanitarios, regulando la circulación de vehículos, impidiendo la circulación de personas en la zona afectada.
- 3) Exigir de los particulares el auxilio o cooperación para el mejor control en la zona afectada.
- 4) Impedir la concentración de personas, prohibir o suspender espectáculos públicos y reuniones.
- 5) Fijar precios máximos o mínimos para artículos de primera necesidad y evitar su ocultamiento.
- 6) Evacuar a los habitantes de las regiones afectadas o en peligro.
- 7) Dictar medidas adecuadas para resguardar las fronteras internacionales.
- 8) Tomar medidas para que la calamidad no se extienda a otras zonas.

Presupuesto durante un estado de excepción como un gasto no previsto

Para tener un panorama más claro de la eficacia en la ejecución de los presupuestos asignados a los estados de calamidad pública en Guatemala, se expondrán aspectos generales de la ejecución pública de fondos de emergencia y se hará referencia al desenvolvimiento administrativo de tres casos en específico, seguidamente se elaborará un análisis comparativo de estos con el fin de identificar fortalezas y debilidades en los procedimientos implementados en cada caso.

Fuente de financiamiento dentro del presupuesto

Son los recursos con los que el gobierno central asigna por medio del presupuesto para su ejecución.

Se refiere al origen de los recursos (o ingresos) con los cuales se espera cubrir el pago de los bienes y servicios necesarios para desarrollar los programas y proyectos contenidos Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente un ejercicio fiscal. Existen varias fuentes de financiamiento y las mismas se encuentran mencionadas (o clasificadas) en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala (páginas 77 a la 82), documento que puede consultarse en el apartado de “Manuales”, de la sección “Marco Legal”. Dentro de las fuentes de financiamiento, se tiene, entre otras: • Ingresos corrientes, • Ingresos IVA-Paz, • Ingresos propios, • Donaciones, • Préstamos, • Colocaciones de Bonos del Tesoro. www.patrimoniomundial.mcd.gob.gt. Recuperado El 16/06/2019

Estas fuentes no contienen un rubro presupuestario que sea específicamente para una situación de calamidad pública. Este instrumento es utilizado principalmente para enfrentar la materialización de eventos recurrentes y no de alto impacto. La mayoría de las veces

financia procesos de respuesta comunes y debidamente planificados con anterioridad.

Fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres

El Gobierno de la República por medio de sus fuentes de financiamiento cuenta con el fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres creado a través del Decreto Legislativo Número 109-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, este fondo tiene como finalidad financiar total o parcialmente actividades y proyectos en prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación, así como financiar los estados de excepción debidamente declarados, dotado de recursos anualmente a través de las asignaciones presupuestarias autorizadas por medio del Decreto número 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento.

Fondo Emergente y fondo permanente

En 1996 se creó el Fondo Nacional Permanente para Reducción de Desastres que canaliza recursos para las funciones que realiza la SE-CONRED y en el año 2012 se estableció el Fondo Emergente por medio del Acuerdo Gubernativo 105-2012 de fecha 28 de mayo de 2012, como un fondo acumulable con el fin de mitigar los daños ocasionados por

eventos severos, ambos instrumentos de financiamiento de retención de riesgo.

El Acuerdo Gubernativo 105-2012 de fecha 28 de mayo de 2012, aprueba el acuerdo marco de entendimiento suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Cámara de Industria de Guatemala, en relación al uso del “aporte adicional y voluntario” que las industrias extractivas se comprometieron a otorgar, faculta al Ministerio de Finanzas en su artículo número 3 literalmente dice:

“Para que por medio de la Tesorería Nacional, constituya al fondo emergente y administre una cuenta de depósitos monetarios, para que pueda ser utilizado como un fondo emergente destinado para mitigar daños que puedan ocasionar los fenómenos naturales que afectan al país”.

Fondo que se ha utilizado desde ese año para apoyar el Presupuesto General de la Nación en estados de excepción debidamente declarados específicamente estados de calamidad pública que por causas de la naturaleza han sucedido y que requieren de un recurso de apoyo para suplir necesidades que han sido provocadas por estos hechos inesperados.

Ante la ocurrencia de estos eventos de alta frecuencia dentro del territorio nacional es el presupuesto público el primer instrumento disponible para responder ante la emergencia, mismo que cuenta con asignaciones presupuestarias específicas para la atención de emergencias, entre las que

se encuentra el renglón: “Emergencias y Calamidades Públicas” y la partida “Conformación del Fondo de Emergencias y Calamidades Públicas”, consignados en la entidad de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, pero cuando estas asignaciones no alcanzan para mitigar el suceso, se ven obligadas las entidades públicas a reasignar recursos destinados a otros fines para suplir la misma, rezagando los gastos anteriormente planificados.

Ejecución presupuestaria

Como la palabra lo indica del verbo “ejecutar”, implica llevar a cabo una acción o proyecto con una orden emanada por un órgano superior en el caso del tema del Presupuesto General de la Nación, desde su formulación hasta su ejecución es por medio de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, quien es la responsable de este procedimiento hacia cada unidad ejecutora del Gobierno.

La aplicación de los procedimientos de este Manual abarca a todas las Instituciones de la Administración Central del Gobierno, desde el momento que se inicia el registro y aprobación de los ingresos, así como el registro de una obligación de pago, hasta que ésta se concreta en cualesquiera de las formas de pago vigentes, por lo que, es preciso indicar, que la desconcentración del proceso de ejecución presupuestaria en el Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF-, implica que las responsabilidades recaen exclusiva y directamente en los Funcionarios responsables de la gestión y ejecución financiera o Autorizadores de Egresos (Ministros, Secretarios de Estado, etc., Directores y Operadores del SIAF). Recuperado de: www.minfin.gov.gt el 03/06/2019.

El artículo 25 de la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, regula que:

La ejecución del presupuesto de ingresos se regirá por las leyes y reglamentos que determinan su creación y administración, así como por las normas y procedimientos establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario. La Administración Tributaria será responsable del registro de los ingresos tributarios en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), así como del cumplimiento de procesos legales y administrativos derivados del mismo y proporcionará la información que requiera el Ministerio.

Formulación y asignación de presupuestos destinados a cubrir estados de excepción

Respecto a la asignación y ejecución de los presupuestos específicamente en un estado de calamidad, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, regula en su último párrafo:

El Organismo Ejecutivo para la atención de las necesidades y requerimientos derivados de los casos de desastres causados por eventos naturales o emergencias, que sean declarados como tales de conformidad con la Ley de Orden Público, deberá enviar al Congreso de la República, dentro de los treinta (30) días siguientes a la declaración, las modificaciones o ampliaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de cada año y su distribución analítica.

Del artículo citado se infiere que es el Ejecutivo a través de la Presidencia de la República, quien se encarga de remitir al Congreso de la República el Decreto Gubernativo mediante el cual se declara el estado de calamidad, incluyendo dentro de sus especificaciones o normas el mandato de modificar o ampliar el Presupuesto General de la Nación efectuando las

transferencias que sean necesarias para la redistribución analítica de sus rubros.

Disposición que se ampara en el contenido de la literal a), numeral 2, del artículo 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que literalmente dice:

Las transferencias y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, se realizarán de la manera siguiente: ... 2. Por medio de acuerdo emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas, siempre cuando las transferencias ocurran dentro de una misma institución, en los casos siguientes: a) Cuando las transferencias impliquen la creación, incremento o disminución de asignaciones de los renglones del grupo 0 Servicios Personales y renglones 911 Emergencia y Calamidades Públicas y 914 Gastos no Previstos.

El renglón presupuestario 911 que corresponde a Emergencia y Calamidades Públicas, está clasificado por el Ministerio de Finanzas Públicas como modificaciones intra-institucionales INTRA 1, que se encuentra establecido dentro del Manual de Modificaciones Presupuestarias para las entidades de administración central, este rubro es de naturaleza emergente, lo que significa que no se contempla desde la etapa de elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación, sino que surge como respuesta inmediata a las calamidades públicas y se integra mediante la reasignación de transferencias provenientes de fondos originalmente destinados para programas, subprogramas o proyectos de instituciones como Ministerio de Salud y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación, conforme lo establece el manual de clasificación presupuestaria.

De tal manera que, la cantidad de recursos que se logran reunir por este medio no siempre son los suficientes para cubrir las necesidades de la población afectada por las calamidades. Lo que hace necesario en la mayoría de casos, recurrir a fuentes de financiamiento externas como los donativos e incluso créditos internacionales. Esto, considerando que las instituciones públicas del Estado de Guatemala, pocas veces poseen fondos sobrantes, más bien, la mayor parte del tiempo se tiene déficits de recursos.

A criterio del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales CIEN, el alto número de reasignaciones presupuestarias derivadas de estados de calamidad, dificulta el avance en los resultados esperados en proyectos o programas habituales, hecho que, en su informe publicado en abril de 2019, bajo el título Marco Orientador del Presupuesto Público, sostiene así: “Con reasignaciones tan altas, se pone en riesgo y se retrasa el avance físico de los programas y proyectos e inversión social.” (2019, p. 31)

En cuanto a la asignación de los recursos destinados para estados de calamidad, cada entidad pública decide las prioridades a cubrir. El Ejecutivo mediante los decretos gubernativos que emita para su declaratoria, deja a libre criterio institucional la inversión o liquidación de los fondos 911, con la condición de que sean exclusivamente destinados a

la población afectada y que se verifique la transparencia de su ejecución mediante los lineamientos estipulados en los Decretos Gubernativos Números 1-2018 y 14-2018.

Lineamientos de transparencia para ejecución de recursos ante estados de calamidad

El Ministerio de Finanzas Públicas emitió los lineamientos pertinentes para garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos de las transacciones financieras que se deriven del Estado de Calamidad. Los lineamientos establecidos, tendrán vigencia mientras dure el Estado de Calamidad Pública, de acuerdo al Decreto Gubernativo Número 1-2018 y Decreto No. 14-2018 del Congreso de la República. A continuación, el resumen de los mismos:

1. Uso prioritario de asignaciones vigentes: las entidades públicas deben avanzar en la atención de emergencia haciendo uso de su del presupuesto con que actualmente cuentan y si es necesario realizar las modificaciones presupuestarias que correspondan.
2. Rendición de cuentas: Establece que las entidades deberán informar al MINFIN sobre los requerimientos de compra de forma detallada y publicarlos para la debida transparencia y auditoria social. Para el

efecto, el Ministerio de finanzas Públicas habilitará los sistemas informáticos correspondientes para el seguimiento, monitoreo de las transacciones y la auditoría social que corresponda.

3. Estructura presupuestaria específica: las entidades podrán hacer las compras bajo una estructura específica, de requerir asignaciones presupuestarias adicionales a su presupuesto vigente. El Sistema de Gestión (SIGES) y Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), contarán con la clasificación de producto, subproducto y categorías programáticas, en la estructura siguiente:

Programa 94 “Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas”.

Subprograma 07 “Estado de Calamidad Pública, Erupción del Volcán de Fuego (DG 1-2018)”.

Actividad 001 “Intervenciones relacionadas con la Emergencia, Erupción del Volcán de Fuego”.

Producto y subproducto que llevará por nombre “Intervenciones relacionadas con la Emergencia, Erupción del Volcán de Fuego”; y

Proyecto 001 “Emergencia Erupción del Volcán de Fuego”.

Estas categorías programáticas, podrán ser creadas, modificadas o actualizadas por las instituciones mediante el procedimiento que establece el artículo 7 del Acuerdo Gubernativo Número 300-2017, Distribución Analítica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018.

4. **Ejecución:** Establece la forma en que las entidades deberán ejecutar los recursos que se disponen para atender la emergencia, facilitando las gestiones administrativas bajo el principio de transparencia, responsabilidad fiscal y rendición de cuentas.

El Ministerio de Finanzas como ente rector de asignación presupuestaria La Dirección Técnica del Presupuesto DTP brindó la asistencia técnica necesaria para la creación de las estructuras presupuestarias requeridas. En función de ello, se emitió el Oficio Circular DTP 003-2018 (MINFIN), que regula los siguientes lineamientos de transparencia para la ejecución de recursos asignados a los damnificados por estados de calamidad:

- a) Las instituciones responsables de atender el Estado de Calamidad Pública, podrán iniciar la ejecución con los fondos ya disponibles dentro de su presupuesto vigente, para lo cual se les autorizaba a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes, enviando un reporte de estos cambios a la Dirección Técnica de Presupuesto del MINFIN.
- b) Se creó el Sistema de Gestión SIGES y el Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN, entidades responsables de la distribución analítica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2018.
- c) Obliga a la Dirección Técnica de Presupuesto del MINFIN a brindar asistencia técnica para la creación de estructuras presupuestarias requeridas por las instituciones responsables.

- d) Obligación de cumplir con el principio de responsabilidad fiscal, que implica justificar y documentar debidamente cada una de las compras y contrataciones que se realicen en atención al Estado de Calamidad.

La liquidación de los presupuestos destinados a cubrir estados de calamidad

La liquidación o ejecución de los presupuestos destinados a cubrir estados de calamidad, inicia con la liberación de los fondos, etapa que es atrasada ya que implica trámites demasiado burocráticos como la transferencia bancaria de una cuenta a otra mediante la autorización de funcionarios o jefes de las entidades a cargo; otro caso es el de donativos provenientes del extranjero donde se requiere que previo a su cobro se nombren funcionarios encargados de su cobro y se verifique el cambio de moneda.

Adquisición de bienes y servicios

El siguiente paso importante, es la adquisición de los bienes y servicios que se emplearán para paliar la catástrofe. La mayor dificultad en este procedimiento son los lineamientos de transparencia impuestos, puesto que se deben fiscalizar los procesos de compra y contratación con el propósito de verificar que se ajusten a la ley, principalmente para que no exista sobrevaloración de precios y evitar que se favorezca a determinadas empresas proveedoras. Estas medidas fiscalizadoras en exceso penalizadoras, no solo provocan que el proceso se retrase, sino que también infunden temor en los funcionarios encargados, pues muchas

veces prefieren no liquidar todos los fondos con tal de no caer en irregularidades ante la ley que puedan traer consigo responsabilidades civiles e incluso penales.

Organización y administración deficiente

En consecuencia, los afectados resultan siendo las víctimas de las calamidades públicas, ya que muchos de ellos se quedan sin recibir la ayuda estatal ya que los fondos que si son ejecutados no son suficientes, pues, aunque en teoría haya disponible un presupuesto de rubro 911 suficientemente mayor al liquidado, éste no es ejecutado por las entidades responsables debido a los trámites engorrosos que implica su liberación, así como, por el temor de afrontar responsabilidades civiles y penales por su manejo inadecuado. Lo que deriva en su devolución al fondo común o a los presupuestos de los programas y proyectos de donde se transfirieron, declarándose como fondos sobrantes.

Dicha problemática, a criterio de la ponente, podría evitarse si el Rubro 911 Emergencia y Calamidades Públicas, fuera tipificado como de naturaleza permanente y su programación fuera anticipada por el MINFIN, desde la etapa de formulación del Presupuesto General de la Nación, y consecuentemente, fuese aprobado por el Congreso de la República de Guatemala a inicio de cada ciclo fiscal.

Análisis comparativo de casos concretos de estados de calamidad pública Estado de calamidad pública declarado para el 7 de noviembre del año 2012 (Terremoto San Marcos):

El día 7 de noviembre del año 2012 a las 10 horas 35 minutos 47,8 segundos (hora local) se generó un sismo de magnitud Ms 7.4 (USGS) frente a las costas de Retalhuleu, a aproximadamente 200 km de la capital, sensible en todo el territorio nacional, con excepción de algunas regiones de Peten, en el sur de México y en El Salvador, afectando principalmente la región sur-occidental y occidental del país, causando los peores daños desde el terremoto de 1976. Se tuvo un lamentable saldo de 45 personas fallecidas (CONRED, noviembre 2012). Recuperado de: insivumeh.gob.gt. El 20/06/2019.

Como consecuencia, se interrumpieron los servicios de telefonía y energía eléctrica y se reportaron cuantiosos daños de infraestructura en varios departamentos del país. Gran parte de la población afectada fue evacuada de los sitios considerados en riesgo.

Estado de calamidad que fue declarado por medio del Decreto Gubernativo No. 03-2012 de fecha 7 de noviembre de 2012, produciendo perdidas en los Departamentos de: Retalhuleu, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Sololá, Quiché, Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango de la República de Guatemala, ocasionando daños graves a la infraestructura de los hospitales que se encuentran en esas regiones. Este proceso fue trasladado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que fue el ente responsable de su ejecución y resultados durante el mismo.

El Decreto Gubernativo Número 3-2012, de fecha 7 de noviembre de 2012, fue ratificado por el Decreto Gubernativo Número 4-2012, de fecha 9 de noviembre de 2012, ambos emitidos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en virtud del terremoto acaecido, en consecuencia de la limitación de las garantías constitucionales de libertad de acción y libre locomoción establecidas en los artículos 5 y 26 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Forma de asignación y ejecución presupuestaria

El Decreto Gubernativo No. 03-2012 de fecha 7 de noviembre de 2012 que declara Estado de Calamidad Pública en el artículo 2 justifica las compras en materia de bienes y servicios, liberando cualquier tipo de compra sin regulación legal en materia de contrataciones y adquisiciones; y su artículo 7 faculta al MINFIN para la respectiva asignación presupuestaria. Causa que libera del actuar dentro del proceso de compra dentro de su ejecución y liquidación.

Análisis del proceso en el transcurso del tiempo

La gestión presupuestaria de este Decreto fue limitada a las compras de bienes y servicios, según el artículo 2 del Decreto 03-2012 de fecha 7 de noviembre, se deja en claro que se podía comprar sin la normativa establecida en la Ley de Contrataciones el Estado, en el proceso se

estableció la falta de ejecución presupuestaria que fue asignada mas no ejecutada conforme el sistema SIGES, plataforma que determina los montos asignados y los ejecutados. Esta situación generó polémica ante la ciudadanía por no haberse cumplido las metas según los indicadores y pérdidas de tiempo y recursos administrativos.

Estado de calamidad por índices de vulnerabilidad (Santa Catarina Pínula)
El cauce del Río Pínula ha sufrido varias fluctuaciones como consecuencia de factores geológicos e hidrometeorológicos, aunados a las acciones antropogénicas sin control alguno, ha sido afectado directamente por fenómenos de profundización, ampliación y reducción de cauce, lo cual influye en el régimen hidráulico del mismo.

El jueves 1 de octubre del año 2015 fue reportado al Director Nacional del SCI de un posible deslizamiento en Santa Catarina Pínula, este informa al COE permanente de la SE-CONRED y al Secretario Ejecutivo que se dirige al lugar a verificar la situación. El Oficial Nacional de Coordinación y Director del SCI se presentan al lugar del Incidente y confirma que se trata de un deslizamiento de grandes proporciones. Recuperado de: conred.gob.gt. El 16/05/2018.

Con estas manifestaciones, varias viviendas quedaron al borde del río, en zonas que se consideran inestables y susceptibles a eventos de inundación. Al efecto, se emitió el Acuerdo Gubernativo 179-2001 que establece como zonas de alto riesgo las áreas que se encuentren dentro de una franja de 100 metros horizontales hacia cada lado de todo río, zanjón y quebrada que sea tributaria de la cuenca del Río Michatoya. La Municipalidad Local

debía cumplir con las directrices dadas en el Acuerdo Gubernativo 179-2001, donde se señala la responsabilidad de los entes competentes acerca de las acciones, regulaciones, extensión y autorización de las licencias de construcción.

Además, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Gubernativo No. 5-2015 de fecha 20 de octubre de 2015, dentro del mismo se puede observar que existe ya un artículo (en específico, el artículo 6), que regula las compras y contrataciones que serán regidas conforme lo establecido en la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, que hace énfasis en el artículo 10 del mismo Decreto Gubernativo que faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para que asigne los espacios presupuestarios para atender la emergencia y traslade los recursos financieros provenientes de donaciones conforme lo conducente a la ejecución que conlleva el manejo del presupuesto por medio del proceso que corresponde.

Análisis del proceso en el transcurso del tiempo

La gestión presupuestaria de este Decreto Gubernativo fue limitada a la asignación de los espacios presupuestarios para atender la emergencia y específicamente fueran trasladados los recursos financieros provenientes de donaciones y con ello llevar a cabo el cumplimiento del mismo, el

manejo de los recursos fue controlado por lo que establecido el Decreto Gubernativo 5-2015 de fecha 20 de octubre de 2015.

Estado de calamidad Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez (Erupción volcán de fuego)

El 3 de junio de 2018, el llamado Volcán de Fuego hizo erupción causando deslizamientos en un vasto territorio poblado que rodea sus faldas. En respuesta a ello, el Gobierno de Guatemala declaró Estado de Calamidad Pública en los Departamentos de Escuintla, Sacatepéquez y Chimaltenango, con el objetivo de “mitigar, restablecer la infraestructura vial, habitacional, escolar, de salud y otras”, según el Decreto Gubernativo No. 1-2018 de fecha 3 de junio de 2018.

El referido Decreto Gubernativo fue publicado y entro en vigencia en el Diario Oficial, y sus disposiciones de gestión presupuestaria y administrativa (artículo 11), que faculta al Ministerio de Finanzas Públicas que identifique y asigne los espacios presupuestarios para atender esta emergencia, y traslade los recursos financieros a las unidades ejecutoras del gasto, de conformidad con sus mandatos legales. Además, ordena al Ministerio de Finanzas Públicas facilitar las gestiones administrativas para la oportuna y adecuada recepción de las donaciones y ayuda humanitaria.

El artículo 7 del Decreto Gubernativo autoriza la compra de bienes y servicios, así como las contrataciones para pre inversión, ejecución y supervisión de trabajos relacionados con la emergencia, sin sujetarse a los requisitos que establece la Ley de Contrataciones del Estado, bajo la estricta responsabilidad de las dependencias correspondientes.

Adicionalmente, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales explica que el tercer párrafo del artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que: “el Organismo Ejecutivo para la atención de las necesidades y requerimientos de los casos de desastres causados por eventos naturales o emergencias, que sean declarados como tales de conformidad con la Ley de Orden Público, deberá enviar al Congreso de la República dentro de los treinta días siguientes a la declaración, las modificaciones o ampliaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de cada año y su distribución analítica”. La literal a) del numeral 2 del artículo 32 de esa ley norma lo relativo a las transferencias presupuestarias en casos de emergencia y calamidades públicas.

Por otro lado, el artículo 101 del Decreto 54-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, vigente en el año 2018, estableció un Fondo Emergente: la previsión de recursos asignadas en Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, para

conformar el fondo emergente, que permite mitigar los daños que puedan ocasionar los fenómenos naturales que afecten al país, en función a la disponibilidad financiera, serán transferidos contablemente a la cuenta de depósitos monetarios de Tesorería Nacional correspondiente al "Fondo Emergente", cuya ejecución deberá registrarse al momento de declararse estado de calamidad pública conforme al Decreto Número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público.

En consulta realizada al Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN), el Gobierno tiene para la atención de emergencias y calamidades públicas una disponibilidad de Q.195.1 millones, monto que puede variar conforme el MINFIN continúe haciendo las operaciones autorizadas por la normativa presupuestaria especial para emergencias. Recuperado de: www.icefi.org. El 13/05/2019.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales insta al Congreso de la República a ratificar el Decreto Gubernativo No. 1-2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con lo cual se consolida la validez de las medidas de emergencia ya vigentes, adicionalmente, solicita al Ministerio de Finanzas Públicas para que emita a la brevedad posible las normas de

calidad de gasto y transparencia de los recursos que se destinen para atender el estado de calamidad.

De acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

Al respecto, el Instituto centroamericano de estudios fiscales confirma que el Gobierno sí cuenta con normas presupuestarias y recursos específicos para atender emergencias como la actual. Reitera la demanda ciudadana de actuar con rapidez y agilidad, pero respetando y cumpliendo de forma estricta las normas vigentes de transparencia y calidad del gasto. En total, se han hecho transferencias presupuestarias por: “Q297 millones 347 mil 284 a siete dependencias públicas que tienen a su cargo atender a la población afectada, y se analiza asignar un monto de Q1 millón 283 mil 120 al Ministerio de Ambiente, conforme el SIGES.” Recuperado de: www.icefi.org. El 13/05/2019.

Según el portal del Ministerio de Finanzas Públicas el resultado presupuestario del gobierno muestra, un déficit fiscal que se sitúa al 31 de agosto de 2018 en Q2, 288.4 millones.

Este aumento del déficit se generó por un gasto público que muestra un comportamiento más dinámico. Por el lado de la recaudación tributaria durante este mes no se tuvieron vencimientos importantes como el mes pasado, y la recaudación sufrió una desaceleración en su desempeño. Se esperaba un aumento del gasto derivado de la reconstrucción por la Erupción del Volcán de Fuego y mayor gasto en inversión, así como en otros rubros del gasto social por lo que, al 31 de agosto de 2018, se preveía que el déficit al final del año podría ubicarse en torno al 1.5% del PIB. www.minfin.gob.gt. El 20/05/2019.

Análisis en el transcurso del tiempo

La gestión presupuestaria de este Decreto fue limitada a recursos financieros de las unidades ejecutoras de conformidad con los mandatos legales conforme el artículo 11 del Decreto Gubernativo 1-2018 de fecha

3 de junio de 2018. En este caso quiere decir que su manejo y ejecución fue controlado, limitado y de estricto cumplimiento, en la actualidad se encuentran los movimientos presupuestarios en la Página Web del MINIFIN, www.minfin.gob.gt.

Argumentación crítica de ejecución y liquidación presupuestaria sobre los tres estados de calamidad comparados

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto sobre los casos específicos del terremoto de San Marcos, los deslaves de Santa Catarina Pínula y la erupción Volcán de Fuego en Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez, en materia de ejecución presupuestaria se puede afirmar que la declaratoria de estados de calamidad pública provoca un desbalance entre los ingresos y los egresos del Presupuesto General de la Nación, ya que, al ser un rubro integrado con fondos improvisados o emergentes se requiere del desvío de fondos provenientes de presupuestos institucionales programados para proyectos y programas sociales básicos.

Resultados obtenidos

Circunstancia que confirman los resultados de la estrategia financiera ante el riesgo de desastres elaborada bajo el liderazgo del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, con asistencia técnica del Banco Mundial a través del Fondo Multi-Donantes MDTF, del Programa de

Aseguramiento contra Riesgo Catastrófico en Centroamérica y el Caribe en el contexto mundial, donde se evidencia que:

Guatemala se encuentra expuesta a múltiples amenazas de origen geofísico e hidrometeorológico con impactos significativos sobre el país, particularmente en la población más pobre, la resiliencia socioeconómica mundial media es del 62%, oscilando entre el 25% en Guatemala y el 81%, en una muestra de 117 países, ubican a Guatemala como el país con menor resiliencia socioeconómica, encontrando que us\$1 en pérdidas de activos en Guatemala equivale a una reducción de us\$4 en el consumo nacional. (2018, p. 8)

La debilidad financiera de Guatemala se puede medir a través de la falta de sustento legal al utilizar los recursos o fondos, que provocan la falta de financiamiento que es insuficiente para revolver las actividades de emergencia, rehabilitación y reconstrucción al ocurrir el desastre, las que son significativas en términos socioeconómicos para la población de extrema pobreza. Como lo cita el informe de estrategia financiera del Ministerio de Finanzas Publicas:

...en 2017 Guatemala contaba con menos de 0.1% del PIB entre asignaciones presupuestarias y el fondo destinado a la atención de desastres, recursos insuficientes considerando las pérdidas potenciales derivadas de eventos sísmicos o de eventos de exceso de lluvias, pérdidas totales al sector público y privado de un evento sísmico y comparando con respecto a los recursos disponibles del país, es posible observar que los recursos actuales representan el diez por ciento del monto de pérdidas que se excederían con una probabilidad anual de 10%, es importante resaltar que ello no implica que la atención de las pérdidas totales son responsabilidad del sector público, si consideramos las pérdidas económicas derivadas de eventos severos ocurridos en el pasado como el impacto conjunto de la tormenta tropical Agatha y la erupción del volcán Pacaya en 2010 (3.9% del PIB) o el impacto del terremoto de 1976 (20.7% del PIB). (2018, p.18).

Procedimiento efectuado dentro del presupuesto en caso de un estado de excepción

El Ministerio de Finanzas Públicas por medio del Ministro a cargo, ha hecho pública la información por medio del comunicado número 37 de fecha 4 de junio del año 2018, en los casos de Estados de Calamidad Pública declarados, como una emergencia nacional y en el caso de su aprobación por medio del Congreso de la República de Guatemala, todas aquellas compras que realicen deben ser públicas a través del sistema de Guatecompras y cumplir con los procesos establecidos que garantizan las adquisiciones y contrataciones de forma transparente.

En la actualidad existe el llamado fondo de emergencia que cuenta con aproximadamente Q.192 millones, el que esta anuente y vigente para atender cualquier necesidad que se presente después de declarado un estado de excepción, que requiera de rehabilitación de infraestructura, recuperar sistemas de drenajes, cuencas, reconstrucción y remozamientos. Recuperado de www.minfin.gob.gt.

Este proceso inicia por medio de una programación que da origen a una transferencia por medio de la fuente de financiamiento y se asigna a cada entidad por medio de los rubros asignados de acuerdo a la necesidad, si un tema es inmediato este será atendido con el presupuesto que ya tiene la

entidad y siempre que se encuentre disponible. Procedimiento que debe seguir a través del portal de Guatecompras está establecido el decreto número 57-92, Ley de Compras y Contrataciones del Estado en el artículo 44. www.minfin.gob.gt

Lineamientos para ejecución de recursos dentro del presupuesto

El Ministerio de Finanzas Públicas como ente rector de este proceso, es el encargado de los lineamientos competentes que tendrán una vigencia durante su vigencia conforme el Decreto Gubernativo Numero 1-2018 y 14-2018 del Congreso de la República, para que se garantice la transparencia en el destino de los recursos del Estado en un estado de excepción legalmente declarado, lo que literalmente dice:

1. Uso prioritario de asignaciones vigentes: las entidades públicas deben avanzar en la atención de emergencia haciendo uso de su presupuesto con que actualmente cuentan y si es necesario realizar las modificaciones presupuestarias que correspondan.
2. Rendición de cuentas: Establece que las entidades deberán informar al Minfin sobre los requerimientos de compra de forma detallada y publicarlos para la debida transparencia y auditoria social. Para el efecto, el Minfin habilitará los sistemas informáticos correspondientes para el seguimiento, monitoreo de las transacciones y la auditoría social que corresponda.
3. Estructura presupuestaria específica: las entidades podrán hacer las compras bajo una estructura específica, de requerir asignaciones presupuestarias adicionales a su presupuesto vigente. El Sistema de Gestión (Siges) y Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Los sistemas con los que se asigna y ejecuta el presupuesto deben contener establecidos el producto y el subproducto conjuntamente con la categoría programática a la que corresponde el monto.

Programa 94 “Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas”.

Subprograma 07 “Estado de Calamidad Pública, Erupción del Volcán de Fuego (DG 1-2018)”.

Actividad 001 “Intervenciones relacionadas con la Emergencia, Erupción del Volcán de Fuego”.

Producto y subproducto que llevará por nombre “Intervenciones relacionadas con la Emergencia, Erupción del Volcán de Fuego”; y

Proyecto 001 “Emergencia Erupción del Volcán de Fuego”

Las categorías citadas podrán ser creadas, modificadas o actualizadas por cada unidad estatal conforme lo establece el Acuerdo Gubernativo número 300-2017, Distribución analítica del Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para cada ejercicio fiscal.

Ejecución para un estado de excepción:

En cuanto a los sistemas gubernamentales establecidos dentro de cada unidad estatal que es la encargada de este proceso deben agilizar todas las gestiones administrativas de forma transparente sin ignorar la responsabilidad fiscal y la respectiva rendición de cuentas apoyándose en el Ministerio de Finanzas Públicas para que por medio de la Dirección Técnica del Presupuesto asista a casa ente estatal en la creación de las estructuras presupuestarias que estas requieran por medio del oficio circular DTP 003-2018. www.minfin.gob.gt.

Finalización de la etapa ejecución y liquidación presupuestaria y sus efectos legales

Antes de finalizar con la etapa de liquidación se debe efectuar un mecanismo de evaluación y control según lo establece el artículo 38 del Decreto 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, conforme la normativa es el Ministerio de Finanzas Públicas el encargado de hacer este proceso dentro de todo el presupuesto y específicamente de cada unidad ejecutora a quien le fue asignado para el estado de excepción declarado y esto será: de forma periódica con excepción de las municipalidades y la universidad de San Carlos de Guatemala como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 183 literal w) que dice literalmente: “someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria para su conocimiento y control”.

Como la ley lo establece debe existir un control pleno del gasto que cada unidad ejecutora realice por medio de la comprobación de los mismos conforme el artículo 237 de la Carta Magna literal g). Derivado de este marco legal no podrá liquidarse el presupuesto en un estado de excepción si haber realizado el control y evaluación de los procesos de compra de obras, bienes y servicios que surjan de este siniestro.

Posteriormente y previo a que se liquide lo asignado en un estado de excepción como lo es un estado de calamidad pública, deberá previamente hacer el seguimiento y la evaluación de los procesos ya que con esto podrá evaluarse y verificarse si se lograron ejecutar o realizar el alcance de los objetivos de las instituciones, si estas realizaron las compras, bienes y servicios según lo planificado y el buen manejo de los recursos públicos, conforme lo establece el artículo 39 del Decreto 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto.

Liquidación del presupuesto en estados de excepción

La forma de liquidación establecida en nuestra legislación se enfoca al logro de los resultados obtenidos para determinar las necesidades del financiamiento, en un estado de excepción esta se llevara a cabo conforme lo establece el Decreto número 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto en su artículo 40, 41 y 42 de este cuerpo legal, dependiendo del monto asignado a cada unidad ejecutora en virtud que el Ministerio de Finanzas Públicas no ejecuta ni liquida solamente está facultado para organizar y asignar lo autorizado por el Congreso de la República de Guatemala.

Rendición de cuentas

La Contraloría General de Cuentas es la encargada por mandato legal del control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, durante el Ejercicio Fiscal, de igual

forma lo hará con el proceso de un Estado de Excepción debidamente declarado al que evalúa: calidad del gasto, efectividad y eficiencia por medio del Decreto 31-20012, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

Este proceso se realiza por medio de un informe que realiza el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación Estratégica que se encuentran localizados dentro de las fuentes del programa SICOIN que expresa la información financiera asignada y ejecutada por cada rubro presupuestario, asimismo contiene los avances físicos y resultados durante un Estado de Excepción.

Cada Ministerio debe formular la liquidación en un estado de excepción la que será cuatrimestral y anual, y que deberá estar reflejada en el informe correspondiente que se presenta a la Contraloría General de Cuentas quien emite un dictamen en un plazo no mayor de dos meses el que es remitido al Congreso de la República quien aprueba o imprueba la liquidación si esta fuera improbada el Congreso solicitara los informes respectivos que sustenten y en su defecto si no cumplen con este proceso serán notificada la causa al Ministerio Público.

En los casos de excepción decretada son incorporados los datos dentro del presupuesto de cada institución gubernamental si fuera aprobada la liquidación esta será publicada en el Diario Oficial adjuntando los estados financieros

El sustento legal de este proceso se encuentra en el Decreto 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto en su artículo 4 que literalmente dice:

Rendición de Cuentas. Todos los entes contemplados en el artículo 2 de la presente Ley, que manejen, administren o ejecuten recursos, valores públicos o bienes del Estado, así como los que realicen funciones de dirección superior, deberán elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal anterior, que como mínimo contenga: 1) Presupuesto solicitado, asignado, modificado y ejecutado con detalle por renglón de gasto, así como la totalidad de los recursos en cada proyecto o política comprometidos en el ejercicio fiscal sujeto del informe y en futuros ejercicios fiscales; 2) Metas, indicadores, productos y resultados que miden el impacto de las políticas públicas; 3) Número de beneficiarios, ubicación y mecanismos de cumplimiento de metas; 4) Medidas de transparencia y calidad del gasto implementadas. El informe será publicado en el primer trimestre de cada año, por cada entidad en su sitio web de acceso libre, abierto y gratuito de datos y en el que el Ministerio de Finanzas Públicas establezca. En el reglamento respectivo deberá desarrollarse la metodología del mismo para asegurar que la información se encuentre organizada y de fácil acceso y búsqueda para que pueda ser consultada, utilizada y evaluada por cualquier ciudadano. Dicha información se considerará información pública de oficio de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública.

Facultades del Ministerio de Finanzas Públicas

El Fortalecimiento del marco legal de compras y contrataciones que menciona estrategia financiera del Ministerio de Finanzas Públicas con la finalidad de proveer mecanismos oportunos en Estados de Excepción que apliquen a una situación de desastres. En 2016 se reformó el marco legal de compras y contrataciones públicas a través del Decreto 46-2016 con la

finalidad de crear instrumentos que incrementen la eficiencia en la ejecución del gasto post desastres pero que a su vez brinden una mayor transparencia. La reforma prevé que: “...no será obligatoria la licitación ni la cotización para la compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios indispensables para solucionar situaciones derivadas de los estados de excepción declarados conforme la Ley Constitucional de Orden Público que hayan ocasionado la suspensión de servicios públicos o que sea inminente tal suspensión.”

El Ministerio de Finanzas Públicas en su estrategia financiera evalúa la suscripción de instrumentos financieros de retención del riesgo (líneas de crédito contingente con opción de desembolso diferido ante la ocurrencia de un desastre), que son créditos que proveen liquidez inmediata, condicionados a la ocurrencia de un desastre. Asimismo, contempla adquirir instrumentos financieros de transferencia del riesgo, como los seguros paramétricos ante exceso de lluvias y terremotos. Por parte de la iniciativa privada, el mercado de seguros ha introducido seguros contra la interrupción de actividades productivas causadas por sequía, terremoto y lluvia.

Es evidente que la implementación eficaz de herramientas presupuestarias como el fortalecimiento del marco legal de la Ley de Compras y Contrataciones en gestión del riesgo de desastres incrementará la eficiencia, eficacia, transparencia en la ejecución del presupuesto en estados de calamidad o la creación de un sistema que controle las circunstancias de riesgo que afectan al presupuesto y que en múltiples oportunidades no se cumple con los objetivos y metas que generan un estado de excepción.

Conclusiones

Al examinar los procedimientos jurídicos administrativos que se llevan a cabo para la formulación y ejecución del Presupuesto General de la Nación, se evidenció que cada Ministerio o Dependencia del Estado planifica su propio presupuesto, con el aval del Ministerio de Finanzas Públicas. Plan financiero que se presenta al Congreso de la República de Guatemala, entidad que se encarga de aprobarlos y unificarlos en el Presupuesto General de la Nación. Entre los egresos de esta planeación se supone que debe existir un rubro específico para cubrir los gastos públicos originados a consecuencia de una catástrofe o desastre natural; no obstante, a la fecha este tipo de gastos no se prevén, lo que hace que en estados de emergencia se tenga que recurrir a la improvisación para la obtención y asignación de recursos, tal es el caso de los créditos internacionales (deuda externa), la transferencia de fondos destinados a programas sociales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social o del Ministerio de Desarrollo Social y la recaudación de donativos entre la población local.

Se indagó sobre la definición teórica y legal de los estados de excepción, enfatizando el estado de calamidad. Al respecto se llegó a concluir que calamidad pública es uno de los cinco estados de excepción contemplados en el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley del Orden Público. El estado de calamidad es declarado

mediante Decreto Gubernativo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros con la finalidad de prevenir y aliviar los daños o pérdidas causados por un evento natural desastroso, a través de acciones de alerta, rescate, evacuación, refugio y asistencia social, en las localidades afectadas. Su declaratoria facilita al Estado de Guatemala el solicitar asistencia internacional cuando el alcance del evento supera los recursos nacionales.

El análisis de la realidad del manejo financiero de recursos públicos en tres casos recientes de calamidad pública (terremoto de San Marcos, deslave en la aldea El Cambray del Municipio de Santa Catarina Pínula y la erupción del Volcán de Fuego), reveló que este proceso implica trámites demasiado burocráticos desde la transferencia presupuestaria de fondos provenientes de programas y proyectos habituales, hasta la liberación de éstos fondos bajo rígidos lineamientos de transparencia que pueden provocar responsabilidades civiles y penales a los funcionarios responsables que incurran en malos manejos. Como consecuencia, al menos un 30% o más de los fondos públicos asignados para los casos concretos analizados no fueron ejecutados, debiendo ser devueltos al fondo común del Ministerio de Finanzas Públicas y a las entidades públicas de donde fueron transferidos. Siendo la opción más viable para la solución de esta problemática la creación de un rubro permanente destinado a cubrir los estados de calamidad, donde no se requiera de

efectuar transferencias engorrosas ni tardados trámites para la liberación de los fondos. A su vez, esta iniciativa debería complementarse con un proceso de capacitación y sensibilización sobre la ejecución presupuestaria en estados de calamidad, dirigido a funcionarios y empleados públicos responsables de este proceso, con el fin de evitar que caigan en errores o gestiones viciadas durante el ejercicio de su labor.

Referencias

Libros

- Burbano, J. (2005). *Presupuestos, Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. (3ª. ed.)* Bogotá: McGraw-Hill Interamericana S.A.
- Cabanellas G. (1976). *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires, Argentina: Industria Grafica del Libro S:R:L.
- Casal, J. (1999). *Los Estados de Excepción en la Constitución de 1999*. Caracas, Venezuela: Editorial Sherwood.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2019). *Marco Orientador del Presupuesto Público*. Guatemala: CIEN-CIPE.
- Del Río, C. (2002). *Presupuestos*. México: ECASA.
- Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. (2008). *Proceso de planeación del presupuesto*. Distrito Federal: Universidad Autónoma de México.
- Ibarra, A. (2009). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Cartagena de Indias, Colombia: Fundación Universitaria Tecnológico de COMFENALCO.
- Luna, A. (2016). *Plan estratégico de negocios*. México: Grupo Editorial Patria.

Meléndez, F. (1997). *Los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid, España: Facultad de Derecho, Universidad Compuense.

Monterroso, G. (2004). *Derecho financiero, Parte I, Finanzas Públicas*. (2ª. ed.) Guatemala: Comunicación Gráfica G&A.

Pugliese, M. (1939). *Derecho Financiero*. Mexico: Fondo de Cultura Económico.

Sainz, F. (1999). *Análisis jurídico del hecho imponible*. Buenos Aires: Comisión de Viajes de Estudios.

Artículos de revistas

Alemann, R. (1970). Reflexiones sobre el gasto público. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Vol. 15, 204 - 225.

Boletines

Asociación de Investigación y Estudios Sociales en Guatemala. ASIES (2004).

Dirección de Evaluación Fiscal. (2018). *Presupuesto Ciudadano*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. (2013). Los estados de excepción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Boletín No. 23*, 1-2.

Egrafías

Bracher, K. D. (11 de noviembre de 2018). *Estado de excepción*. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/edoe.doc>

ICEFI. (10 de enero de 2019). *Transferencias autorizadas 2019*. Obtenido de <https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-explica-que-el-gobierno-si-cuenta-con-normas-presupuestarias-y-recursos>

Mack, M. (2013). *Estados de excepción y Derechos Humanos*. Fundación Myrna Mack. Obtenido de <http://www.myrnamack.org.gt>

MINFIN. (23 de marzo de 2018). *Déficit Fiscal del Gobierno*. Obtenido de <http://www.minfin.gob.gt/index.php/seguimiento-de-estados-de-excepcion>

MINFIN. (27 de 02 de 2019). *Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala*. Obtenido de Historia: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/acerca-del-ministerio/historia>

MINFIN. (2018). *Oficio Circular DTP 003-2018*. Obtenido de http://transparencia.minfin.gob.gt/images/pdf/circular3_060618.pdf

Ministerio de Finanzas Publicas MINFIN y Cooperación Internacional Alemana (2013). *Estudio de los Principales Pasivos Ambientales con Ingentes y sus Potenciales Efectos Fiscales en Guatemala (1976-2012)*. Guatemala: GTZ.

MCD.gob.gt, CONRED.org

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala (1985).

Asamblea Nacional Constituyente.

Cámara de Senadores y Cámara de Diputados de la República de Paraguay. (20 de diciembre de 1999). Artículo 5. *Ley No. 1535, Ley de Administración Financiera del Estado*. Paraguay.

Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos B-32 7 al 22 de noviembre de 1969).

Ley de Orden Público (1965). Decreto Número 7, Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos , Resolución 2200 A (XXI) (Asamblea General 16 de diciembre de 1966)

Ley Orgánica del Presupuesto (1997), Decreto Número 101-97, Congreso de la República

Ley de Compras y Contrataciones (1992) Decreto Numero 57-92

Decreto número 3114 del 20 de octubre de 1944

MINFIN. 2012. Acuerdo Gubernativo 105-2012. 28 de mayo de 2012, Decreto Gubernativo Numero 1-2018 y 14-2018, Acuerdo Gubernativo 300-2017, Decreto número 03-2012 7 de noviembre de 2012, Acuerdo Gubernativo 105-2002.