



Asociación de Investigación  
y Estudios Sociales

**Trascendencia de la Sentencia  
de la Corte de Constitucionalidad,  
contenida en el expediente 5298-2013,  
sobre la asignación constitucional del 10%  
para las municipalidades  
de Guatemala**

**Análisis de las asignaciones constitucionales  
del 10% a las municipalidades**

**Guatemala, octubre de 2014.**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2014  
10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A. PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259  
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt  
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.



**Autores responsables:** Claudia García  
Mariano Rayo

Octubre de 2014  
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Las opiniones vertidas en el documento son propias de los autores  
y no expresan necesariamente las de la Asociación.  
Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente.

# Índice

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	4
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	5
<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>DE LA ASIGNACIÓN A LAS MUNICIPALIDADES EN LA HISTORIA</b>	12
La asignación constitucional a las municipalidades desde 1985	15
Metodología de cálculo de ingresos ordinarios del Estado hasta 2014	22
<b>DE LA SENTENCIA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD</b>	28
Fundamentos jurídicos de la impugnación	28
Resumen de las alegaciones	30
Alegatos en el día de la vista	32
Considerandos de la Corte de Constitucionalidad	33
Parte resolutive	40
<b>COMPARACIÓN ASIGNACIONES CONSTITUCIONALES 2007-2014</b>	41
Cálculo estimativo de la asignación constitucional	44
<b>PROYECTO DE PRESUPUESTO 2015</b>	54
<b>CONCLUSIONES</b>	60

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>ANAM</b>	Asociación Nacional de Municipalidades
<b>ASIES</b>	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
<b>CC</b>	Corte de Constitucionalidad
<b>CDAG</b>	Confederación Deportiva Autónoma Guatemalteca
<b>CGC</b>	Contraloría General de Cuentas
<b>COG</b>	Comité Olímpico Guatemalteco
<b>CONADUR</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
<b>CPR</b>	Constitución Política de la República
<b>DTP</b>	Dirección Técnica del Presupuesto
<b>ENCA</b>	Escuela Nacional Central de Agricultura
<b>FIS</b>	Fondo de Inversión Social
<b>IDPCCP</b>	Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo
<b>IGSS</b>	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
<b>INAB</b>	Instituto Nacional de Bosques
<b>ISCV</b>	Impuesto sobre Circulación de Vehículos
<b>ISR</b>	Impuesto sobre la Renta
<b>IUSI</b>	Impuesto Único sobre Inmuebles
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>OJ</b>	Organismo Judicial
<b>PRONADE</b>	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>SIAS</b>	Sistema Integral de Atención en Salud
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral
<b>USAC</b>	Universidad de San Carlos de Guatemala

## RESUMEN EJECUTIVO

La Corte de Constitucionalidad, con fecha 10 de junio del año 2014, dictó sentencia en la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Universidad de San Carlos de Guatemala, contra la frase “*sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República, y el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-98 del Presidente de la República.

El resumen de la sentencia dictada es así:

“... II) **Con lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial... contra la frase “*sin destino específico*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República. III) **En consecuencia, se declara inconstitucional la frase “sin destino específico”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República**, la que quedará sin vigencia desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial. IV) **Formula reserva interpretativa** en cuanto a la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, en el sentido que **dicha disponibilidad está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, para los efectos de cuantificar las asignaciones previstas a organismos e instituciones específicas, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir aquellas obligaciones pecuniarias.** V) **Los efectos prácticos del fallo que se emite habrán de verificarse a partir de la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal correspondiente al año dos mil quince...**”

La citada sentencia tiene un impacto directo sobre la manera en que el Organismo Ejecutivo debe calcular y estructurar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015, en particular sobre el cálculo de los “ingresos ordinarios del Estado”.

De manera específica, del análisis de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, destacan los puntos siguientes:

1. El término “ingresos ordinarios del Estado” contenido en varios artículos constitucionales, corresponde con el de ingresos tributarios.
2. La disponibilidad propia del Gobierno está supeditada, *exclusivamente*, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios del Estado, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir obligaciones pecuniarias, como:

- a. El aporte al Instituto Guatemalteca de Seguridad Social (IGSS), constituido como una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador (artículo 100 constitucional).
- b. Las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos (artículo 114 constitucional).
- c. El pago del servicio total de la deuda pública interna y externa del país (incisos i y d de los artículos 171 y 238 constitucionales, respectivamente).
- d. Los porcentajes establecidos en leyes específicas para las municipalidades (artículo 257 constitucional).
- e. La devolución del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al sector exportador (artículos 239 y 243 constitucionales).
- f. El aporte al Tribunal Supremo Electoral (TSE) por la celebración de las elecciones generales en un año electoral, como lo será el año 2015 (artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

En el presente trabajo se realizaron distintos cálculos para determinar el monto de recursos que las municipalidades recibieron por parte del Ministerio de Finanzas Públicas por concepto de la asignación constitucional del 10%, y también se elaboraron cálculos utilizando los criterios establecidos por la Corte de Constitucionalidad.

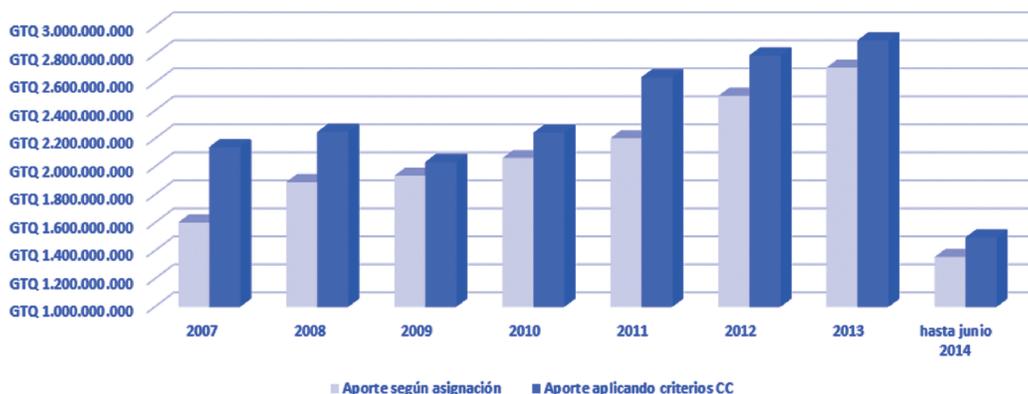
Los resultados son los siguientes:

Al sumar las asignaciones para el período 1986-1994, cuando el situado constitucional era del 8% de los ingresos ordinarios del Estado, y la asignación constitucional vigente del 10% sobre los ingresos ordinarios del Estado, para el período 1995-2013, se alcanzó un total de Q 27,128.06 millones.

Para el período 2007 – junio 2014, se estableció que las municipalidades de todo el país han dejado de percibir por concepto de la asignación constitucional del 10 por ciento, el monto total de Q 2,217.9 millones.

### Diferencia en aporte constitucional del 10% percibido versus aporte constitucional 10% según criterios CC

Período 2007 – junio 2014



Fuente: Elaborado con cálculos propios e información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Para el caso del ejercicio fiscal 2015, se calculó que la asignación constitucional del 10% para las municipalidades, debería ser de Q 3,284.88 millones. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015 presentado al Congreso de la República, la cifra consignada como asignación constitucional a las municipalidades es de Q 2,949.03 millones. La diferencia de Q 335.85 millones no será percibida por las 338 municipalidades del país, disminuyendo su capacidad de cumplir con los mandatos que la Constitución Política de la República, el Código Municipal y otras leyes les obligan.

El análisis llegó a las conclusiones siguientes:

1. La sentencia de la Honorable Corte de Constitucionalidad, contenida en el expediente número 5298-2013, es un parteaguas para el cálculo que debe realizar el Ministerio de Finanzas Públicas, del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado para cada ejercicio fiscal, a partir del ejercicio fiscal 2015.
2. Con la sentencia y los criterios establecidos por la CC, se zanja una disputa añeja entre los receptores de asignaciones constitucionales (USAC, OJ, municipalidades, TSE y deporte) y el Ministerio de Finanzas Públicas, sobre la metodología de cálculo para determinar los ingresos ordinarios del Estado, base para la distribución de esas asignaciones constitucionales.
3. El Tribunal Constitucional dictó que los ingresos ordinarios del Estado son los ingresos tributarios.
4. La disponibilidad propia del Gobierno está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado.
5. El resultado del análisis es que las municipalidades de todo el país han dejado de percibir por concepto de la asignación constitucional del 10%, durante el período 2007 – junio 2014, el monto total de Q 2,217.9 millones; esto porque el Ministerio de Finanzas Públicas ha utilizado criterios adicionales a los que limitó la Corte de Constitucionalidad.
6. El Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, debe reformar el artículo 25 del Acuerdo Gubernativo número 540-2013, para ajustarse a la sentencia de la Corte de Constitucionalidad.
7. En el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015, tanto el Organismo Ejecutivo como el Organismo Legislativo tendrán que respetar y verificar los criterios advertidos en la parte resolutive de la sentencia de la Honorable Corte de Constitucionalidad, contenida en el expediente número 5298-2013. En un primer cálculo aproximado que se presenta, se puede llegar a la conclusión que, el proyecto de Presupuesto 2015 no respeta en su totalidad la sentencia de la CC. De los cálculos efectuados, se estableció una diferencia de Q 335.85 millones, los cuales no serán percibidos por las municipalidades del país.

8. En todo análisis posterior a este, no debe dejarse al margen lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, en cuanto al contenido del artículo 13, referente a: ... *Los montos asignados en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado no obligan a la realización de los gastos correspondientes, estos deben efectuarse en la medida en que se van cumpliendo los objetivos y las metas programadas.* Aquí la pregunta a responder es que si las asignaciones constitucionales presupuestadas quedan condicionadas al citado artículo 13.
9. Verificar sobre un análisis más amplio, a la luz de la sentencia de la CC, si es necesario una reforma integral del artículo 22, Determinación de Asignaciones Privativas, de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97. Tomar en cuenta que la sentencia declaró inconstitucional la frase *sin destino específico* y formuló reserva interpretativa en cuanto a la frase *y disponibilidad propia del Gobierno*, ambas contenidas en el referido artículo 22.
10. Se reconoce que los cálculos contenidos en este análisis se realizaron con las cifras identificadas en distintos documentos, y que las diferencias establecidas podrían ser explicadas por las autoridades financieras del Organismo Ejecutivo. Sin embargo, al no haber certeza, se sugiere que haya un debate y explicación pública.

# INTRODUCCIÓN

Con fecha diez de junio del año 2014, la Corte de Constitucionalidad dictó sentencia en la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Universidad de San Carlos de Guatemala, contra la frase *sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno*, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, y el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-98 del Presidente de la República.

El resumen de la sentencia dictada es así<sup>1</sup>:

“... I) **Sin lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial... contra la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, y el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-98 del Presidente de la República. II) **Con lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial... contra la frase “*sin destino específico*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República. III) **En consecuencia, se declara inconstitucional la frase “sin destino específico”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República**, la que quedará sin vigencia desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial. IV) **Formula reserva interpretativa** en cuanto a la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, en el sentido que **dicha disponibilidad está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, para los efectos de cuantificar las asignaciones previstas a organismos e instituciones específicas, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir aquellas obligaciones pecuniarias.** V) **Los efectos prácticos del fallo que se emite habrán de verificarse a partir de la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal correspondiente al año dos mil quince...**”

La citada sentencia tiene un impacto directo sobre la manera en que el Organismo Ejecutivo deberá calcular y estructurar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015, en particular sobre el cálculo de los “ingresos ordinarios del Estado”, el cual se presentó el 2 de septiembre del año en curso<sup>2</sup> al Congreso de la República para aprobarlo, modificarlo o improbarlo, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia<sup>3</sup>. A la iniciativa de ley le correspondió el número 4886 de Dirección Legislativa.

<sup>1</sup> Página 28 del expediente de la Corte de Constitucionalidad 5298-2013 del 10 de junio de 2014.

<sup>2</sup> Artículo 23. Presentación del Proyecto de Presupuesto, del decreto número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto.

<sup>3</sup> Artículo 171, literal b) de la Constitución Política de la República. El ciclo presupuestario en Guatemala inicia el 1 de enero de cada año y finaliza el 31 de diciembre del mismo año.

De manera específica se destacan los puntos siguientes:

1. El término *ingresos ordinarios del Estado*<sup>4</sup> contenido en varios artículos constitucionales, corresponde con el de ingresos tributarios.
2. La disponibilidad propia del Gobierno está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir obligaciones pecuniarias, como:
  - a. Aporte al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), constituido como una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador (artículo 100 constitucional).
  - b. Cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos (artículo 114 constitucional).
  - c. Pago del servicio total de la deuda pública interna y externa del país (incisos i y d de los artículos 171 y 238 constitucionales, respectivamente).
  - d. Porcentajes establecidos en leyes específicas<sup>5</sup> para las municipalidades (artículo 257 constitucional).
  - e. Devolución del crédito fiscal del IVA al sector exportador (artículos 239 y 243 constitucionales).
  - f. Aporte al Tribunal Supremo Electoral (TSE) por la celebración de las elecciones generales en un año electoral, como lo será el año 2015 (artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Sin embargo, el mismo documento señala: *Los compromisos de gasto antes referidos, cuya mención no pretende ser exhaustiva sino descriptiva, refieren obligaciones pecuniarias de carácter constitucional, que ni el Organismo Ejecutivo ni el Congreso de la República están facultados para eludir o soslayar, en tanto, además de emanar de los mandatos supremos, su hipotético incumplimiento repercutiría de forma perniciosa en la consecución de los deberes inherentes a la organización social.*<sup>6</sup>

Por muchos años ha existido una controversia entre el Ministerio de Finanzas Públicas y los receptores de las transferencias de capital, establecidas en la Carta Magna e incluidas en el Presupuesto General de Egresos del Estado, debido a la opacidad y falta de certeza en la metodología de cálculo de las autoridades financieras, para establecer el monto de los ingresos ordinarios del Estado. Esta incertidumbre ha generado problemas a las finanzas de los receptores de las transferencias de capital, porque no han podido contar con presupuestos financieros exactos, y en recurrentes ocasiones, han incumplido sus funciones básicas de aprovisionamiento de bienes y servicios a la ciudadanía.

---

<sup>4</sup> Este concepto se encuentra en los artículos constitucionales siguientes: 84. Asignación presupuestaria para la Universidad de San Carlos de Guatemala; 91. Asignación presupuestaria para el deporte; 171 inciso l, numeral 3. Otras atribuciones del Congreso; 213. Presupuesto del Organismo Judicial; 257. Asignación para las Municipalidades.

<sup>5</sup> Impuesto al Valor Agregado; Impuesto sobre Circulación de Vehículos; Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo; e Impuesto Único sobre Inmuebles.

<sup>6</sup> Página 20 de la sentencia de la CC, contenida en el expediente 5298-2013.

La sentencia de la Corte de Constitucionalidad establece parámetros que deben considerarse para fijar, en el presupuesto del Estado, el monto financiero de las transferencias de capital que la Universidad de San Carlos de Guatemala, las municipalidades, el deporte y el Organismo Judicial, estarían recibiendo durante cada ejercicio fiscal.

En este orden de ideas, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), ha considerado importante analizar con mayor detalle, la trascendencia de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, sobre los recursos financieros que las 338 municipalidades del país podrían estar recibiendo, por concepto de la asignación fijada en el artículo 257 constitucional.

# DE LA ASIGNACIÓN A LAS MUNICIPALIDADES EN LA HISTORIA

El artículo 257 de la Constitución Política de la República vigente indica: “Artículo 257. Asignación para las Municipalidades.”

No obstante que el epígrafe del artículo constitucional vigente se refiere a “asignación para las municipalidades”, con frecuencia esta transferencia de capital a favor de los municipios es denominado como “situado constitucional”, con lo cual se puede llegar a concluir que los términos son entendidos como sinónimos.

En la literatura del derecho administrativo y de las finanzas públicas no se encuentran referencias al desarrollo del concepto “situado constitucional”, que como se indicó arriba, se refiere generalmente a la asignación con fondos del presupuesto general del Estado, a favor de determinados organismos y entidades públicas, tal el caso en Guatemala de las municipalidades, el deporte, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Organismo Judicial, entre otros.<sup>7</sup>

Sin embargo, desde el punto etimológico, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra situado deriva de situar que tiene, entre otros, el significado de “asignar o determinar fondos para algún pago o inversión”. Cabanellas<sup>8</sup> indica que la palabra situado se utilizó en Cuba para hacer referencia al “subsidio especial para gastos de una provincia”.

Es probable que el primer texto constitucional latinoamericano que utilizó la expresión sea la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1936. En su artículo 17, relativo a las competencias de los Estados señalaba la de “organizar sus rentas” que se constituían, entre otros rubros, por “el Situado Constitucional formado por una suma que se incluirá anualmente en el respectivo Presupuesto General de Gastos Públicos de la Nación, equivalente al 20 por 100 del total de ingresos por Rentas”, el cual “se distribuirá entre todos los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, proporcionalmente a su población”.<sup>9</sup>

La siguiente Constitución venezolana, emitida en 1947, incorporó a las municipalidades entre los receptoras del situado. Aumentó al 25% de los ingresos del Estado el monto del aporte para los gobiernos estatales e incluyó como receptoras a las municipalidades, a las cuales correspondería la quinta parte. De esto resulta que las municipalidades recibían el equivalente del 5% de los ingresos fiscales del Estado.

<sup>7</sup> Linares López, Luis F. (2013). *Aporte constitucional para las municipalidades: ¿de dónde venimos y en dónde estamos?* Boletín MOMENTO, ASIES Año 28, n.º 1.

<sup>8</sup> Cabanellas, Guillermo (1997). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Editorial Heliasta, Buenos Aires.

<sup>9</sup> <http://www.constitucionweb.com/2013/03/constitucion-de-los-estados-unidos-de-venezuela-de-1936-con-la-reforma-de-1945.html>

En Guatemala los esfuerzos de descentralización tienen su punto de partida durante la denominada Revolución del año 1944. La Constitución de la República de 1945 estableció un orden jurídico que reconocía la independencia de los organismos del Estado y otorgó autonomía a las municipalidades y a la Universidad de San Carlos de Guatemala.<sup>10</sup>

En la Constitución Política elaborada en 1956, se crea un apartado sobre el régimen municipal y se clasifican las municipalidades en categorías según el nivel de su población. En esta misma constitución, se destaca que en el artículo 102 se establece una asignación privativa, no menor del dos por ciento del presupuesto de ingresos ordinarios de la nación, para la Universidad de San Carlos. A este período que comprende de 1956-1985, algunos autores lo denominan como de “autonomía tutelada”. Durante los años de 1982 y 1983, se sucede una serie de golpes de Estado que producen la suspensión de la autonomía municipal y los alcaldes son nombrados por el Jefe de Estado. En 1985 se emite una nueva Constitución Política de la República, se restablece la autonomía municipal, se descentraliza el Estado regionalizándolo y se crea el Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel nacional, regional y departamental.

Para el período 1986 a 1990, durante el mandato del Presidente Vinicio Cerezo se emite una Ley Preliminar de Regionalización (Decreto número 70-86 del Congreso de la República) que organiza el territorio en ocho regiones y un año después se aprueba el Decreto número 52-87 del Congreso de la República, que crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, agregando los consejos municipales y locales a los ya establecidos por la Constitución Política.<sup>11</sup> En la primera mitad de la década de 1990, se vive una fisura institucional en la que dos administraciones sucesivas en un período de cinco años, la primera encabezada por el Presidente Jorge Serrano Elías (1991-1993) y la segunda por el Presidente Ramiro De León Carpio (1993-1995).<sup>12</sup>

Durante el gobierno del Presidente Serrano Elías se crean varios fondos, entre estos el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) en 1991, y luego se aprueba en 1993, el Fondo de Inversión Social (FIS) (Decreto número 13-93 del Congreso de la República).

En 1994, durante el gobierno del Presidente de León Carpio, se establece el Fondo de Solidaridad (Acuerdo Gubernativo número 192-94). Estos fondos se convertirían en una fuente importante de ingresos para el régimen municipal. El Proyecto de Descentralización del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI) de 1994, propició un mayor fortalecimiento financiero de las municipalidades.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Burgos Solís, Amílcar (2000). *La descentralización y desconcentración en el área rural*. Guatemala: UNDP, 18.

<sup>11</sup> Artículo 225. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. Artículo 226. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca. Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

<sup>12</sup> Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados. Acuerdo de Cooperación No. LAG-A-00-98-00060-00. *Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003*, agosto 2004.

<sup>13</sup> *Ibid.*

En estos años también se llevan a cabo algunas acciones orientadas en la línea de la desconcentración. Dos programas que destacan: el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) del Ministerio de Educación y el Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) del Ministerio de Salud del año 1993. Aparte de estos programas no se implantaron otros que otorgaran funciones adicionales a las municipalidades.

En la administración del Presidente Álvaro Arzú (1996-2000) dentro de los logros más importante se encuentra la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera. Estos acuerdos fortalecieron la descentralización, la agenda municipal y la participación civil, en especial la de los indígenas; tales compromisos planteados bajo el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y de Situación Agraria.<sup>14</sup>

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece las obligaciones del Estado en relación al fortalecimiento municipal y los procesos de descentralización, así como el incremento de la participación de la sociedad civil. Dentro de esta línea destacan:<sup>15</sup>

- Reformar el Código Municipal para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto.
- Propiciar la participación social en la descentralización, fortaleciendo la capacidad técnica, administrativa y financiera.
- Establecer y ejecutar a breve plazo, en concertación con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), un programa marco de capacitación municipal que sirva de marco para los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la materia.
- Promover una reforma a la Ley de Gobiernos Departamentales tendente a que el gobernador sea nombrado entre los candidatos sugeridos por los representantes no gubernamentales.
- Adoptar las medidas para reestablecer los Consejos Locales de Desarrollo.
- Regionalizar los servicios de salud, educación y cultura de los pueblos indígenas y asegurar la plena participación de sus organizaciones en el diseño e implementación de este proceso.
- El gobierno promoverá para el año 1997, la legislación y mecanismos para aplicar un impuesto territorial que financiará los compromisos del gobierno con los principios de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.
- El Poder Ejecutivo promoverá una reforma a las leyes del Organismo Ejecutivo y la gobernación de los departamentos, a efectos de promover la simplificación, descentralización y desconcentración de la administración pública.
- El Poder Ejecutivo promoverá el fortalecimiento de la capacidad de los municipios para cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos.

<sup>14</sup> Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. México, D.F., 6 de mayo de 1996. <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/40.pdf>

<sup>15</sup> Jager, Harry (1997). *Decentralization Status in Central America: Policy Suggestions*. USAID/RUD/CA, Guatemala, 25, 26); Víctor Gálvez Borrel, "Avances, Estancamientos y Retrocesos: el Proceso de Descentralización en Guatemala," *Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica*, Ricardo Córdoba, Coord. San Salvador: FLACSO, 302–304.

Durante el gobierno del Presidente Arzú Irigoyen se aprobó la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto número 114-97 del Congreso de la República), la cual faculta a los ministros a desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos de su ramo, así como a proponer los mecanismos para el traslado de competencias.<sup>16</sup> En este mismo período se aprueba por parte del Congreso de la República, la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), Decreto número 15-98 del Congreso de la República.

En la administración del Presidente Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004) se aprueban: la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto número 11-2002 del Congreso de la República), un nuevo Código Municipal (Decreto número 12-2002 del Congreso de la República) y la Ley General de Descentralización (Decreto número 14-2002 del Congreso de la República), conjunto de normas que regulan en materia de organización, participación ciudadana y desarrollo local. Con la aprobación de estas leyes se cumplió formalmente con algunos de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Se destaca la participación de las comunidades indígenas en el ámbito local y la toma de criterio de los vecinos en el nombramiento de los alcaldes auxiliares.<sup>17</sup>

En los gobiernos posteriores, presididos por Berger Perdomo, Colom Caballeros y Pérez Molina, no han sucedido cambios o mejoras sustantivas que hayan fortalecido la descentralización y los gobiernos locales, por el contrario, se identifican acciones y decisiones que reconcentran, en el Gobierno Central, actividades que deberían ser de ámbito local. Y si bien es cierto, este ha cumplido con sus obligaciones constitucionales y legales de proveer recursos a las municipalidades, estos son insuficientes para que los gobiernos locales, más cercanos a la ciudadanía, puedan atender las demandas sociales, con bienes y servicios adecuados. Además, algunos municipios no coordinan sus políticas locales con las políticas generales del Estado, tal como también lo establece el texto constitucional.

Todo lo anterior, repasa el proceso de descentralización que ha sucedido en el país, como marco contextual histórico, y lleva al punto relevante de este análisis, que es la Asignación Constitucional a favor de las Municipalidades, contenida en el artículo 257 constitucional, a partir de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad sobre la determinación de los ingresos ordinarios del Estado.

## La asignación constitucional a las municipalidades desde 1985

Para conocer más del origen de la asignación constitucional a favor de las municipalidades en Guatemala, se hará un repaso breve, tomando como base el trabajo publicado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) en el año 2013.<sup>18</sup>

El texto aprobado originalmente, en 1985, del artículo 257 de la Constitución Política de la República establecía lo siguiente:

<sup>16</sup> Burgos Solís, Amílcar (2000). *Ibid.*

<sup>17</sup> Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados. *Ibid.*

<sup>18</sup> Linares López, Luis F. (2013). *Aporte constitucional para las municipalidades: ¿de dónde venimos y en dónde estamos?* Boletín MOMENTO. ASIES, Año 28, número 1.

**Artículo 257. Asignación para las Municipalidades.** El Organismo Ejecutivo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade un ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios.

En el curso del debate de aprobación del texto constitucional, se argumentó que era necesario establecer expresamente una condición para el uso de los recursos, en el sentido de que estos solamente podrían destinarse a obras de infraestructura y de servicios públicos, con el fin de evitar que fueran desviados hacia gastos de funcionamiento, ante la dificultad, a menudo insalvable, que enfrentaban las municipalidades para atender los servicios públicos locales. Cabe destacar, para efectos del presente trabajo, la inclusión del término “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” por parte de los constituyentes, quienes no determinaron su significado, y menos cómo debía ser interpretado. Lo anterior permitió al Ministerio de Finanzas Públicas desarrollar su propia interpretación y determinar, a su mejor criterio, el monto de los ingresos ordinarios del Estado.

En el artículo 257 constitucional original se señalaba que la entrega se realizaría a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), con lo que se pretendía que el destino de estos recursos se vinculara a las necesidades identificadas en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo. Pero esto nunca se cumplió y las entregas las realizaba el Presidente de la República, con el argumento de que a dicho funcionario corresponde la presidencia del CONADUR y, por lo tanto, podía hacer la entrega a las municipalidades en representación de esa institución.

Lo anterior “se prestó a una gran manipulación por parte del gobierno de turno, que hacía aparecer la transferencia como un acto de buena voluntad del gobierno de turno y, en ocasiones, como un regalo producto de la generosidad del presidente”.<sup>19</sup>

El 12 de abril de 1988, la Contraloría General de Cuentas emitió la Circular B-02-88, en la cual establecía que las municipalidades podían construir obras para las cuales no existiera una unidad ejecutora del gobierno central. Lo anterior significaba que no podían construir escuelas o puestos de salud, dado que eran responsabilidades de los Ministerios de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social, respectivamente.<sup>20</sup>

En 1993, luego de las reformas a la Constitución acordadas con motivo de la depuración del Congreso de la República, después del golpe de Estado protagonizado por el presidente Serrano Elías, se incrementó del 8% al 10% la asignación a las municipalidades y se modificaron las disposiciones relativas a la entrega y uso de los recursos. El texto actual del artículo 257, reformado por Acuerdo Legislativo número 18-93 del 17 de noviembre de 1993, aprobado mediante la consulta popular en 1994,<sup>21</sup> es el siguiente:

<sup>19</sup> Linares López, Luis F. (1997). Diagnóstico sobre finanzas y gestión financiera municipal en Guatemala. En: Finanzas y gestión financiera municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA, Managua, Nicaragua.

<sup>20</sup> Linares López, Luis F. (1997).

<sup>21</sup> Esta consulta popular se llevó a cabo el 30 de enero del año 1994.

**Artículo 257. Asignación para las Municipalidades.** El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

La razón del aumento del 8% a 10% fue política, debido a que el gobierno de ese entonces –presidido por el Presidente de León Carpio– carecía de base política propia y era necesario que la propuesta de reforma constitucional contara con el apoyo de los alcaldes municipales para movilizar el voto en el interior del país. Y obviamente, el estímulo consistía en incrementar la asignación constitucional, pues les aseguraba un mayor flujo de recursos financieros.<sup>22</sup>

La reforma suprimió la disposición que obligaba a realizar la entrega a través del CONADUR y permitió evitar la objeción de la Contraloría General de Cuentas a la construcción de escuelas y puestos de salud, cuando expresamente estableció que estos recursos pudieran destinarse a proyectos de educación y salud preventiva. Otra concesión a las autoridades municipales fue que la décima parte del aporte constitucional se utilizara para sufragar gastos de funcionamiento.

Lo anterior fue “una compensación por la supresión de las transferencias que por concepto de bonificaciones de los sueldos y salarios de sus trabajadores, para cumplir con incrementos acordados por el gobierno central, recibían las municipalidades. En 1994 esas transferencias ascendieron a Q 55.4 millones”.<sup>23</sup>

Ante la situación financiera de las municipalidades, en el primer estudio sobre el impacto de la asignación constitucional, elaborado en 1991, Echeagaray justifica que el aporte del 8% “representa una de las medidas de mayor trascendencia para los gobiernos locales que se han dado en Guatemala y puede decirse que en toda América Central”.<sup>24</sup>

Pérez comenta en términos similares. “El mayor avance de la actual Constitución para asegurar la autonomía real de los municipios, fue el establecimiento del mandato que obliga al gobierno nacional a transferir un porcentaje determinado de los ingresos ordinarios del Estado a los gobiernos locales. Esta disposición ha revolucionado las finanzas municipales y ha sido la base para impulsar un proceso de desarrollo local sin precedentes en la historia reciente del país”.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Linares López, Luis F. (2013).

<sup>23</sup> Linares López, Luis F. (1997).

<sup>24</sup> Echeagaray, Francisco (1991). *El papel de las transferencias fiscales del gobierno central al gobierno municipal*. INCAE-AID, Guatemala.

<sup>25</sup> Pérez, José Antonio (1994). *Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano*. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Guatemala

En 1986, primer año en el que las municipalidades recibieron el aporte constitucional, el monto transferido ascendió a Q 55.2 millones. En esa época, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) realizó gestiones para que el Ministerio de Finanzas aclarara el procedimiento utilizado para calcular cuánto correspondía a las municipalidades, pues se observaban importantes diferencias con respecto a los montos de otros aportes porcentuales del presupuesto. Esta situación evidencia que, desde el primer año en que se calculó y se transfirió la asignación constitucional a favor de las municipalidades, existieron diferencias de interpretación sobre el cálculo de los montos. Esta situación perduró hasta el 2014 (28 años de discrepancias y dudas), año en que la Corte de Constitucionalidad ha precisado criterios de certeza por medio de la sentencia contenida en el expediente 5298-2013 del 10 de junio de 2014.

En el cuadro siguiente se presentan los montos transferidos a las municipalidades en los años que estuvo vigente el aporte equivalente al 8% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado:

**CUADRO 1**  
**Asignación constitucional a las municipalidades 8%**

<b>Año</b>	<b>Monto millones de quetzales</b>
1986	55.2
1987	105.0
1988	122.0
1989	140.0
1990	140.0
1991	175.5
1992	228.7
1993	368.3
1994	368.3
<b>TOTAL</b>	<b>1,703.0</b>

Fuente: Elaborado con información del portal web del Ministerio de Finanzas, sobre el cálculo matemático para la distribución de la asignación constitucional a las Municipalidades y Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

A partir de 1995, al entrar en vigencia las reformas constitucionales aprobadas en 1993, los montos recibidos hasta el año 2013, fueron los siguientes:

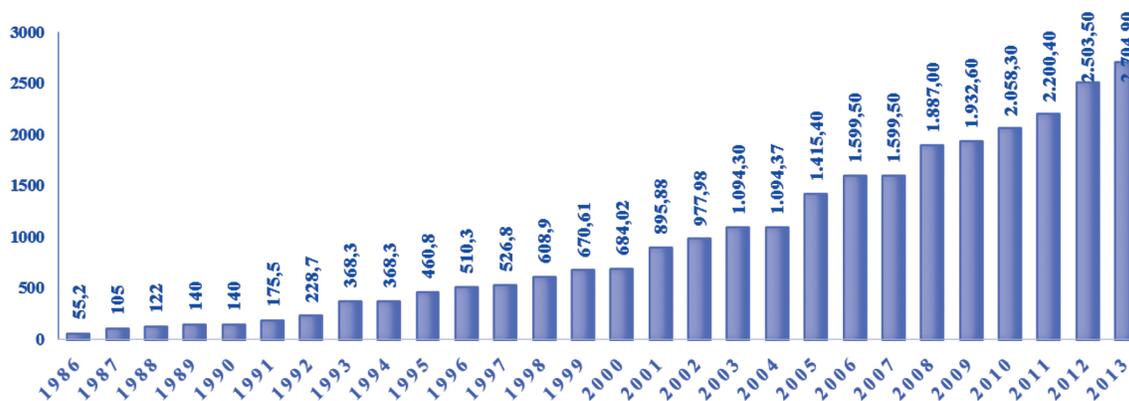
**CUADRO 2**  
**Asignación constitucional a municipalidades 10%**

<b>AÑO</b>	<b>Monto millones de quetzales</b>
1995	460.80
1996	510.30
1997	526.80
1998	608.90
1999	670.61
2000	684.02
2001	895.88
2002	977.98
2003	1,094.30
2004	1,094.37
2005	1,415.40
2006	1,599.50
2007	1,599.50
2008	1,887.00
2009	1,932.60
2010	2,058.30
2011	2,200.40
2012	2,503.50
2013	2,704.90
<b>TOTAL</b>	<b>25,425.06</b>

Fuente: Elaborado con información del portal de consultas Sistema Integrado de Administración Financiera de las Municipalidades SiafMuni

Al sumar las asignaciones para el período 1986-1994, cuando el situado constitucional era del 8% de los ingresos ordinarios del Estado (Q 1,703.0 millones), y la asignación constitucional vigente era del 10% sobre los ingresos ordinarios del Estado para el período 1995-2013 (Q 25,425.06 millones), se llega a un total de Q 27,128.06 millones.

**GRÁFICO 1**  
**Asignación constitucional a municipalidades de Guatemala 1986-2013**  
**Millones de quetzales**



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Los ingresos propios o de recaudación local de las 334 municipalidades<sup>26</sup>, ascendieron en 2012 a Q 3,695.4 millones (el último dato que fue posible obtener), correspondiendo Q 1,472.4 millones (40%) a la municipalidad de Guatemala. Las transferencias contempladas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2014 alcanzan un monto de Q 2,705.0 millones. Es decir, deduciendo los ingresos de la municipalidad de Guatemala, las 333 municipalidades restantes tienen ingresos de recaudación propia, que equivalen al 82% de lo que reciben del presupuesto general.

Al monto de las transferencias directas presupuestadas a favor de las municipalidades en 2013 (Q 6,144.5 millones) deben agregarse los Q 1,871.7 millones del Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo, pues la mayor parte es ejecutado por las municipalidades, con lo que se llega a un total aproximado de Q 8,016.2 millones, que equivalen al 54% de los Q 14,893.8 millones destinados a inversión en el presupuesto general de ingresos y egresos de 2013. Cabe recordar que el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2014, no fue aprobado por el Congreso de la República, por lo que según la norma constitucional<sup>27</sup>, el presupuesto 2013 continuó vigente para el presente año fiscal.

En el transcurso de la investigación, las publicaciones de prensa que el Ministerio de Finanzas Públicas coloca en el Diario Oficial y en otros medios escritos, sirvieron como base original para indicar el monto que cada municipalidad recibirá por concepto de asignación constitucional. Como la obligación de publicar es reciente, se presentan los montos para el período 2007 – junio 2014.

<sup>26</sup> Actualmente son 338 municipalidades.

<sup>27</sup> Artículo 171. Otras atribuciones del Congreso. 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 al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará 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.

**CUADRO 3****Asignación constitucional recibida por municipalidades según publicaciones de prensa**

2007	GTQ 1,653,641,889.32
2008	GTQ 1,923,718,407.89
2009	GTQ 1,888,946,504.01
2010	GTQ 1,895,083,123.81
2011	GTQ 2,178,445,318.77
2012	GTQ 2,540,718,503.95
2013	GTQ 2,704,972,370.14
hasta junio 2014	GTQ 1,352,486,184.76
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 16,138,012,302.65</b>

Fuente: Elaborado con información de publicaciones de prensa del Ministerio de Finanzas Públicas

Utilizando otra fuente identificada, la liquidación presupuestaria de la misma institución, el Ministerio de Finanzas Públicas, se obtienen datos diferentes, consignados a continuación:

**CUADRO 4****Asignación constitucional a municipalidades según liquidación presupuestaria**

2007	GTQ 1,599,541,889.32
2008	GTQ 1,887,013,219.00
2009	GTQ 1,932,561,884.13
2010	GTQ 2,058,277,743.88
2011	GTQ 2,200,407,761.60
2012	GTQ 2,503,548,120.00
2013	GTQ 2,704,972,372.17
hasta junio 2014	GTQ 1,352,486,184.76
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 16,238,809,174.86</b>

Fuente: Elaboración con datos de la liquidación del Ministerio de Finanzas Públicas para cada año fiscal

La diferencia establecida entre los datos de ambas fuentes, de la misma entidad, Q100,796,872.21, podría ser en el contexto global de análisis no muy significativa, pero las disparidades no solo dificultan el trabajo analítico, sino representan también un problema para la fiscalización correcta de los recursos transferidos a las municipalidades.

Para efectos del presente análisis, se ha optado por utilizar los datos contenidos en la liquidación de presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas para cada año fiscal.

Ahora bien, como se ha indicado, el problema no solo radica en la discrepancia de cifras, sino en particular en la metodología que el Ministerio de Finanzas Públicas ha utilizado hasta el ejercicio fiscal 2014, para determinar el monto de los ingresos ordinarios del Estado, base para cuantificar la asignación constitucional del 10% de esos ingresos ordinarios para las municipalidades.

Investigar sobre los fundamentos metodológicos que utilizó el Ministerio de Finanzas Públicas, no ha sido tarea fácil. Es hasta que el cuestionamiento público de la Universidad de San Carlos derivó en la acción de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad en el año 2013, cuando se empiezan a identificar algunos elementos que han sustentado los cálculos efectuados por la autoridad hacendaria del país, desde 1986.

### Metodología de cálculo de ingresos ordinarios del Estado hasta 2014

La Dirección Técnica de Presupuesto<sup>28</sup> del Ministerio de Finanzas Públicas, en mayo de 2013, por medio de la presentación denominada “Naturaleza y Cálculo de los Ingresos Ordinarios del Estado y Aporte a la USAC”, dio a conocer, de manera sumaria, los criterios metodológicos y técnicos que ha venido utilizando para fijar el monto de los “Ingresos Ordinarios del Estado”, y de allí, las asignaciones constitucionales.

A continuación los puntos principales de dicha presentación:

#### Consideraciones Técnicas y Jurídicas

- La Constitución Política la República (CPR) introduce el concepto de “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” pero no especifica su contenido.
- No obstante, en su artículo 238, la CPR da exclusividad presupuestaria a la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) y delega en ella todo lo relativo al ordenamiento presupuestario.
  - Artículo 238 CPR<sup>29</sup>, literal a)...*La LOP regulará la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado...*
  - *La disposición no menciona el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.*
- Por lo tanto y por la potestad que le confiere la CPR, el artículo 22<sup>30</sup> de la LOP indica que
  - *...las asignaciones que por disposición constitucional deben incluirse en el presupuesto...se determinan tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno...*
- Consistente con el ordenamiento jurídico, el reglamento de la LOP “operativiza” el cálculo de los ingresos ordinarios.

---

<sup>28</sup> Dirección Técnica del Presupuesto: Es la dependencia del Ministerio designada como órgano rector del Sistema Presupuestario del Sector Público, responsable de normar, dirigir y coordinar el proceso presupuestario, así como de analizar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria, con énfasis en el control por resultados de la gestión pública para propiciar el desarrollo del país en función de sus necesidades. [http://minfin.gob.gt/laip\\_mfp/docs/item1\\_dtp.pdf](http://minfin.gob.gt/laip_mfp/docs/item1_dtp.pdf).

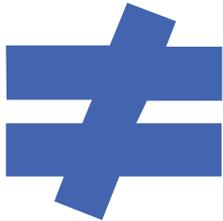
<sup>29</sup> Artículo 238. Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a) La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación;...

<sup>30</sup> Artículo 22. Determinación de Asignaciones Privativas. El monto de las asignaciones que por disposición constitucional o de leyes ordinarias deben incluirse en el Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, a favor de organismos, entidades o dependencias del Sector Público, se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno, conforme al comportamiento de la recaudación. El reglamento normará lo relativo a este artículo.

### Ingresos Ordinarios:

Están conformados por los ingresos de naturaleza constante y que constituyen “**disponibilidad propia del gobierno**”.

Los ingresos ordinarios son la base de cálculo para la determinación de los aportes constitucionales y otros aportes que se derivan de leyes ordinarias, tales como la asignación presupuestaria para el programa de incentivos forestales (INAB), Contraloría General de Cuentas, entre otros.

Ingresos ordinarios		Ingresos corrientes
Ingresos de naturaleza constante y que constituyen “disponibilidad propia del gobierno”.		Ingresos provenientes de la tributación y por las operaciones que realizan las entidades del sector público, las contribuciones a la seguridad social y las donaciones corrientes.

De los puntos anteriores destaca lo siguiente:

1. El Ministerio de Finanzas Públicas definió los “ingresos ordinarios” como los “ingresos ordinarios del Estado”, ante la falta de un desarrollo legislativo o normativo del término. Llama la atención que ni en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República, ni en su Reglamento original contenido en el Acuerdo Gubernativo número 240-98 aparece definido el concepto. Sin embargo, por medio del Acuerdo Gubernativo número 540-2013<sup>31</sup>, se publicó el nuevo Reglamento de la LOP, el cual derogó el del año 1998.
2. En el nuevo reglamento del año 2013, se lee lo siguiente:

**Artículo 25. Asignaciones Privativas.** El presupuesto de ingresos ordinarios que el Congreso de la República de Guatemala aprueba para cada ejercicio fiscal, será la base para la determinación de las asignaciones a que se refiere el Artículo 22 de la Ley.

Los ingresos ordinarios están constituidos por los recursos de naturaleza recurrente, descontándose todo recurso que tenga por ley un destino específico y otras obligaciones de gasto establecidas en disposiciones constitucionales y ordinarias, por no constituir ingresos de libre disponibilidad para el Estado.

En su cálculo se tomarán en cuenta las siguientes deducciones:

- a) Transferencias de fondos recibidas por el Gobierno Central, provenientes de instituciones públicas o privadas;
- b) Reintegros de cantidades erogadas en ejercicios fiscales anteriores, ya que constituyen rectificación de resultados de presupuestos fenecidos y no una fuente regular de ingresos;
- c) Venta de bienes o productos y prestación de servicios que constituyan disponibilidad específica a favor de las dependencias que los generan, así como aquellos ingresos que por ley tengan

<sup>31</sup> Publicado en el Diario de Centro América, el 3 de enero de 2014.

un destino específico, tales como el descuento de montepío y los que en general se clasifican como ingresos propios;

- d) Productos obtenidos por la inversión de valores públicos, de recursos del Fondo Global de Amortización del Gobierno constituido para el pago de obligaciones de deuda interna;
- e) Devoluciones de impuestos que no correspondan al Estado; y,
- f) Operaciones contables por fluctuación de moneda que se reflejen en el Presupuesto de Ingresos del Estado.

Cabe destacar que para beneficio y certeza de la ciudadanía, la inclusión de este artículo 25 es de especial relevancia, porque el Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas desarrolla el término “ingresos ordinarios” y fija los parámetros para su cálculo. Sin embargo, ante la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, este artículo del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto tiene que ser revisado, modificado y publicado, situación que no ha sucedido al momento de cerrar la edición del presente análisis.

Gráficamente, el Ministerio de Finanzas Públicas presentó el artículo 25 arriba transcrito, así:

Contenido	Consideraciones	Concepto	Cálculo	Ingresos con Destino Específico	Ejemplo	Asignación USAC
			<b>( + ) Ingresos Totales</b>			
			<b>( - )</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Transferencias (donaciones);</b></li> <li>2. <b>Reintegros;</b></li> <li>3. <b>Ingresos propios;</b></li> <li>4. <b>Los ingresos que por ley tengan <u>destino específico</u>;</b></li> <li>5. <b>Recursos originados por la colocación de bonos del Tesoro y obtención de Préstamos;</b></li> <li>6. <b>Devoluciones de impuestos que no correspondan al Estado (devolución de crédito fiscal al sector exportador);</b></li> <li>7. <b>Operaciones contables por fluctuación de moneda que se reflejen en el Presupuesto de Ingresos del Estado.</b></li> </ol>		
			<b>( = )</b>	<b>INGRESOS ORDINARIOS</b>		



MFP

\*Nota: Para fines ilustrativos se coloca la imagen de la información, tal y como fuera presentada por el Ministerio de Finanzas

Del gráfico anterior, la DTP amplió el numeral 4 en tres láminas adicionales, las cuales se presentan a continuación:

Ingresos con Destino Específico	
Impuesto	Destino
<b>IVA Paz</b>	Municipalidades Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural Fondos Sociales Gasto Social
<b>Petróleo</b>	Municipalidades COVIAL
<b>IUSI</b>	Municipalidades

\*Nota: Para fines ilustrativos, se coloca la imagen de la información, tal y como fuera presentada por el Ministerio de Finanzas

Ingresos con Destino Específico	
Impuesto	Destino
<b>Circulación de Vehículos</b>	Municipalidades DGAC Marina Nacional Departamento de Transito
<b>Timbre</b>	Patentados Colegio de Abogados
<b>Salida del País</b>	Ministerio de Educación Ministerio de Cultura y Deportes INGUAT DGAC CONAP

\*Nota: Para fines ilustrativos se coloca la imagen de la información, tal y como fuera presentada por el Ministerio de Finanzas

Ingresos con Destino Específico	
Impuesto	Destino
<b>Tabaco</b>	Programa de salud preventiva y curativa (MSPAS)
<b>Bebidas</b>	Programa de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y alcoholismo
<b>Cemento</b>	Programa de vivienda popular (Fopavi)
<b>Cable</b>	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
<b>Regalías e Hidrocarburos</b>	Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural CONAP

\*Nota: Para fines ilustrativos se coloca la imagen de la información, tal y como fuera presentada por el Ministerio de Finanzas

- De la presentación de la DTP y del contenido del artículo 25 del Reglamento vigente de la Ley Orgánica del Presupuesto, se identifican contradicciones marcadas con la parte considerativa y resolutive contenida en la sentencia del expediente 5298-2013 de la CC.

De la presentación realizada por la Dirección Técnica del Presupuesto en mayo 2013, se publica el siguiente ejemplo:

Contenido	Consideraciones	Concepto	Cálculo	Ingresos con Destino Específico	Ejemplo	Asignación USAC
<b>Determinación de los Ingresos Ordinarios del Estado Presupuesto Aprobado del Ejercicio Fiscal 2013 - en millones Quetzales -</b>						
Concepto		Monto (Qmll.)				
<b>( + ) Presupuesto de Ingresos</b>		<b>66,985.4</b>				
<b>( - ) Ingresos Corrientes con Destino Específico</b>		<b>27,025.4</b>				
Transferencias		1,018.1				
Reintegros		50.0				
Extinción de dominio		11.0				
Ingresos Propios		928.4				
Montepío		1,313.3				
Específico		11,861.5				
Aportes por disposiciones ordinarias y otros compromisos ineludibles de gasto*		11,843.1				
<b>( - ) Fuentes Financieras</b>		<b>12,960.3</b>				
Bonos del Tesoro		5,416.5				
Préstamos		7,318.4				
Saldo de caja		225.4				
<b>( = ) INGRESOS ORDINARIOS</b>		<b>26,999.7</b>				

\* Corresponde a obligaciones ineludibles de gasto como el aporte a la Contraloría de Cuentas, el pago de Jubilaciones y Pensiones, Cuotas al IGSS, Servicios de la Deuda Pública, etc.




\*Nota: Para fines ilustrativos se coloca la imagen de la información, tal y como fuera presentada por el Ministerio de Finanzas

Contenido	Consideraciones	Concepto	Cálculo	Ingresos con Destino Específico	Ejemplo	Asignación USAC
Realizar una Distribución de los Recursos fuera de la normativa legal vigente, sería Prohibitiva para los Intereses del Estado		Conceptos		Aportes por Ingresos Ordinarios		Montos Qmll
		(+) Ingresos Corrientes				54,015
		(-) Obligaciones Constitucionales		57.90%		31,275
		Municipalidades		10.00%		5,401
		Universidad de San Carlos de Guatemala		5.00%		2,701
		Organismo Judicial		2.00%		1,080
		Corte de Constitucionalidad		0.20%		108
		Deporte Federado		1.50%		810
		Deporte No Federado		0.75%		405
		Deporte Escolar		0.75%		405
		Tribunal Supremo Electoral		0.50%		270
		Instituto Nacional de Bosques -INAB-		1.00%		540
		Pinpep (Inab)		0.50%		270
		Contraloría General de Cuentas		0.70%		378
		Ley de Educación (arto 89)		35.00%		18,905
	(-) Salarios Ministerios y Secretarías				15,237	
	(-) Servicios Básicos de Operación				417	
	(-) Clases Pasivas				4,028	
	(-) Deuda Pública				2,564	
	(-) Aportes Institucionales (Obligaciones)				5,601	
	<b>(=) Saldo para Insumos Prioritarios y Programas Regulares</b>				<b>(5,106)</b>	




\*Nota: Para fines ilustrativos se coloca la imagen de la información, tal y como fuera presentada por el Ministerio de Finanzas

4. La presentación es capciosa, dado que la mezcla de datos reales con cálculos artificiosos evidencia que la exposición trata de inducir hacia la aceptación de los argumentos del Ministerio de Finanzas Públicas.
5. Destaca en la última lámina el rubro identificado como Ley de Educación (art. 89).<sup>32</sup> Este mandato legal señala: “El Régimen Económico Financiero para la Educación Nacional está constituido con los siguientes recursos: 1. Recursos financieros no menores del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado incluyendo las otras asignaciones constitucionales...”. El cálculo de estos recursos merecerá un análisis específico, en otro estudio.
6. La fórmula y metodología usada sustentó por muchos años el cálculo de los “ingresos ordinarios del Estado”, conocido por funcionarios nombrados y de carrera del Ministerio de Finanzas Públicas, pero que solo con el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto del año 2013, devino en una norma legal. Esta tuvo una repercusión también sobre la sentencia de la CC, porque la acción de inconstitucionalidad presentada por la USAC se refería también al artículo 17 del Reglamento del año 1998, derogado por el vigente.
7. Dicha metodología no podrá seguir utilizándose por el contenido de la parte resolutive de la sentencia de la CC —fundamento de este análisis—, para el ejercicio fiscal 2015.

---

<sup>32</sup> Decreto 12-91 del Congreso de la República. Artículo 89º. Recursos Económicos Financieros. El Régimen Económico Financiero para la Educación Nacional está constituido con los siguientes recursos: 1. Recursos financieros no menores del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado, incluyendo las otras asignaciones constitucionales. 2. Recursos provenientes de donaciones, aportes, subvenciones y cualquier otro tipo de transferencias corrientes y de capital, que provengan de personas individuales o jurídicas, nacionales o internacionales. Las transferencias provenientes de personas individuales o jurídicas, privadas, son deducibles del Impuesto sobre la Renta. 3. Fondos privativos provenientes de cuentas escolares y actividades de autofinanciamiento que realizan las comunidades escolares de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 399 del 3 de octubre de 1968. 4. Los fondos obtenidos por concepto de cuotas de Operación Escuela, deberán destinarse para financiar reparaciones de los centros educativos. Estos recursos serán administrados en concepto de fondo privativo por los Comités de Finanzas de cada escuela. 5. Aportes económicos de las municipalidades destinados para programas de inversión y/o funcionamiento. 6. Otros que se obtengan de actividades de diverso financiamiento.

# DE LA SENTENCIA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

En la edición impresa de Prensa Libre del día 31 de julio del año 2014, el Presidente de la Corte de Constitucionalidad, Magistrado Roberto Molina Barreto, declaró lo siguiente: “...A mí me ha causado sorpresa escuchar y leer... que de esa sentencia solo van a cumplir la literalidad de la parte resolutive. Digo esto, porque todos los profesionales del Derecho sabemos que una sentencia se debe interpretar en forma integral y que la parte considerativa es la base fundamental de un fallo. Es evidente que se debe cumplir con las reservas interpretativas que señala la sentencia que se acaba de dictar...”<sup>33</sup>

Coincidiendo y respetando la opinión vertida, en este punto se presenta en forma integral, la sentencia de la Corte de Constitucionalidad contenida en el expediente número 5298-2013 del 10 de junio del presente año.

## Fundamentos jurídicos de la impugnación

La acción se resume así: “**a)** el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Guatemala otorga a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del cinco por ciento (5%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, disponiendo que se procure un incremento presupuestal adecuado al aumento de la población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico. No obstante el mandado constitucional, las autoridades respectivas no cumplen con trasladar el porcentaje mínimo de recursos, derivado del método particular de cálculo que aplica el Ministerio de Finanzas Públicas, pues para cuantificar el monto asignado, previamente se efectúa y aprueba una serie de deducciones que, contrario a lo que manda la Constitución, incide negativamente en el presupuesto que se asigna; **b)** el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, establece: “El monto de las asignaciones que por disposición constitucional o de leyes ordinarias deben incluirse en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, a favor de Organismos, entidades o dependencias del sector público, se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios **sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno**, conforme al comportamiento de la recaudación. El reglamento normará lo relativo a este artículo.” (se resalta la frase impugnada). El precepto que se objeta es contrario al artículo 2º constitucional que, como lo ha sostenido la Corte de Constitucionalidad, garantiza también la seguridad jurídica; así, la frase objetada introduce un sesgo de tipo político, no legal ni técnico, que consiente un amplio y discrecional margen de actuación en torno al cálculo de las asignaciones presupuestarias que ordena la Constitución. En efecto, la norma ordinaria señala que los cálculos respectivos se efectúan conforme a la “*disponibilidad propia del Gobierno*”, lo que ha sido interpretado por el Ministerio de Finanzas Públicas como “*la inexistencia de compromisos ineludibles de gasto*”, es decir que de acuerdo a la calificación discrecional que dicha autoridad haga acerca del carácter ineludible del gasto, le es factible priorizar tal erogación sobre los aportes constitucionales. De esa cuenta, la supuesta interpretación de la norma ordinaria afecta la asignación conferida por el texto supremo,

<sup>33</sup> [http://www.prensalibre.com/postuladora\\_csj/Nacionales-existe-riesgo-no-umplir-fallo-postuladora-magistrados-CSJ\\_0\\_1184281819.html](http://www.prensalibre.com/postuladora_csj/Nacionales-existe-riesgo-no-umplir-fallo-postuladora-magistrados-CSJ_0_1184281819.html)

mermando la credibilidad o confianza en el ordenamiento legal; por ende, la frase impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica, pues consiente un cálculo arbitrario del aporte financiero que corresponde a la universidad nacional, lo que podría llevar, incluso, a la disminución de la asignación anual conferida. Asimismo, la frase en cuestión desnaturaliza la intención del legislador constituyente de privilegiar determinados aportes frente a otros incluidos en disposiciones ordinarias y demás compromisos adquiridos por el Estado, pues la asignación que corresponde a la Universidad de San Carlos no se calcula sobre los ingresos ordinarios, como manda la Constitución, sino sobre el saldo de las deducciones arbitrarias aplicadas conforme al precepto que se impugna; **c)** el artículo 84 constitucional es reflejo de una tradición histórica que ha obligado al Estado a proporcionar los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de los fines de la universidad estatal. La norma citada, al igual que se hace respecto de otros aportes de rango constitucional (artículos 91, 213 y 257)<sup>34</sup>, exige calcular el aporte conferido a la universidad sobre la base del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, es decir, las percepciones económicas que constituyen la fuente normal y periódica de recursos fiscales que obtiene el Gobierno y que corresponden a los ingresos tributarios; en tal sentido, el cálculo del cinco por ciento (5%) debe efectuarse sobre la totalidad de dichos ingresos, sin que sea dable realizar alguna deducción previa. El artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, al regular que aquel cálculo debe hacerse tomando en cuenta los ingresos “*sin destino específico*”, tergiversa la norma constitucional, agregando un límite no incluido en esta. Así, determinadas leyes, además de crear un impuesto, identifican un porcentaje de lo recaudado a un fin o destino específico, siendo con base en ello que la norma impugnada excluye tales ingresos para el cálculo del aporte a la Universidad, lo que contraviene el mandato constitucional que no prevé ni autoriza dichas deducciones, en tanto se refiere, de manera lisa y llana, al “*Presupuesto General de Ingresos Ordinarios*”; de esa cuenta, el cálculo respectivo no se realiza sobre el ciento por ciento (100%) de los ingresos tributarios, sino sobre un monto menor, dada aquella deducción, lo que conlleva una reducción del aporte asignado constitucionalmente; **d)** asimismo, el citado artículo 22 dispone que el cálculo del aporte debe hacerse sobre la base de ingresos tributarios que sean de “*disponibilidad propia del Gobierno*”, lo que ha sido interpretado por las autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas como “*inexistencia de compromisos ineludibles de gastos sobre ingresos corrientes del Estado*”, sin que el artículo 84 de la Constitución se refiere a uno u otro concepto. En tal sentido, el precepto supremo refiere que el cálculo del aporte a la universidad debe hacerse sobre la base del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, sin que una norma ordinaria pueda tergiversar dicho mandato; aunado a ello, la frase impugnada, dada su redacción, consiente una serie de deducciones no autorizadas por el legislador constituyente. La interpretación sistemática de la ley fundamental permite concluir que no es válido establecer limitaciones encubiertas para los porcentajes mínimos establecidos por la Constitución, pues el fin de tal previsión es priorizar los gastos para hacer efectivos ciertos derechos (educación superior, justicia y deporte, entre otros); **e)** la frase refutada, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, contraría al artículo 84 constitucional y, con ello, transgrede el precepto del artículo 175 constitucional, que prohíbe que una norma ordinaria contravenga las disposiciones de la Constitución; **f)** el artículo 22 del cuerpo legal impugnado vulnera el artículo 237 constitucional que dispone que todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible, destinado exclusivamente a cubrir sus egresos, lo que configura el principio de unidad presupuestaria. La norma refutada, para los efectos de realizar el cálculo de los

<sup>34</sup> Nota de los autores; los artículos mencionados se refieren a la asignación presupuestaria para el deporte, presupuesto del Organismo Judicial y la asignación para las municipalidades, respectivamente.

aportes previstos por la Constitución, divide los ingresos tributarios entre aquellos sujetos a un fin específico y los que no están afectos a tal fin, desconociendo el citado principio de unidad presupuestaria, lo que varía sustancialmente el monto de dichos aportes, tergiversando los preceptos del texto supremo; **g)** el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-98, establece: *“Asignaciones privativas. El monto de las asignaciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley, se determinará previa deducción de los siguientes rubros: a) Transferencias de fondos recibidas por el Gobierno Central, provenientes de instituciones públicas o privadas; b) Reintegros de cantidades erogadas en ejercicios fiscales anteriores, ya que constituyen rectificación de resultados de presupuestos fenecidos y no una fuente regular de ingresos; c) Venta de bienes o productos y la prestación de servicios que constituyan disponibilidad específica a favor de las dependencias que los generan, así como aquellos ingresos que por ley tengan un destino específico, tales como el descuento de montepío y los que en general se clasifican como ingresos propios; d) Productos obtenidos por la inversión de valores públicos, de recursos del Fondo Global de Amortización del Gobierno constituido para el pago de obligaciones de deuda interna; e) Devoluciones de impuestos que no correspondan al Estado; y, f) Operaciones contables por fluctuación de moneda que se reflejen en el Presupuesto de Ingresos del Estado.”* La norma reglamentaria, al señalar determinadas deducciones que deben hacerse para los efectos de realizar el cálculo de los aportes financieros que ordena el texto constitucional, vulnera el artículo 84 de la ley fundamental que no establece ni autoriza tales deducciones. De igual forma, al emitirse la citada norma reglamentaria, se inobservó el mandato del artículo 183, inciso e, de la Constitución, pues el Presidente de la República debió limitarse a regular el procedimiento para determinar el monto de las asignaciones constitucionales, desarrollando el contenido del artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Sin embargo, contrario a lo referido, el precepto reglamentario reconoció deducciones no incluidas en la norma legal que se pretendió desarrollar, con lo cual se alteró la esencia de la norma ordinaria, variando su sentido y trasgrediendo el precepto constitucional antes mencionado; **y h)** el artículo 238 de la Constitución regula en forma pormenorizada el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto; de esa cuenta, el Presidente de la República, al emitir el artículo 17 del Reglamento refutado, reguló aspectos no contemplados en el texto constitucional ni en la ley ordinaria que pretendió desarrollar, lo que evidencia un exceso que denota la inconstitucionalidad de dicha norma reglamentaria. Solicitó que se resuelva con lugar la acción promovida, declarando la inconstitucionalidad de la frase y norma impugnadas.”<sup>35</sup>

## Resumen de las alegaciones

A continuación un resumen de los alegatos presentados: **“A) El Congreso de la República** manifestó que la acción planteada es improcedente porque del análisis de las normas impugnadas se constata que no son inconstitucionales; por el contrario, del contenido de la frase y el artículo objetados se entiende que el Estado asigna los aportes financieros a la Universidad de San Carlos de Guatemala, tomando en cuenta la meta de recaudación y cumpliendo así con el mandato constitucional. **Solicitó que se declare sin lugar la acción interpuesta.** **B) La Vicepresidenta de la República**, en ejercicio de la Presidencia de la República, argumentó: a) la accionante arguye que las normas denunciadas transgreden el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 2º de la Constitución Política de la República de Guatemala; sin embargo, su planteamiento se basa en argumentos y cita de jurisprudencia de carácter general; b) las normas objetadas cumplen con la función de desarrollar preceptos de superior jerarquía,

<sup>35</sup> Páginas 1 a 6 de la sentencia de la CC contenida en el expediente 5298-2013.

por lo que no se contraría el principio de jerarquía normativa contenido en el artículo 175 constitucional; c) invocar al artículo 237 constitucional con la finalidad de que el Estado le otorgue a la Universidad de San Carlos el cinco por ciento (5%), incluso sobre los fondos que este no administra, de aquellos que por mandato legal tienen destino específico o de los que al final del ejercicio deben ser devueltos a los contribuyentes, es causar un perjuicio sin precedentes; y d) el Presidente de la República está facultado por la Constitución para emitir reglamentos dirigidos a asegurar el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu; en ejercicio de dicha potestad fue emitido el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. **Solicitó que se desestime el planteamiento. C) El Ministerio de Finanzas Públicas** indicó: a) el planteamiento se sustenta en una interpretación contraria a los métodos que para el efecto han de observarse en materia constitucional, pues se limita a un análisis aislado y gramatical de las normas, tanto de las impugnadas como de las que se denuncian vulneradas; b) la accionante no expresa en forma razonada y clara los motivos jurídicos en que descansa la impugnación; e) la institución postulante denuncia inconformidad con la forma como el Ministerio de Finanzas Públicas aplica las normas objetadas, lo cual no es susceptible de cuestionarse mediante la acción de inconstitucionalidad de carácter general; d) las normas impugnadas gozan de presunción de constitucionalidad, pues fueron emitidas por las autoridades competentes, observando el procedimiento establecido; e) para el desarrollo armónico de los mandatos constitucionales, el Congreso de la República, por medio de la Ley Orgánica del Presupuesto, y el Organismo Ejecutivo, mediante la emisión del Reglamento respectivo, determinaron la forma de calcular los ingresos ordinarios de cuyo monto, por mandato constitucional, debe asignarse un porcentaje mínimo a determinadas entidades; f) los conceptos “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” e “ingresos ordinarios” no son equivalentes, siendo necesario deslindar los alcances de uno y otro; los ingresos ordinarios son aquellos que provienen de tributos, pues son los que común, regular y habitualmente percibe el fisco. Por su parte, el concepto “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” comprende los ingresos ordinarios y los compromisos ordinarios ineludibles, no como deducciones, sino como exclusiones previas para la determinación del referido presupuesto; g) en materia presupuestaria, las disposiciones constitucionales no son auto-aplicativas, pues requieren su concreción y desarrollo por medio de la Ley Orgánica del Presupuesto, en la que se establece la forma como deben calcularse las asignaciones constitucionales para las municipalidades, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Organismo Judicial y el deporte; h) al contrario de lo alegado por la solicitante, las normas cuestionadas garantizan seguridad y certeza jurídicas, pues desarrollan los mandatos constitucionales por virtud de los cuales se asignan porcentajes específicos del presupuesto general al Organismo Judicial, la Universidad de San Carlos de Guatemala, las municipalidades y el deporte, por lo que no violan los artículos constitucionales citados; e i) el cálculo de la asignación que corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala debe hacerse sobre los ingresos tributarios sin destino específico. **Solicitó que la acción sea declarada sin lugar. D) El Ministerio Público** señaló que el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en la frase impugnada, vulnera los artículos 2, 84, 175 y 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala por las siguientes razones: a) no se cumple con garantizar la seguridad jurídica al permitir un margen discrecional para calcular los aportes financieros que manda el texto constitucional, obviando con ello que se efectúen bajo un marco legal determinado, lo que conlleva una asignación arbitraria en la que evidentemente no se priorizan los recursos que corresponden a la entidad accionante; b) se viola el artículo 175 de la Constitución, pues se altera el espíritu del mandato supremo al asignar recursos financieros a otros destinos; y c) los ingresos

del Estado constituyen un fondo común indivisible, de manera que al distinguirse aquellos se trasgrede el artículo 237 constitucional. En cuanto al artículo 17 del Reglamento impugnado, manifestó que vulnera el artículo 84 constitucional, pues este último no regula deducción alguna para el cálculo de la asignación que le corresponde a la accionante del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado; sin embargo, la norma impugnada establece una serie de deducciones que deben efectuarse previamente al cálculo del aporte constitucional. **Solicitó que se declare con lugar la inconstitucionalidad planteada.**<sup>36</sup>

## Alegatos en el día de la vista

**A)** La accionante reiteró los argumentos vertidos en su escrito de interposición y agregó: **a)** al promover la inconstitucionalidad, confrontó los preceptos cuestionados con cada norma constitucional que denunció infringida; **b)** si bien el Presidente de la República tiene facultades para emitir reglamentos, esta potestad debe ajustarse a lo que manda la Constitución; **c)** al promover la acción, hizo referencia a la manera como el Ministerio de Finanzas Públicas aplica las normas cuestionadas, con la única finalidad de explicar los motivos y antecedentes del planteamiento; y **d)** el artículo 84 constitucional, al establecer que a la Universidad de San Carlos de Guatemala se le otorgará una asignación privativa del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se refiere a los ingresos tributarios, pero sin que se apliquen deducciones, pues de lo contrario se tergiversa el mandato supremo. Solicitó que se declare con lugar la acción intentada. **B)** El Presidente de la República reiteró lo manifestado al evacuar la audiencia conferida y agregó: **a)** las normas impugnadas fueron emitidas por las autoridades competentes en ejercicio de sus funciones; **b)** la accionante denuncia una errónea aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto, sin embargo, la acción que promueve no es la vía idónea para ello, ya que no es por medio del planteamiento de inconstitucionalidad que pueden alegarse vulneraciones a derechos originadas de la incorrecta aplicación de una norma jurídica; **c)** la Corte de Constitucionalidad ha sostenido que cuando existe amenaza de violación o conculcación a los derechos fundamentales, la acción que debe promoverse para obtener la tutela constitucional es el amparo; **d)** al resolver la inconstitucionalidad debe tomarse en cuenta que para calcular las asignaciones constitucionales habrán de excluirse los ingresos tributarios que ya tienen un destino específico; y e) deben observarse los principios de conservación de los actos políticos e *in dubio pro legislatoris*<sup>37</sup>. Solicitó que se declare sin lugar la inconstitucionalidad. **C)** El Congreso de la República reiteró lo indicado al evacuar la audiencia conferida. Solicitó que se dicte la sentencia que en derecho corresponde. **D)** El Ministerio de Finanzas Públicas reiteró lo argumentado en su oportunidad. Solicitó que se desestime la inconstitucionalidad. **E)** El Ministerio Público, reiterando lo expuesto en el trámite del proceso, solicitó que se declare con lugar la acción.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Páginas 7 a 10 de la sentencia de la CC contenida en el expediente 5298-2013. El resaltado es de los autores.

<sup>37</sup> Según este principio de derecho constitucional, en caso de duda sobre la existencia de vicio constitucional de la norma objetada, debe respetarse la decisión del órgano emisor; esto porque la estimación de una acción de inconstitucionalidad debe ser la excepción y mientras no se produce tal estimativa opera la presunción de constitucionalidad.

<sup>38</sup> Páginas 10 y 11 de la sentencia de la CC contenida en el expediente 5298-2013.

## Considerandos de la Corte de Constitucionalidad

A continuación se presenta un resumen de los considerandos contenidos en la sentencia del expediente 5298-2013.

“En el asunto que se resuelve, la Universidad de San Carlos de Guatemala, por medio del Rector y Representante Legal, promueve la inconstitucionalidad general parcial de la frase *sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno*, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, así como del artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.<sup>39</sup>

Por cuestiones de método, se procede de la manera siguiente:

**A)** La Constitución Política de la República de Guatemala establece, en distintos preceptos, asignaciones presupuestarias mínimas para determinados organismos e instituciones del Estado. En tal sentido, el artículo 84 dispone una asignación no menor del cinco por ciento (5%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a la Universidad de San Carlos de Guatemala, y el artículo 213, una cantidad no menor del dos por ciento (2%) para el Organismo Judicial. Por su parte, los artículos 79, 91, 257 y 268 establecen, respectivamente, lo pertinente respecto de la Escuela Nacional Central de Agricultura, el deporte federado y no federado, educación física, recreación y deportes escolares; las municipalidades -para las cuales se prohíben asignaciones adicionales distintas a los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos- y la Corte de Constitucionalidad.

Así las cosas, resulta de especial importancia destacar el fin perseguido al preverse tales asignaciones presupuestarias en el ordenamiento jurídico supremo del Estado. De esa cuenta, en primer término, es dable afirmar que una aportación financiera apropiada (desde la perspectiva del constituyente) revela el interés por asegurar el adecuado funcionamiento de aquellos órganos, que por su sola inclusión en el texto supremo se consideran constitucionalmente relevantes, con el consecuente cumplimiento de las tareas encomendadas (es decir, según corresponda, la eficaz prestación de los servicios en el ámbito de la educación superior pública, de la enseñanza agropecuaria y forestal, de la administración de justicia, del deporte y de la función pública local); sin embargo, no es factible concluir que sea este el único objetivo perseguido por la Constitución. En efecto, en el caso del Organismo Judicial, de la Corte de Constitucionalidad y de instituciones autónomas como la Universidad de San Carlos de Guatemala y el municipio, existe un claro interés por salvaguardar su independencia (artículos 203, 205 y 268) y su autonomía (artículos 82 y 253), respectivamente.

Ante ello, es necesario señalar que la independencia y la autonomía que la Constitución reconoce a determinados órganos, revelan verdaderas garantías institucionales, es decir, ámbitos de protección que el orden jurídico supremo asegura a específicos organismos e instituciones, que vinculan a los poderes públicos, incluido el legislador, y que repercuten directa e indirectamente en la optimización de los derechos y libertades fundamentales inherentes a la dignidad humana, sea porque salvaguardan el ejercicio de esos derechos (por ejemplo, el que concierne a ser juzgado por tribunal independiente e imparcial, artículos

<sup>39</sup> Considerando II, página 12 de la sentencia.

12 y 203 de la Constitución, y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) o porque sirven de instrumento para su eficaz goce y prestación (como puede señalarse respecto del acceso a la educación superior, artículo 82 constitucional).

En otras palabras, las garantías institucionales que los preceptos fundamentales reconocen, operan como mecanismos de protección en el ámbito orgánico, que el orden jurídico ordinario está llamado a respetar y que no le es dable desconocer, tergiversar o disminuir.

Así, la autonomía que la Constitución reconoce a la Universidad de San Carlos de Guatemala reviste la garantía institucional dirigida a preservar su carácter de única universidad estatal (a diferencia de otros Estados), de órgano competente para dirigir, organizar y desarrollar la educación superior pública y de institución encargada de difundir la cultura en todas sus manifestaciones, promover la investigación en las diferentes esferas del saber humano y cooperar al estudio y solución de los problemas nacionales.

En tal sentido, uno de los elementos esenciales para salvaguardar la independencia o autonomía de un órgano o institución, estriba precisamente, en la potestad de administrar sus propios recursos económicos sin más límites que los que impone el orden legal (potestad de “auto-administrarse”, según se denominó en sentencia de diez de diciembre de dos mil trece, expedientes acumulados 1512-2013 y 1637-2013), lo que supone no solo decidir los montos y rubros de sus gastos e inversiones, *sino* contar con la capacidad financiera suficiente que le permita cumplir las funciones que constitucional y legalmente le han sido encomendadas. Como corolario, las asignaciones presupuestarias que la Constitución dispone para determinados órganos, actúan como instrumentos esenciales para afianzar las garantías institucionales a estos reconocidas.

**B)** La Constitución, al prever asignaciones presupuestarias específicas, alude en términos globales al *Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado*; así sucede en los artículos 84, 91, 213 y 257. A ese respecto, el texto constitucional no define qué debe entenderse por “ingresos ordinarios”; en todo caso, la interpretación que se haga del concepto de mérito, como lo hace ver el Ministerio de Finanzas Públicas en sus alegaciones, además de ser acorde con el sentido de los términos empleados, ha de responder a los principios del derecho financiero y, específicamente, a los preceptos constitucionales que desarrollan el tema, siendo por ello imprescindible privilegiar una interpretación sistemática y finalista.

En ese orden de ideas, en cuanto al término “ingresos”, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, establece: “*Los presupuestos de ingresos contendrán la identificación específica de las distintas clases de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellas.*” Como puede apreciarse, la normativa ordinaria asimila el concepto “ingresos” al de “fuentes de financiamiento”, es decir, “*la causa que permite al Estado agenciarse de fondos*”, que no es sino “*la circunstancia específica generadora de fondos, de donde el Estado recaudará o percibirá los recursos financieros destinados a cumplir sus fines*”, pudiendo ser dichos ingresos de naturaleza tributaria o no tributaria, todo lo cual fue explicado en sentencia de veintisiete de septiembre de dos mil siete (expediente 1201-2006).

En lo que atañe al adjetivo “ordinarios”, es pertinente referir que se trata de algo “*común, regular y que sucede habitualmente*”, según una de las acepciones que ofrece el Diccionario de la Academia Española. Por ende, es válido señalar que al referirse a “ingresos ordinarios”, la Constitución alude a fuentes de financiamiento regulares, con las que el Estado cuenta común y habitualmente, que no son otros que los ingresos tributarios.<sup>40</sup> De esa cuenta, en sentencia de trece de noviembre de dos mil siete (expediente 1688-2007), la Corte consideró: “*Los ingresos ordinarios son fundamentalmente los impuestos, ya que tienen carácter de permanencia [...].*”

Debe indicarse que el legislador ordinario es conteste con la interpretación que se sostiene, pues en el texto del artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto (norma impugnada), al referirse a las asignaciones constitucionales a favor de órganos e instituciones específicos, se señala que “*se determinarán tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios*”, con lo cual, deviene fundado y razonable afirmar que el concepto constitucional de “ingresos ordinarios” corresponde con el de “ingresos tributarios”.

A ese respecto, el Ministerio de Finanzas Públicas alegó que ambos conceptos no son equivalentes, para lo cual se refirió concretamente al término “*Presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado*”, señalando que en su definición no pueden obviarse exclusiones previas, derivadas de compromisos ordinarios ineludibles, y necesarias para determinar, precisamente, dicho presupuesto.

Ante ello, es menester aclarar que si bien el término utilizado por el constituyente (artículos 84, 91, 213 y 257, antes citados) es el referido por la autoridad administrativa (es decir, *Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado*), lo que interesa es identificar el contenido y alcances del concepto específico de “ingresos ordinarios”, incluido en el término de mérito, sin que resulte relevante para este puntual objetivo considerar cualquier exclusión, deducción, compromiso asumido o gasto, que, en todo caso, corresponden al concepto de “egresos” (artículos 237 constitucional, 13, 16 y 19 de la Ley Orgánica del Presupuesto), cuestiones que no son descartadas en este fallo, analizándose lo pertinente en su oportunidad.

**C)** Ahora bien, para dar respuesta a la impugnación promovida, es preciso indagar si la previsión constitucional de asignaciones presupuestarias, definidas mediante porcentajes del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, autoriza al legislador ordinario a regular la forma de cálculo de tales aportes con el fin de delimitar el concepto de “ingresos ordinarios”, en el sentido de excluir los ingresos tributarios afectos a fines específicos. En ese orden de ideas, el artículo 22 del cuerpo legal objetado refiere que el cálculo de las asignaciones financieras que la Constitución dispone debe hacerse sobre el monto de ingresos tributarios “*sin destino específico*”.

Con relación al asunto en cuestión, no puede obviarse que la propia Constitución establece, al normar lo relativo a la asignación presupuestaria para las municipalidades (artículo 257), la posibilidad de que las leyes tributarias dispongan porcentajes que, de los ingresos obtenidos mediante la recaudación de determinados impuestos, correspondan a aquellas instituciones; fuera de dicho supuesto, el ordenamiento constitucional no se refiere a ingresos tributarios con fines específicos. En todo caso, no es materia de este

---

<sup>40</sup> El resaltado es de los autores.

pronunciamiento analizar la potestad legislativa de regular destinos concretos para los ingresos tributarios percibidos; por el contrario, el objeto de examen se contrae a dilucidar si la afectación que para fines específicos haga el legislador de parte de lo recaudado por determinados tributos, lo faculta, desde la perspectiva constitucional, a deducir o descontar el monto de lo percibido por tales tributos de la suma total de ingresos ordinarios del Estado, para los efectos de calcular las aportaciones presupuestarias que el mismo texto supremo dispone y garantiza.

En orden a lo expuesto, la naturaleza de garantía institucional que se reconoce a la independencia y autonomía de determinados órganos del Estado, cuyo instrumento afianzador se materializa en la capacidad financiera que la propia Constitución persigue asegurar, determina la imposibilidad, para el legislador, de regular que los tributos a los que él mismo ha fijado un destino específico, no sean tomados en cuenta para cuantificar las aportaciones constitucionales asignadas a aquellos órganos. Como corolario, se aprecia contraria a los mandatos supremos la frase “*sin destino específico*”, incluida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

La conclusión que se asume se apoya en el fin mismo que pretende alcanzar la ley fundamental al establecer aportaciones financieras a determinados órganos o instituciones, que no es otro que salvaguardar la independencia o autonomía reconocidas. En tal sentido, la frase refutada resulta contraria al artículo 84 constitucional, y, con ello, al artículo 175 del mismo texto supremo, tergiversando el precepto que dispone un aporte mínimo a la Universidad de San Carlos de Guatemala, cuyo objetivo es, como ha sido destacado, asegurar tanto el ejercicio autónomo de sus funciones, como el eficaz cumplimiento de las tareas que han sido encomendadas a dicha institución.

Es menester reiterar que la garantía institucional de la autonomía universitaria no puede ser desconocida o alterada por el legislador, lo que se suscita al disminuir el aporte constitucionalmente establecido, como resulta a partir de la frase cuya inconstitucionalidad se afirma, en tanto **el porcentaje reconocido no se calcula a partir del monto de “ingresos ordinarios”, como dispone el texto supremo, sino de una suma inferior cuantificada al aplicar deducciones que el legislador ordinario no está autorizado a efectuar.**<sup>41</sup> Ante ello, vale acotar que si bien las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria pueden requerir un desarrollo normativo y reglamentario, lo que fue destacado por el Ministerio de Finanzas Públicas, la regulación que para tal efecto se emita debe ser coherente con los preceptos del texto supremo, siendo ilegítima cualquier tergiversación de las garantías institucionales por este reconocidas.

En este punto, dado el contenido de la norma impugnada y los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, **es necesario señalar que la frase objetada vulnera, por igual, la independencia del Organismo Judicial y la autonomía de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, del Comité Olímpico de Guatemala y del municipio,**<sup>42</sup> lo que también fundamenta el fallo que se emite, pues si bien los preceptos constitucionales que reconocen garantías institucionales a dichos órganos (artículos 92, 203 y 253) no fueron denunciados como violados, es claro que el vicio que se

---

<sup>41</sup> El resaltado es de los autores.

<sup>42</sup> El resaltado es de los autores.

destaca repercute también en los aportes financieros que les son asignados y, más que ello, los alcances del pronunciamiento que se emite hacen necesario tal análisis para así impedir efectos que, de otra forma, podrían repercutir nocivamente frente a los fines constitucional o legalmente perseguidos, - que de haberse evidenciado exigirían un fallo interpretativo-.

Por último, sin perjuicio de lo antes considerado, se considera pertinente señalar que la sola diferenciación entre tributos con destino específico y tributos sin destino específico no vulnera el principio de unidad presupuestaria que establece el artículo 237 constitucional, no solo porque el propio artículo 257 se refiere a tal supuesto, sino porque, como lo ha afirmado la Corte, aquel principio, más que una mera exigencia conceptual, se dirige a “*facilitar el control de la actividad financiera*”, concretizándose desde una triple perspectiva: “*la de unidad presupuestaria en sentido estricto, referido a la forma de presentación al Organismo Legislativo de un único documento presupuestario; la de universalidad presupuestaria, que requiere que todos los ingresos y todos los gastos o egresos figuren en el presupuesto, consignándose sus importes brutos e íntegros; la de unidad de caja, que exige que todos los ingresos han de fluir a una caja única para financiar todos los gastos del Estado (sus organismos, entes autónomos y entidades descentralizadas).*” (Sentencia de cinco de abril de dos mil uno, expedientes acumulados 1-2001, 2-2001 y 4-2001).

**D)** Por su parte, la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, contenida también en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, revela la necesidad de efectuar el examen respectivo por separado.

En principio, es importante señalar que el Ministerio de Finanzas Públicas alegó que la denuncia de inconstitucionalidad se basa en la interpretación que, a decir de la entidad accionante, se atribuye al precepto objetado. A ese respecto, si bien la institución postulante se refirió en sus argumentaciones al contenido que las autoridades administrativas competentes han conferido a la frase de mérito, advierte la Corte que lo que la solicitante intentó resaltar es que la propia regulación normativa consiente una intelección discrecional por parte de la administración, lo que reputa contrario al valor seguridad jurídica que propugna el artículo 2 constitucional.

Pues bien, el término “*disponibilidad propia del Gobierno*”, que no encuentra acogida en el texto constitucional, no es definido por el legislador al regularlo. No obstante, el artículo 25 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 540-2013 (cuyo artículo 95 derogó el Acuerdo Gubernativo 240-98), señala en su párrafo segundo: “*Los ingresos ordinarios están constituidos por los recursos de naturaleza recurrente, descontándose todo recurso que tenga por ley un destino específico y otras obligaciones de gasto establecidas en disposiciones constitucionales y ordinarias, por no constituir ingresos de libre disponibilidad para el Estado.*” La norma citada, que desarrolla el artículo 22 de la ley ordinaria, alude a que el concepto “disponibilidad” se sustenta en la inexistencia de obligaciones de gasto previstas en disposiciones constitucionales u ordinarias.

De esa cuenta, en virtud de la conceptualización efectuada a nivel reglamentario, no es dable afirmar, sin más, la vulneración al valor seguridad jurídica, consagrado en el artículo 2º constitucional, pues a partir de la regulación de reciente aprobación (con posterioridad a la promoción de la acción que se resuelve), el término legal no autoriza ni suscita una interpretación potestativa, siendo el Reglamento el que refiere materialmente en qué casos debe entenderse que los recursos son o no de “*disponibilidad propia del Gobierno*”.

Ante ello, dado que el citado artículo 25 del Acuerdo Gubernativo 540-2013 no fue objeto de impugnación, la Corte se ve impedida de analizar, en el caso concreto, el ejercicio de la potestad reglamentaria que la Constitución reconoce al Presidente de la República en su artículo 183, inciso e.

Sin perjuicio de lo anterior, en congruencia con los motivos esgrimidos por la institución accionante, es menester referir que si bien la Constitución, al establecer asignaciones presupuestarias concretas a determinados órganos estatales, alude simplemente al “*Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado*”, sin referirse expresamente a deducciones o descuentos aplicables, como el que atañe a los recursos “*de disponibilidad propia del Gobierno*”, no por ello le está vedada al legislador toda potestad de configuración en esta materia. Se afirma lo anterior al tomar en cuenta que, como lo ha afirmado la jurisprudencia constitucional, el Organismo Legislativo, en ejercicio de las potestades constitucionalmente conferidas, ostenta un amplio margen de actuación en aras de asegurar la realización de los mandatos constitucionales (entre otras, sentencia de doce de noviembre de dos mil trece, expedientes acumulados 1079- 2011, 2858-2011, 2859-201 1, 2860-2011, 2861-2011 y 2863-2011).

En tal sentido, es apreciable que la inclusión de la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*” (conforme a la conceptualización contenida en el Reglamento de mérito) tiene por objeto asegurar los fondos necesarios para cumplir las obligaciones pecuniarias a las que debe hacer frente el Estado. Ese concreto fin, además de dirigirse a asegurar la disponibilidad de fondos ante situaciones específicas, repercute indudablemente en la estabilidad financiera del Estado, lo que resulta acorde con el mandato constitucional de mantener, dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional (inciso m del artículo 119); en definitiva, se aprecia que la intención legislativa denota un esfuerzo por asegurar la realización de los deberes que la Constitución impone a la organización estatal, incluidos los órganos e instituciones a los que les han sido asignados aportes específicos, pues si no se salvaguardara la estabilidad financiera del Estado, no sería posible disponer de los recursos económicos que el orden constitucional les garantiza.

Con todo, es menester señalar que esos recursos, respecto de los cuales el Gobierno tiene limitada su disponibilidad, están afectos al cumplimiento de específicas obligaciones pecuniarias impuestas por el orden jurídico. Así, por ejemplo, pueden mencionarse las siguientes: **a) la cuota que el Estado, como tal y como empleador, debe aportar al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales que este realice (artículo 100 constitucional); b) las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos (artículo 114); c) la amortización y pago de la deuda pública interna y externa (incisos i y d de los artículos 171 y 238, respectivamente); d) los montos de porcentajes específicos que, de lo recaudado por determinados tributos, se asignen exclusivamente a las municipalidades (artículo 257); e) las sumas que en el contexto de la recaudación impositiva deben ser devueltas a los contribuyentes (artículos 239 y 243), incluido lo relativo al crédito fiscal en materia del Impuesto al Valor Agregado; y f) la asignación presupuestaria que en cada año que se celebren procesos electorarios debe hacerse a favor del Tribunal Supremo Electoral, conforme a la estimación que este apruebe y justifique (artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).**<sup>43</sup>

<sup>43</sup> El resaltado es de los autores.

Los compromisos de gasto antes referidos, cuya mención no pretende ser exhaustiva sino descriptiva, refieren obligaciones pecuniarias de carácter constitucional, que ni el Organismo Ejecutivo ni el Congreso de la República están facultados para eludir o soslayar, en tanto, además de emanar de los mandatos supremos, su hipotético incumplimiento repercutiría de forma perniciosa en la consecución de los deberes inherentes a la organización social. En otras palabras, se trata de obligaciones financieras de igual importancia y jerarquía a las que conciernen a asignaciones presupuestarias específicas, siendo por ello razonable y legítimo, desde la perspectiva constitucional, que el legislador pretenda descontar el monto que de manera comprobable y proporcionada se fije a las primeras para los efectos de cuantificar los porcentajes que respaldan a las segundas, en tanto ello, además de salvaguardar la estabilidad financiera del Estado, asegura la disponibilidad de fondos para unas y otras.

En ese contexto, no puede dejarse de lado que también el ordenamiento jurídico ordinario ha impuesto a las autoridades gubernamentales específicas obligaciones pecuniarias que, aunque no sea válido descartar en abstracto su importancia y utilidad para el logro de los fines del Estado, no se recogen expresamente en preceptos constitucionales. La sola situación enunciada, es decir, el hecho que aquellas obligaciones no emanen directamente de los preceptos constitucionales, determina que no sea factible al propio legislador, que es quien ha fijado el compromiso financiero, disponer que los recursos necesarios para hacer frente a esas nuevas cargas, sean descontados del monto de ingresos ordinarios para los efectos de calcular las asignaciones presupuestarias que en forma de porcentajes, la ley fundamental ha garantizado a determinados órganos. De lo contrario, los aportes económicos que la Constitución asegura quedarían supeditados a la absoluta discrecionalidad del legislador, el que bien podría imponer cada vez mayores cargas financieras al Estado con el objeto de disminuir gradualmente aquellas asignaciones, situación que no solo será contraria a los mandatos supremos, sino que, a la postre, atentaría frontalmente contra las garantías institucionales reconocidas a órganos e instituciones constitucionalmente relevantes.

De esa cuenta, la situación referida denota la necesidad de formular reserva interpretativa en cuanto a la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en el sentido que dicha disponibilidad está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, para los efectos de cuantificar las asignaciones previstas a organismos e instituciones específicas, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir aquellas obligaciones pecuniarias.

Es preciso acotar que la reserva interpretativa que se formula, *conforme al artículo 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, tiene efectos vinculantes para los órganos del poder público; en tal sentido, la interpretación y aplicación que se haga del contenido del artículo 25 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 540-2013, quedan sujetas a lo considerado y decidido en este fallo, en tanto dicha reserva ha sido formulada respecto del artículo 22 de la ley de la materia, que es la norma ordinaria que el precepto reglamentario pretende desarrollar.*<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> El resaltado es de los autores.

Por último, es menester señalar que la estructura presupuestaria del Estado y la propia seguridad jurídica hacen exigible que los efectos prácticos del fallo que se emite se verifiquen a partir de la **formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del siguiente ejercicio fiscal, es decir, el ejercicio fiscal correspondiente al año dos mil quince**<sup>45</sup> (artículo 6 de la Ley Orgánica del Presupuesto); lo anterior, sin perjuicio de que el precepto cuya inconstitucionalidad se declara quede sin vigencia de acuerdo a lo regulado en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Del considerando IV se destaca: Con fundamento en las consideraciones anteriores, la acción de inconstitucionalidad debe ser estimada en lo que respecta a la frase “*sin destino específico*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, la que quedará sin vigencia desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial.

Asimismo, debe declararse sin lugar la acción en lo que concierne a la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, recogida en la norma antes citada, y al artículo 17 del Acuerdo Gubernativo 240-98, formulándose la correspondiente reserva interpretativa en los términos señalados.”

## Parte resolutive

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I) Sin lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Universidad de San Carlos de Guatemala, por medio del Rector y Representante Legal, Carlos Estuardo Gálvez Barrios, contra la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, y el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo 240-98 del Presidente de la República. **II) Con lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Universidad de San Carlos de Guatemala, por medio del Rector y Representante Legal, Carlos Estuardo Gálvez Barrios, contra la frase “*sin destino específico*”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República. **III) En consecuencia, se declara inconstitucional la frase “sin destino específico”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República**, la que quedará sin vigencia desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial. **IV) Formula reserva interpretativa en cuanto a la frase “y disponibilidad propia del Gobierno”, contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, en el sentido que dicha disponibilidad está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, para los efectos de cuantificar las asignaciones previstas a organismos e instituciones específicas, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir aquellas obligaciones pecuniarias.** **V) Los efectos prácticos del fallo que se emite habrán de verificarse a partir de la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal correspondiente al año dos mil quince...**<sup>46</sup>

<sup>45</sup> El resaltado es de los autores.

<sup>46</sup> Páginas 27 y 28 de la sentencia de la CC contenida en el expediente 5298-2013.

# COMPARACIÓN ASIGNACIONES CONSTITUCIONALES 2007-2014

Como se indicó, la sentencia de la Corte de Constitucionalidad contenida en el expediente número 5298-2013, tiene un impacto sobre la asignación constitucional del 10% a favor de las municipalidades, y por tanto, no solo debe analizarse desde la perspectiva legal, sino en particular, del impacto sobre la hacienda de cada municipio.

El punto de partida de todo es la inconformidad manifestada contra la metodología que el Ministerio de Finanzas Públicas ha aplicado hasta el año 2014, para establecer el monto de los ingresos ordinarios del Estado en cada ejercicio fiscal. El reclamo de los municipios —reiterado año con año—, data desde el año 1986, primer año en que recibieron la asignación constitucional, en aquel entonces del 8%. La pregunta de por qué los municipios nunca recibieron una respuesta que les satisficiera por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, se puede resumir así: ¿Cómo calculan anualmente el monto de los ingresos ordinarios del Estado, base para calcular la asignación constitucional del 10% a favor de las municipalidades?

Adicionalmente a lo anterior, los gobiernos locales han cuestionado la manera como la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República y su reglamento, han desarrollado normativamente partes del artículo constitucional 257, de lo cual devienen muchos de los argumentos que la Universidad de San Carlos presentó en su acción de inconstitucionalidad, descrita anteriormente. Si bien es correcto que las municipalidades en lo individual o por medio de la cúpula gremial de la ANAM, no participaron o acompañaron la acción de la USAC ante la Corte de Constitucionalidad, la sentencia sí recogió el impacto que sobre las finanzas municipales tendrá la parte considerativa y resolutive de la misma:

*“En este punto, dado el contenido de la norma impugnada y los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, **es necesario señalar que la frase objetada vulnera, por igual, la independencia del Organismo Judicial y la autonomía de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, del Comité Olímpico de Guatemala y del municipio,***<sup>47</sup> *lo que también fundamenta el fallo que se emite, pues si bien los preceptos constitucionales que reconocen garantías institucionales a dichos órganos (artículos 92, 203 y 253) no fueron denunciados como violados, es claro que el vicio que se destaca repercute también en los aportes financieros que les son asignados y, más que ello, los alcances del pronunciamiento que se emite hacen necesario tal análisis para así impedir efectos que, de otra forma, podrían repercutir nocivamente frente a los fines constitucional o legalmente perseguidos - que de haberse evidenciado exigirían un fallo interpretativo-.”*

<sup>47</sup> Sentencia contenida expediente de la Corte de Constitucionalidad número 5298-2013 del 10 de junio de 2014. El resaltado es de los autores.

A diferencia de lo ocurrido con la metodología para establecer el monto de los ingresos ordinarios del Estado, la cual ha estado reservada a los cuadros técnicos del Ministerio de Finanzas Públicas, la distribución individual por municipio de la asignación constitucional, sí ha sido bastante participativa y abierta. En efecto, la parte del artículo 257 constitucional que indica: “... *Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento...*”, se ha desarrollado en el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República.

En este orden de ideas, el Código Municipal contiene un capítulo III denominado Asignación Constitucional, el cual incluye los artículos siguientes:

**“Artículo 118. Asignación constitucional y entrega de fondos.** Los recursos financieros a los que se refiere el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, serán distribuidos a las municipalidades del país en forma mensual, conforme los criterios que este Código indica para ese efecto.

El Ministerio de Finanzas Públicas depositará en forma directa, sin intermediación alguna, antes del día quince de cada mes, el monto correspondiente a cada municipalidad, en las cuentas que las mismas abrirán en el sistema bancario nacional. Igual mecanismo bancario de entrega de fondos se aplicará a cualquier asignación o transferencia establecida o acordada legalmente.

**Artículo 119. Criterios para la distribución de la asignación constitucional.** Los recursos financieros a los que se refiere este capítulo, serán distribuidos conforme al cálculo matemático que para el efecto realice la comisión específica integrada por:

- a) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien la preside; o el Subsecretario que éste designe;
- b) Un representante titular y suplente, designado por el Ministro de Finanzas Públicas;
- c) El Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades o el vicepresidente que la Junta Directiva designe;
- d) el Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI-; o el vicepresidente que la Junta Directiva designe;
- e) Un representante titular y suplente, designado por el Contralor General de Cuentas.

La distribución se efectuará de acuerdo con los siguientes criterios:

1. El 30% distribuido proporcionalmente a la población total de cada municipio.
2. El 35% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
3. El 25% distribuido proporcionalmente a los ingresos propios por cápita de cada municipio.
4. El 10% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.

Para los efectos de lo establecido en el numeral tres del presente artículo, se entenderá por ingresos propios por cápita de cada municipio, el resultado derivado de la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de arbitrios, tasas administrativas, servicios, rentas, empresas municipales sin contabilizar transferencias o aportes del Estado específicos, contribuciones por

mejoras, frutos, productos y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas por delegación, dividida entre la población total del municipio.

La Comisión hará un pre-cálculo en el mes de septiembre de cada año, con base en la información del año fiscal inmediato anterior, rendido y liquidado ante la Contraloría General de Cuentas (año n-2), y en las asignaciones contenidas en el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado que constitucionalmente les corresponden a las municipalidades. El cálculo definitivo lo realizará la Comisión, durante los primeros cinco días después de entrada en vigencia la ley anual del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

**Artículo 120. Instituciones que proporcionan información para el cálculo de distribución de la asignación constitucional.** La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia recibirá, en forma directa, la información para el cálculo matemático de la asignación constitucional, de las instituciones siguientes:

1. Del Tribunal Supremo Electoral: El número de municipios constituidos al momento de hacer el cálculo;
2. Del Instituto Nacional de Estadística: La población total de cada municipio estimada para el año anterior al que se va a hacer el cálculo y el número de aldeas y caseríos de cada municipio;
3. Del Ministerio de Finanzas Públicas: El monto de los ingresos propios de cada municipalidad, incluyendo el de las empresas municipales reportados al Sistema Integrado de Administración Financiera, rendido y liquidado ante la Contraloría General de Cuentas;
4. De la Contraloría General de Cuentas: Para verificar la autenticidad de la información a que alude el numeral anterior.

Cada una de las instituciones deberá trasladar la información correspondiente antes del treinta y uno de enero de cada año. La información debe estar en la red a través de internet.

Para el caso de aquellos municipios de reciente creación que no cuenten con datos históricos sobre las variables utilizadas para la asignación del situado constitucional, la Comisión definirá la metodología de asignación a utilizar.

**Artículo 121. Información municipal para el cálculo de la distribución de la asignación constitucional.** A más tardar el treinta y uno de marzo de cada año, los Concejos Municipales deben haber presentado la información sobre su ejecución de gastos e ingresos del año anterior, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), en cualquiera de sus modalidades, según lo manda la Ley Orgánica del Presupuesto y el Código Municipal. Para aquel municipio que no cumpla con presentar la información a través del SIAF, se considerarán como ingresos propios los reportados en el SIAF en el año anterior. En caso que no reporte el siguiente año, se considerará que no tuvo ingresos propios, para efectos del cálculo.

**Artículo 122. Publicidad de los datos.** La Comisión Específica integrada en el artículo 119 de este Código, publicará en el Diario Oficial y otro diario de amplia circulación, el cálculo definitivo

que indique el monto correspondiente a cada municipio, así como la información utilizada para distribuir el situado constitucional. Dicha publicación deberá hacerse antes de finalizar el mes de enero de cada año. Asimismo, deben publicarse los ajustes que se realicen a los montos asignados a cada municipio; dicha publicación deberá hacerse dentro de los quince días siguientes. La publicación de dicha información en el Diario Oficial se hará en forma gratuita e inmediata.

**Artículo 123. Saldo de los fondos constitucionales.** La asignación constitucional asignada a las municipalidades que no sea utilizada durante el período fiscal para el que fue asignada, podrá ser reprogramada para el siguiente ejercicio fiscal, manteniendo su carácter de asignación constitucional para efecto de la aplicación de los fondos.”

## Cálculo estimativo de la asignación constitucional

Habiendo establecido todo lo anterior, y teniendo como fundamento la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, se presenta un ejercicio, con los datos de las fuentes oficiales, sobre los montos transferidos a las municipalidades, y los que pudieron haber recibido, si se hubieran aplicado los criterios fijados por el Tribunal Constitucional.

Así, cabe recordar la parte sustantiva para efectuar los cálculos:

1. El concepto constitucional de “ingresos ordinarios del Estado”<sup>48</sup> corresponde con el de ingresos tributarios.
2. La disponibilidad propia del Gobierno está supeditada, *exclusivamente*, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir obligaciones pecuniarias como:
  - a. El aporte al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), constituido como una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador (artículo 100 constitucional).
  - b. Las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos (artículo 114 constitucional).
  - c. El pago del servicio total de la deuda pública interna y externa del país (incisos i y d de los artículos 171 y 238 constitucionales, respectivamente).
  - d. Los porcentajes establecidos en leyes específicas<sup>49</sup> para las municipalidades (artículo 257 constitucional).
  - e. La devolución del crédito fiscal del IVA al sector exportador (artículos 239 y 243 constitucionales).
  - f. El aporte al Tribunal Supremo Electoral (TSE) por la celebración de las elecciones generales en un año electoral, como lo será el año 2015 (artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

<sup>48</sup> Este concepto se encuentra en los artículos constitucionales siguientes: 84. Asignación presupuestaria para la Universidad de San Carlos de Guatemala; 91. Asignación presupuestaria para el deporte; 171 inciso I, numeral 3. Otras atribuciones del Congreso; 213. Presupuesto del Organismo Judicial; 257. Asignación para las municipalidades.

<sup>49</sup> Impuesto al Valor Agregado; Impuesto sobre Circulación de Vehículos; Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo e Impuesto Único sobre Inmuebles.

Sin embargo, el mismo documento señala: *“Los compromisos de gasto antes referidos, cuya mención no pretende ser exhaustiva sino descriptiva, refieren obligaciones pecuniarias de carácter constitucional, que ni el Organismo Ejecutivo ni el Congreso de la República están facultados para eludir o soslayar, en tanto, además de emanar de los mandatos supremos, su hipotético incumplimiento repercutiría de forma perniciosa en la consecución de los deberes inherentes a la organización social.”*<sup>50</sup>

Como se señaló en el apartado correspondiente, y con el fin de mantener la consistencia en las cifras analizadas, se ha optado por utilizar los datos consignados en las liquidaciones de presupuesto para cada año fiscal, que el Ministerio de Finanzas Públicas ha publicado. Igualmente se ha optado por circunscribir el análisis comparado para el período 2007 – junio 2014.

**CUADRO 5**  
**Asignación constitucional 10% a municipalidades**

<b>AÑO</b>	<b>Aportes transferidos a las municipalidades por el Ministerio de Finanzas Públicas</b>
2007	GTQ 1,599,541,889.32
2008	GTQ 1,887,013,219.00
2009	GTQ 1,932,561,884.13
2010	GTQ 2,058,277,743.88
2011	GTQ 2,200,407,761.60
2012	GTQ 2,503,548,120.00
2013	GTQ 2,704,972,372.17
hasta junio 2014	GTQ 1,352,486,184.76
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 16,238,809,174.86</b>

Fuente: Elaboración con datos de la liquidación del Ministerio de Finanzas Públicas para cada año fiscal

El cuadro anterior consigna los montos que todas las municipalidades del país recibieron por concepto de asignación constitucional del 10% sobre los ingresos ordinarios del Estado, durante el período en análisis, sumando un gran total de Q 16.2 mil millones de quetzales. Este monto ha sido reiteradamente cuestionado por las municipalidades en lo individual, y en algunas ocasiones por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), dado que las cifras discrepan con cálculos que los propios gobiernos locales realizan para elaborar sus presupuestos anuales.

<sup>50</sup> Página 20 de la sentencia de la CC contenida en el expediente 5298-2013.

En un ejercicio de reversión, asumiendo que el Ministerio de Finanzas Públicas transfirió exactamente el 10% de los ingresos ordinarios del Estado a las municipalidades, que había establecido para cada ejercicio fiscal, se efectuó un cálculo para conocer a cuánto pudieron ascender estos ingresos ordinarios para el período en análisis. La suma de los ingresos ordinarios para el período en análisis ascendió a Q 162.4 mil millones.

**CUADRO 6**  
**Cálculo de los Ingresos Ordinarios del Estado**  
Periodo 2007 – junio 2014

AÑO	Aportes recibidos por Municipalidades por parte del Ministerio de Finanzas Públicas correspondiente al 10% constitucional	Cálculo de los Ingresos Ordinarios del Estado
2007	GTQ 1,599,541,889.32	GTQ 15,995,418,890.32
2008	GTQ 1,887,013,219.00	GTQ 18,870,132,190.00
2009	GTQ 1,932,561,884.13	GTQ 19,325,618,840.13
2010	GTQ 2,058,277,743.88	GTQ 20,582,777,430.88
2011	GTQ 2,200,407,761.60	GTQ 22,004,077,610.60
2012	GTQ 2,503,548,120.00	GTQ 25,035,481,200.00
2013	GTQ 2,704,972,372.17	GTQ 27,049,723,720.17
hasta junio 2014	GTQ 1,352,486,184.76	GTQ 13,524,861,840.76
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 16,238,809,174.86</b>	<b>GTQ 162,388,091,740.86</b>

Fuente: Datos de la liquidación del Ministerio de Finanzas Públicas para cada año fiscal y cálculos propios.

Ahora bien, la Corte de Constitucionalidad determinó que el concepto constitucional de ingresos ordinarios corresponde al concepto de ingresos tributarios. Estos ingresos tributarios son los ingresos por el pago de impuestos.

Para el período 2007 – junio 2014, el monto de los ingresos tributarios brutos se presenta en el cuadro siguiente:

**CUADRO 7**  
**Ingresos Tributarios Brutos**  
 Período 2007 – junio 2014

AÑO	TOTAL INGRESOS TRIBU- TARIOS BRUTOS
2007	GTQ 33,345,650,117.35
2008	GTQ 35,280,464,571.99
2009	GTQ 33,749,899,300.09
2010	GTQ 36,913,988,826.24
2011	GTQ 43,156,584,166.51
2012	GTQ 45,296,158,454.05
2013	GTQ 48,485,455,942.00
Junio 2014	GTQ 25,185,864,353.44
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 301,414,065,731.67</b>

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Los ingresos tributarios brutos se refieren a la recaudación de ingresos tributarios totales, tanto los que son administrados por la Superintendencia de Administración Tributaria, como aquellos recaudados por otros entes. Estos ingresos se denominan brutos, porque aún contabilizan el monto destinado a la devolución del crédito fiscal.<sup>51</sup>

Continuando con lo establecido en la sentencia de mérito, la disponibilidad propia del Gobierno está supeditada, *exclusivamente*, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado, de forma que solo es factible descontar del total de ingresos ordinarios, los montos que razonable y justificadamente sean necesarios para cubrir obligaciones pecuniarias como:

- a. El aporte al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), constituido como una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador (artículo 100 constitucional).
- b. Las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos (artículo 114 constitucional).

<sup>51</sup> Fuente: Definiciones según Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas.

**CUADRO 8**  
**Aportes al IGSS y pago de pensiones, jubilaciones y montepíos**  
 Período 2007 – junio 2014

AÑO	PAGOS A IGSS, JUBILACIONES, PENSIONES Y MONTEPÍOS				
	PENSIONES	JUBILACIONES Y/O RETIROS	PRESTACIONES INCAPACIDAD TEMPORAL	GASTOS DE ENTIERRO	OTRAS PRESTACIONES Y PENSIONES
2007	GTQ 102,374,351.73	GTQ 1,751,727,151.74	GTQ 15,601.72	GTQ 89,000.00	GTQ 150,879,602.09
2008	GTQ 109,647,240.02	GTQ 1,945,723,041.74	GTQ 0.00	GTQ 14,000.00	GTQ 291,440,652.10
2009	GTQ 115,363,842.66	GTQ 2,119,821,805.47	GTQ 0.00	GTQ 26,000.00	GTQ 540,915,001.94
2010	GTQ 116,139,689.83	GTQ 2,248,573,713.98	GTQ 0.00	GTQ 32,000.00	GTQ 614,441,979.99
2011	GTQ 116,096,324.26	GTQ 2,385,761,542.86	GTQ 0.00	GTQ 10,000.00	GTQ 645,198,922.28
2012	GTQ 118,286,251.61	GTQ 2,559,188,847.05	GTQ 0.00	GTQ 22,000.00	GTQ 628,371,624.24
2013	GTQ 120,233,456.80	GTQ 2,808,698,853.39	GTQ 0.00	GTQ 44,000.00	GTQ 651,922,719.85
Junio 2014	GTQ 59,720,846.18	GTQ 1,437,575,121.11	GTQ 0.00	GTQ 30,000.00	GTQ 244,087,017.54
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 857,862,003.09</b>	<b>GTQ 17,257,070,077.34</b>	<b>GTQ 15,601.72</b>	<b>GTQ 267,000.00</b>	<b>GTQ 3,767,257,520.03</b>

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Finanzas Públicas

Conforme al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, los términos usados en el cuadro anterior, deben entenderse de la manera siguiente:

- Pensiones: Pagos de pensiones a los trabajadores civiles y militares en situación de retiro y en cierto caso a sus familiares.
  - Jubilaciones y/o retiros: Pagos de jubilaciones a los trabajadores civiles y militares en situación de retiro y en cierto caso a sus familiares.
  - Prestaciones por incapacidad temporal: Egresos por este concepto.
  - Gastos de entierro: Gastos por este concepto.
  - Otras prestaciones y pensiones: Comprende otros egresos por prestaciones y pensiones tales como gastos de entierro, pensiones a sobrevivientes, invalidez, vejez y sobrevivencia, entre otras.
3. El pago del servicio total de la deuda pública interna y externa del país (incisos i y d de los artículos 171 y 238 constitucionales, respectivamente).

Utilizando el mismo manual arriba indicado, lo términos del cuadro siguiente, deben entenderse de la manera siguiente:

- Servicio de la deuda pública interna: Comprende el pago de intereses, comisiones, gastos y amortización de la deuda pública originada en la colocación de bonos, letras, o títulos en el país

- Servicio de la deuda pública externa: Comprende el pago de intereses, comisiones, gastos y amortización de la deuda pública (colocación de bonos), en el exterior.
- Intereses, comisiones y gastos por préstamos: Gastos por pago de intereses de la deuda interna y externa.
- Amortización de préstamos a largo plazo: Erogaciones para atender la amortización de capital

**CUADRO 9**  
**Servicio total de la deuda pública interna y externa**  
**Período 2007 –junio 2014**

AÑO	SERVICIO DE LA DEUDA PUB. INTERNA	SERVICIO DE LA DEUDA PUB. EXTERNA	INT. COM. Y GTS POR PRESTAMOS	AMORT. DE PRÉSTAMOS A L.P.
2007	GTQ 2,415,386,396.60	GTQ 1,018,292,944.38	GTQ 1,051,637,509.62	GTQ 1,572,225,569.81
2008	GTQ 2,579,997,021.57	GTQ 663,284,912.82	GTQ 1,175,996,696.13	GTQ 1,912,753,024.82
2009	GTQ 2,374,721,778.25	GTQ 717,792,178.45	GTQ 1,281,694,106.77	GTQ 2,155,438,521.05
2010	GTQ 2,761,488,405.14	GTQ 709,476,013.45	GTQ 1,468,640,469.70	GTQ 2,050,841,253.97
2011	GTQ 3,354,822,951.96	GTQ 682,271,299.69	GTQ 1,438,593,101.65	GTQ 2,106,231,381.19
2012	GTQ 4,275,143,401.13	GTQ 586,870,791.18	GTQ 1,496,430,480.87	GTQ 2,066,291,108.38
2013	GTQ 5,044,254,498.05	GTQ 1,530,505,702.08	GTQ 1,588,456,284.00	GTQ 2,100,288,726.08
Junio 2014	GTQ 2,156,697,928.42	GTQ 1,159,206,683.11	GTQ 882,646,430.45	GTQ 1,001,925,760.76
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 24,962,512,381.12</b>	<b>GTQ 7,067,700,525.16</b>	<b>GTQ 10,384,095,079.19</b>	<b>GTQ 14,965,995,346.06</b>

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Finanzas Públicas

- Los porcentajes establecidos en leyes específicas para las municipalidades (artículo 257 constitucional)<sup>52</sup>.

**CUADRO 10**  
**Transferencia a municipalidades por recaudación de impuestos específicos**

AÑO	IMPUESTOS A MUNICIPALIDADES LEYES ESPECIFICAS
2007	GTQ 1,647,365,697.66
2008	GTQ 2,106,324,267.55
2009	GTQ 2,100,336,199.34
2010	GTQ 2,297,240,182.00
2011	GTQ 2,568,122,307.27
2012	GTQ 3,042,710,878.53
2013	GTQ 3,364,675,411.57
Junio 2014	GTQ 2,005,836,903.41
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 19,132,611,847.33</b>

Fuente: Elaboración con información del Ministerio de Finanzas Públicas

<sup>52</sup> CPR. Artículo 257. Asignación para las Municipalidades.

Estas son transferencias que se asignan a las municipalidades provenientes del impuesto al valor agregado (IVA-PAZ), artículo 10 del Decreto número 27-92 del Congreso de la República<sup>53</sup>, Impuesto sobre Circulación de Vehículos (ISCV), artículos 6, 7, 8 y 9 del Decreto número 70-94 del Congreso de la República<sup>54</sup>, Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo (IDP), artículo 23 del Decreto número 38-92 del Congreso de la República<sup>55</sup>, y para algunas municipalidades, el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), Decreto número 15-98 del Congreso de la República<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Ley IVA. Artículo 10. Tarifa única. Los contribuyentes afectos a las disposiciones de esta ley pagarán el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. La tarifa del impuesto en todos los casos deberá estar incluida en el precio de venta de los bienes o el valor de los servicios. De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a tres y medio puntos porcentuales (3.5%) se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y desarrollo, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales. La distribución de los recursos y los intermediarios financieros para canalizar los tres y medio puntos porcentuales (3.5%) de la tarifa del impuesto serán: 1. Uno y medio puntos porcentuales (1.5%) para las municipalidades del país. Las municipalidades podrán destinar hasta un máximo del veinticinco por ciento (25%) de la asignación establecida conforme a este artículo, para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El setenta y cinco por ciento (75%) restante se destinará con exclusividad para inversión, y en ningún caso, podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional....

<sup>54</sup> Ley ISCV. Artículo 6. De la recaudación del impuesto de los vehículos terrestres de los siguientes tipos: A) uso particular; B) alquiler; C) comercial; D) de transporte urbano de personas y E) motocicleta. El cincuenta por ciento (50%) se destinará a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios, pudiéndose destinar hasta el cincuenta (50%) al fondo común y diez por ciento restante al departamento de tránsito de la policía nacional quien lo destinará exclusivamente al mantenimiento y adquisición de semáforos, señales de tránsito y demás equipos requeridos para ordenar y controlar el tránsito, el control del estado en que conducen las personas y estado de los vehículos y motores que circulan en el país. **Artículo 7.** De la recaudación del impuesto de los vehículos terrestres de los siguientes tipos: A) Transporte extraurbano de personas y/o carga; B) Para uso agrícola; C) Para uso industrial; D) Para uso de construcción E) Remolques de uso recreativo sin motor; F) Semirremolque para el transporte sin motor; G) Remolques para el transporte sin motor. Se destinará el setenta por ciento (70%) al fondo común, el veinte por ciento (20%) a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios, pudiéndose destinar hasta el diez (10%) de este veinte por ciento al pago de salarios y prestaciones de empleados municipales, se destinará, así mismo el diez (10%) restante al departamento de tránsito de la policía nacional quien lo destinará exclusivamente al mantenimiento y adquisición de semáforos, señales de tránsito, control del estado en que conducen las personas y estado de vehículos y motores que circulan en el país. **Artículo 8.** De la recaudación del impuesto de los vehículos marítimos de los siguientes tipos: A) Yates; B) Veleros; C) Lanchas o botes Recreativos; D) Lanchas o botes de pesca artesanal con motor; E) Motos de agua y/o Jet sky; F) Casas flotantes con o sin motor; G) Barcos de pesca industrial; H) Otros vehículos marítimos no incluidos en los incisos anteriores. Se destinará el setenta por ciento (70%) al fondo común, el veinte por ciento (20%) a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o mejoramiento, construcción y/o ampliación de las fuentes de agua potable y drenajes de las cabeceras y demás poblados de los municipios... **Artículo 9.** De la recaudación del impuesto de los vehículos aéreos de los siguientes tipos: A) Aviones o avionetas monomotores de uso particular; B) Aviones o avionetas bimotores de uso particular; C) Helicópteros de uso particular; D) Aviones o avionetas monomotores de uso comercial; E) Aviones o avionetas bimotores de uso comercial; F) Helicópteros de uso comercial; G) Aviones de turbina de uso particular; H) Aviones de turbina de uso comercial; I) Otros vehículos aéreos no incluidos en los incisos anteriores. Se destinará el veinte por ciento (20%) al fondo común, el treinta por ciento (30%) a las municipalidades para ser distribuido por el mismo sistema que se distribuye el porcentaje que la Constitución de la República establece como aporte constitucional a las mismas, con destino exclusivo al mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación del sistema eléctrico de las cabeceras y demás poblados de los municipios....

<sup>55</sup> Ley IDP. Artículo 23. Destino específico de los recursos. Lo recaudado en concepto del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, será asignado presupuestariamente de la siguiente manera: a) Del impuesto que grava la gasolina superior, el Ministerio de Finanzas Públicas destinará a la Municipalidad de Guatemala la cantidad de diez centavos de quetzal (Q.0.10) por galón, y para el resto de municipalidades del país la cantidad de veinte centavos de quetzal (Q.0.20) por galón, cantidad que deberá ser distribuida de forma proporcional conforme asignación constitucional, con destino a servicios de transporte y a mejorar, construir y mantener la infraestructura vial, tanto urbano como rural de cada municipio...

<sup>56</sup> Hay que tomar en consideración que aún hay municipalidades en el país que no administran el IUSI y dependen del trabajo que realiza el Ministerio de Finanzas Públicas.

5. La devolución del crédito fiscal del IVA al sector exportador (artículos 239<sup>57</sup> y 243<sup>58</sup> constitucionales).

**CUADRO 11**  
**Devolución del Crédito Fiscal**  
Período 2007 – junio 2014

AÑO	DEVOLUCION CREDITO FISCAL
2007	GTQ 1,797,394,851.22
2008	GTQ 1,922,317,037.26
2009	GTQ 1,938,167,756.85
2010	GTQ 2,142,031,990.50
2011	GTQ 2,864,430,224.89
2012	GTQ 2,476,330,595.63
2013	GTQ 2,149,908,315.20
Junio 2014	GTQ 1,223,853,521.13
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 16,514,434,292.68</b>

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Finanzas Públicas

Las devoluciones y reintegros de impuestos a contribuyentes que debe efectuar el fisco están desarrollados en la legislación ordinaria, por ejemplo en el Decreto número 29-89 del Congreso de la República, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, o en la legislación que se refiere a devoluciones a instituciones diplomáticas, de caridad, beneficencia o públicas.

6. El aporte al Tribunal Supremo Electoral (TSE) por la celebración de las elecciones generales en un año electoral (artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos)<sup>59</sup>.

**CUADRO 12**  
**Asignaciones entregadas al Tribunal Supremo Electoral**  
Período 2007 – junio 2014

AÑO	APORTE TSE
2007	GTQ 488,596,150.00
2008	GTQ 117,460,661.00
2009	GTQ 115,877,017.10
2010	GTQ 126,799,691.36
2011	GTQ 661,484,239.04
2012	GTQ 147,436,284.69
2013	GTQ 157,288,403.65
Junio 2014	GTQ 106,823,997.80
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 1,921,766,444.64</b>

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Finanzas Públicas

<sup>57</sup> CPR. Artículo 239. Principio de legalidad.

<sup>58</sup> CPR. Artículo 243. Principio de capacidad de pago.

<sup>59</sup> Ley EyPP. Artículo 122. De su presupuesto. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral una asignación no menor del medio por ciento (0.5%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de su funcionamiento y de los procesos electorales. El año en que se celebren procesos electorales o procedimientos consultivos, la asignación indicada se aumentará en la cantidad que sea necesaria para satisfacer los egresos inherentes al proceso de elecciones, conforme la estimación que apruebe y justifique previamente el Tribunal Supremo Electoral....

El cuadro anterior muestra cómo el Tribunal Supremo Electoral ha recibido para el período 2007 – junio 2014, más de Q 1,921.0 millones, destacándose los Q 661.5 millones que se le entregaron en el año 2011, cuando se celebraron las últimas elecciones generales.

Continuando con el análisis para establecer la diferencia entre lo que el Ministerio de Finanzas Públicas transfirió a las municipalidades en el período 2007 – junio 2014, mediante la metodología contenida en el artículo 25 del actual Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, y lo que debió haber sido el monto de las transferencias, de acuerdo a los resultados de estimar el cálculo conforme los criterios vertidos por la Corte de Constitucionalidad para determinar los Ingresos Ordinarios del Estado, se presentan los números consolidados:

**CUADRO 13**  
**Cálculo asignación constitucional 10% a municipalidades,**  
**utilizando los criterios establecidos por la CC**

0 AÑO	1 Total Ingresos Tributarios Brutos	2 Suma = Aporte IGSS + Jub., Pen. y Mon. + Servicio Deuda Pública Total + Aporte a municipalidades por leyes + Devolución Crédito Fiscal + Aporte TSE	3 Columna 1 – Columna 2	4 10% Asignación Constitucional a Municipalidades aplicando criterios CC
2007	GTQ 33,345,650,117.35	GTQ 11,995,984,826.57	GTQ 21,350,665,290.78	GTQ 2,135,066,529.08
2008	GTQ 35,280,464,571.99	GTQ 12,840,809,274.60	GTQ 22,439,655,297.39	GTQ 2,243,965,529.74
2009	GTQ 33,749,899,300.09	GTQ 13,460,154,207.88	GTQ 20,289,745,092.21	GTQ 2,028,974,509.22
2010	GTQ 36,913,988,826.24	GTQ 14,535,705,389.92	GTQ 22,378,283,436.32	GTQ 2,237,828,343.63
2011	GTQ 43,156,584,166.51	GTQ 16,823,022,295.09	GTQ 26,333,561,871.42	GTQ 2,633,356,187.14
2012	GTQ 45,296,158,454.05	GTQ 17,397,082,263.31	GTQ 27,899,076,190.74	GTQ 2,789,907,619.07
2013	GTQ 48,485,455,942.00	GTQ 19,516,276,370.67	GTQ 28,969,179,571.33	GTQ 2,896,917,957.13
Junio 2014	GTQ 25,185,864,353.44	GTQ 10,278,404,209.21	GTQ 14,907,460,144.23	GTQ 1,490,746,014.42
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 301,414,065,731.67</b>	<b>GTQ 116,136,616,518.36</b>	<b>GTQ 196,886,375,114.27</b>	<b>GTQ 18,456,762,689.48</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y cálculos propios.

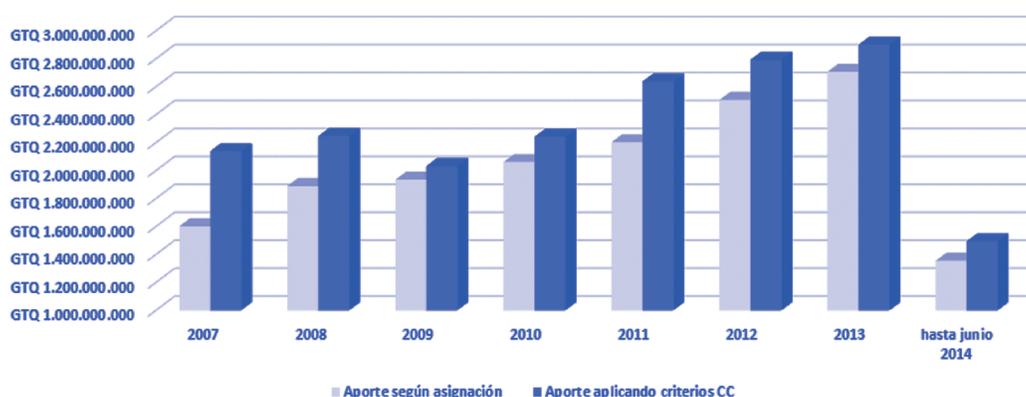
**CUADRO 14**  
**Cálculo de la diferencia en la asignación constitucional del 10% a municipalidades**  
 Período 2007 – junio 2014

AÑO	10% asignación constitucional a Municipalidades reportado por Ministerio de Finanzas Públicas	10% asignación constitucional a Municipalidades aplicando criterios CC	Diferencia entre columna 2 y 3
2007	GTQ 1,599,541,889.32	GTQ 2,135,066,529.08	-GTQ 535,524,639.76
2008	GTQ 1,887,013,219.00	GTQ 2,243,965,529.74	-GTQ 356,952,310.74
2009	GTQ 1,932,561,884.13	GTQ 2,028,974,509.22	-GTQ 96,412,625.09
2010	GTQ 2,058,277,743.88	GTQ 2,237,828,343.63	-GTQ 179,550,599.75
2011	GTQ 2,200,407,761.60	GTQ 2,633,356,187.14	-GTQ 432,948,425.54
2012	GTQ 2,503,548,120.00	GTQ 2,789,907,619.07	-GTQ 286,359,499.07
2013	GTQ 2,704,972,372.17	GTQ 2,896,917,957.13	-GTQ 191,945,584.96
Junio 2014	GTQ 1,352,486,184.76	GTQ 1,490,746,014.42	-GTQ 138,259,829.66
<b>TOTAL</b>	<b>GTQ 16,238,809,174.86</b>	<b>GTQ 18,456,762,689.48</b>	<b>-GTQ 2,217,953,514.65</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas Pública y cálculos propios.

El resultado del análisis efectuado, es que las municipalidades de todo el país han dejado de percibir por concepto de la asignación constitucional del 10%, durante el período 2007 – junio 2014, el monto total de Q 2,217.9 millones. Del cuadro anterior, destaca que en el año 2007 se mostró la mayor diferencia, con un monto dejado de percibir por las municipalidades de Q 535.5 millones de quetzales.

**GRÁFICO 2**  
**Diferencia en aporte constitucional del 10% percibido versus aporte constitucional 10% según criterios CC**  
 Período 2007 – junio 2014



Fuente: Elaboración a partir de cálculos propios y con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

# PROYECTO DE PRESUPUESTO 2015

Con fecha dos de septiembre del presente año, el Organismo Ejecutivo presentó al Honorable Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015, el cual asciende al monto de setenta un mil ochocientos cuarenta millones ochocientos veintitrés mil doscientos quetzales (Q 71,840,823,200.00).

En el Proyecto de Presupuesto 2015 se identifican datos numéricos que sirven para determinar si los parámetros fijados por la Corte de Constitucionalidad, en la sentencia sujeta de análisis en el presente trabajo, han sido considerados, y si las asignaciones constitucionales presupuestadas corresponden a un cálculo certero.

Así, el Proyecto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2015, contiene las cifras siguientes:

**CUADRO 15**  
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS**  
**SEGÚN EL CLASIFICADOR ECONÓMICO DE LOS RECURSOS**

DESCRIPCIÓN	RECOMENDADO 2015	
	MONTO (GTQ)	ESTRUCTURA %
<b>TOTAL:</b>	<b>71,840.8</b>	<b>100.0</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>56,023.5</b>	<b>78.0</b>
Ingresos Tributarios	52,430.8	73.0
Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social	1,561.4	2.2
Ingresos no Tributarios	571.0	0.8
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	426.9	0.6
Rentas de la Propiedad	223.1	0.3
Transferencias Corrientes	810.3	1.1
<b>Recursos de Capital</b>	<b>20.1</b>	<b>0.03</b>
Recuperación de Préstamos de Largo Plazo	20.1	0.03
<b>Fuentes Financieras</b>	<b>15,797.1</b>	<b>22.0</b>
Disminución de Otros Activos Financieros	132.8	0.2
Endeudamiento Público Interno	7,511.2	10.5
Endeudamiento Público Externo	8,153.2	11.3

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín) y Proyecto de Presupuesto del Estado 2015, Ministerio de Finanzas Públicas.

Nota: Pueden existir diferencias por redondeo.

Atendiendo al contenido de la sentencia de la CC, el monto de los ingresos ordinarios del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015, fundamento del cálculo de las asignaciones constitucionales, corresponde al monto de los ingresos tributarios, los cuales conforme al cuadro anterior, ascienden a Q 52,430.8 millones<sup>60</sup>.

Si se efectúa una proyección simple lineal, tomando en cuenta la media de los últimos 7 años en cuanto al pago correspondiente al IVA efectuado (ver Tabla 11), el monto de devolución para el años 2015 podría alcanzar Q 2,184.7 millones.

En el supuesto de que el cálculo anterior se apegara al monto programado, puede indicarse que el monto de los ingresos tributarios brutos para el ejercicio fiscal 2015, ascenderá a Q 54,615.5 millones<sup>61</sup>.

Para efectos de análisis, se utilizarán las cifras publicadas en los documentos entregados al Congreso de la República, con fecha 2 de septiembre del presente año.

**CUADRO 16**  
**Cálculo de los ingresos ordinarios del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015**  
**Millones de quetzales**

0	1	2	3	4	5	6	7
<b>AÑO</b>	<b>Total Ingresos Tributarios Netos <sup>62</sup></b>	<b>Servicio de la Deuda Pública</b>	<b>Aporte al Tribunal Supremo Electoral -TSE-</b>	<b>Monto Impuestos Específicos para Municipalidades</b>	<b>Pago al IGSS, Pensiones, Jubilaciones, Montepío</b>	<b>Suma Columnas 2 a 5</b>	<b>Columna 1 menos Columna 6</b>
2015	52,430.8	10,470.7	669.9	3,441.6	4,999.8	19,582.0	32,848.8

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015.

La cifra base para realizar los cálculos de las asignaciones constitucionales, conforme al cuadro anterior, aplicando los criterios de la CC, asciende a Q 32,848.8 millones.

Por lo anterior, la asignación constitucional del 10% para las municipalidades, debería de ser Q 3,284.88 millones. Sin embargo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015 entregado por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República, la cifra consignada como aporte constitucional a las municipalidades es de Q 2,949.03 millones.

<sup>60</sup> En los documentos entregados por el Ministerio de Finanzas Públicas se señala que esta cifra corresponde a ingresos tributarios netos, porque ya se debió el monto de lo presupuestado para la devolución del IVA.

<sup>61</sup> Cabe indicar que en la primera citación de funcionarios de la SAT en el Congreso de la República, después de entregar el Proyecto de Presupuesto del Estado, se señaló que no había certeza sobre el cálculo de los ingresos tributarios, y que tampoco se han iniciado las negociaciones con el Organismo Ejecutivo para suscribir el convenio de metas tributarias para el ejercicio fiscal 2015, tal como lo establece el artículo 27, inciso I) de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, decreto número 1-98 del Congreso de la República.

<sup>62</sup> Ibid.

Las dos cifras citadas en el párrafo anterior, difieren en Q 335.85 millones, monto que las municipalidades dejarían de percibir durante el año 2015.

Adicionalmente, se identifica una diferencia en el cálculo de la cifra base para el cálculo de las asignaciones constitucionales, porque el Ministerio de Finanzas Públicas puede estar utilizando el monto de Q 29,490.03 millones<sup>63</sup>, mientras que los cálculos efectuados para este trabajo, fijan la cifra en Q 32,848.8 millones, resultando en una diferencia de Q 3,358.77 millones.

### CUADRO 17 PRESUPUESTO POR TIPO DE GASTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO Monto en quetzales

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ASIGNADO 2014	RECOMENDADO 2015	MULTIANUAL	
				2016	2017
	<b>TOTAL (A+B):</b>	<b><u>21,733,028,464</u></b>	<b><u>23,553,379,864</u></b>	<b><u>23,146,002,894</u></b>	<b><u>23,796,689,478</u></b>
11	Ingresos corrientes	9,629,008,166	10,007,570,766	10,111,593,970	10,425,270,382
21	Ingresos tributarios IVA Paz	4,669,298,266	5,072,979,166	5,355,562,500	5,668,375,000
22	Ingresos ordinarios de aporte constitucional	<u>5,593,942,815</u>	<u>6,104,483,033</u>	<u>6,447,511,593</u>	<u>6,824,959,616</u>
29	Otros recursos del tesoro con afectación específica	908,021,217	677,299,656	667,804,831	659,444,480
41	Colocaciones internas		681,200,000	20,000,000	20,000,000
52	Préstamos externos	772,960,000	823,535,913	540,320,000	195,760,000
61	Donaciones externas	153,480,000	182,729,330		
71	Donaciones internas	6,318,000	3,582,000	3,210,000	2,880,000
<b>A.</b>	<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b><u>12,391,437,806</u></b>	<b><u>13,582,792,210</u></b>	<b><u>13,337,138,626</u></b>	<b><u>13,541,028,343</u></b>
11	Ingresos corrientes	9,113,441,854	10,007,570,766	9,545,776,193	9,835,109,943
22	Ingresos ordinarios de aporte constitucional <sup>64</sup>	<u>2,888,970,441</u>	<u>3,155,457,413</u>	<u>3,332,771,693</u>	<u>3,527,877,676</u>
29	Otros recursos del tesoro con afectación específica	110,521,511	106,794,708	110,430,740	114,280,724
41	Colocaciones internas		153,200,000	20,000,000	20,000,000
52	Préstamos externos	190,240,000	38,839,993	328,160,000	43,760,000
61	Donaciones externas	88,264,000	120,929,330		
<b>B.</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b><u>9,341,590,658</u></b>	<b><u>9,970,587,654</u></b>	<b><u>9,808,864,268</u></b>	<b><u>10,255,661,135</u></b>
11	Ingresos corrientes	515,566,312		565,817,777	590,160,439
21	Ingresos tributarios IVA Paz	4,669,298,266	5,072,979,166	5,355,562,500	5,668,375,000
22	Ingresos ordinarios de aporte constitucional <sup>65</sup>	<u>2,704,972,374</u>	<u>2,949,025,620</u>	<u>3,114,739,900</u>	<u>3,297,081,940</u>
29	Otros recursos del tesoro con afectación específica	797,499,706	570,504,948	557,374,091	545,163,756
41	Colocaciones internas		528,000,000		
52	Préstamos externos	582,720,000	784,695,920	212,160,000	152,000,000
61	Donaciones externas	65,216,000	61,800,000		
71	Donaciones internas	6,318,000	3,582,000	3,210,000	2,880,000

Fuente: Proyecto de Presupuesto del Estado 2015, Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>63</sup> Es importante aclarar que en los documentos consultados no se encuentra una explicación de cómo se alcanzó la cifra distribuidora de las asignaciones constitucionales. Sin embargo, se observó un cuadro con la identificación de la fuente 22 "ingresos ordinarios de aporte constitucional" con un monto total presupuestado de Q 6,104.5 millones.

<sup>64</sup> Entendidos como las asignaciones constitucionales al OJ, CC, USAC y deporte, excluyendo a las municipalidades.

<sup>65</sup> Entendida como la asignación constitucional del 10% a las municipalidades.

**CUADRO 18**  
**Cálculos de las asignaciones constitucionales para el ejercicio fiscal 2015**  
 Millones de quetzales

CONCEPTO	CIFRAS DEL MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS	CIFRAS CALCULOS PROPIOS	DIFERENCIA
Cifra distribuidora	29,490.03 <sup>66</sup>	32,848.8	- 3,358.77
<b>10% Municipalidades</b>	<b>2,949.03</b>	<b>3,284.88</b>	- 335.85
No menor 2% Organismo Judicial (El MINFIN calculó 4%)	<b>1,179.61</b>	<b>1,313.95</b>	-134.34
Corte Constitucionalidad	<b>58.98</b>	<b>65.7</b>	-6.72
No menor 5% USAC	<b>1,474.51</b>	<b>1,642.44</b>	-167.93
No menor 3% Deporte <sup>67</sup>			
CDAG	847.1	985.46	-138.36
COG	353.9	411.73	-57.83
MINEDUC	88.5	102.98	-14.48
Educación Física, Recreación, Deporte (25%)	221.2	257.30	-36.1
Deporte no federado (25%)	183.5	213.45	-29.95
<b>Cálculo adicional como reflexión<sup>68</sup></b>			
35% Educación Nacional	10,321.51	11,497.08	- 1,175.57
Presupuesto Ministerio Educación	12,295.59	13,796.50	- 1,500.91
Presupuesto Sector Educación	15,362.40	17,081.38	- 1,718.98

Fuente: Proyecto de Presupuesto del Estado 2015 y cálculos propios. Por redondeos puede haber diferencias en las cifras.

<sup>66</sup> Esta cifra es una aproximación propia de los autores de este trabajo. Sin embargo, al aplicar el 5 por ciento a esta cifra, corresponde exactamente a lo propuesto por el Organismo Ejecutivo como asignación constitucional a la Universidad de San Carlos.

<sup>67</sup> El artículo 91 de la Constitución Política de la República establece la asignación presupuestaria para el deporte así: "... se destinará una asignación privativa no menor del tres por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. De tal asignación el cincuenta por ciento se destinará al sector del deporte federado a través de sus organismos rectores, en la forma que establezca la ley; veinticinco por ciento a educación física, recreación y deportes escolares; y veinticinco por ciento al deporte no federado.

<sup>68</sup> En el Decreto número 12-91 del Congreso de la República, Ley de Educación Nacional, se encuentra el artículo 89, el cual establece en su numeral uno: "Recursos Económicos Financieros. El Régimen Económico Financiero para la Educación Nacional está constituido con los siguientes recursos: 1. Recursos financieros no menores del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado incluyendo las otras asignaciones constitucionales..."

Los dos cuadros anteriores muestran la necesidad de un mayor análisis, por las diferencias y discrepancias identificadas o bien por la falta de información. Dentro de estas, destacan:

1. Es imperativo que se establezca cómo calcula el Ministerio de Finanzas Públicas la cifra consignada en la fuente de financiamiento identificada con el código 22 “ingresos ordinarios de aporte constitucional”, porque su monto total de Q 6,104.5 millones, no se logra explicar con precisión.
2. El monto de la cifra distribuidora de las asignaciones constitucionales no coincide, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas tiene que exponer y explicar cómo estableció el monto, para determinar si cumplió y cómo se cumplió con los parámetros de la sentencia de la CC contenida en el expediente 5298-2013.
3. Las cifras correspondientes a las asignaciones constitucionales contenidas en la segunda columna de la tabla 18, se identificaron en los documentos entregados al Congreso de la República, no así la cifra distribuidora consignada en la primera fila.
4. Reconocer que la asignación constitucional al Organismo Judicial es superior a lo establecido en la Constitución Política de la República, pero también analizar y explicar por qué el Organismo Ejecutivo crea, en el Presupuesto 2015, una partida adicional que denomina “aporte extraordinario al Organismo Judicial”. Igualmente es importante verificar el cumplimiento completo del artículo 213 constitucional, en la parte que indica: *El Organismo Judicial deberá publicar anualmente su presupuesto programático e informará al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución analítica del mismo.*
5. Es necesario que se analice cómo se fija la asignación constitucional a la Corte de Constitucionalidad, porque si bien es cierto, en el artículo 268 constitucional, último párrafo, se señala: *La independencia económica de la Corte de Constitucionalidad, será garantizada con un porcentaje de los ingresos que correspondan al Organismo Judicial,* no hay certeza de la metodología de fijación del monto. El cálculo efectuado señala que se determinó por parte del Ministerio de Finanzas Públicas que sea el 5% de la asignación constitucional prevista para el Organismo Judicial, no se identifican argumentos que justifiquen ese porcentaje. Igualmente, se destaca que el Organismo Ejecutivo apertura una partida que la identifica como “aporte extraordinario a la Corte de Constitucionalidad”, por Q 20.0 millones.
6. El caso de la Universidad de San Carlos es emblemático, no solo porque fue la entidad accionante ante la CC, y que derivó en la sentencia que se analiza, sino porque la universidad estatal recibirá exactamente el 5% de los ingresos ordinarios del Estado, aunque la norma constitucional señala que la asignación privativa será no menor del cinco por ciento. Adicionalmente se identificaron otras asignaciones extraordinarias para la entidad educativa universitaria.
7. En cuanto a la asignación constitucional a favor del deporte se muestra una discrepancia, dado que, con la información identificada en el Proyecto de Presupuesto del Estado 2015, podría no haberse asignado el mínimo del 3% de los ingresos ordinarios del Estado. La diferencia entre

lo identificado y lo que debería ser, asciende a Q 37.6 millones. Si se aplica el tres por ciento al monto de Q 29,490.03 el dato resultante asciende a Q 884.7 millones, y no a lo identificado de Q 847.1 millones. Cabe determinar dónde se presupuestaron los Q 37.6 millones, faltantes en la partida denominada 25% para el deporte no federado.

8. Por último, es de suma importancia analizar a mayor profundidad el tema de la educación, porque el ejercicio que se presentó en el cuadro anterior, es sólo de carácter preliminar. Lo importante no es sólo verificar que se cumpla con el mandato legal del 35% de los ingresos ordinarios del Estado contenido en la Ley de Educación Nacional<sup>69</sup>, sino la integralidad de cumplimiento de las normas legales del sector educación.

---

<sup>69</sup> Artículo 89 del Decreto número 12-91 del Congreso de la República.

## CONCLUSIONES

1. La sentencia de la Honorable Corte de Constitucionalidad, contenida en el expediente número 5298-2013, es un parteaguas para el cálculo por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado para cada ejercicio fiscal, a partir del año 2015.
2. Con la sentencia y los criterios establecidos por la CC, se zanja una disputa añeja entre los receptores de asignaciones constitucionales (USAC, OJ, municipalidades, TSE y deporte) y el Ministerio de Finanzas, sobre la metodología de cálculo para determinar los ingresos ordinarios del Estado, base para la distribución de esas asignaciones constitucionales.
3. El Tribunal Constitucional fijó que los ingresos ordinarios del Estado son los ingresos tributarios.
4. La disponibilidad propia del Gobierno está supeditada, exclusivamente, al cumplimiento de los compromisos financieros que la Constitución Política de la República impone al Estado.
5. El resultado del análisis efectuado, es que las municipalidades de todo el país han dejado de percibir por concepto de la asignación constitucional del 10%, durante el período 2007 – junio 2014, el monto total de Q 2,217.9 millones; esto porque el Ministerio de Finanzas Públicas ha utilizado criterios adicionales a los que fijó la Corte de Constitucionalidad.
6. El Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, debe reformar el artículo 25 del Acuerdo Gubernativo número 540-2013, para ajustarse a la sentencia de la Corte de Constitucionalidad.
7. En el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015, tanto el Organismo Ejecutivo como el Organismo Legislativo tendrán que respetar y verificar los criterios advertidos en la parte resolutive de la sentencia de la Honorable Corte de Constitucionalidad, contenida en el expediente número 5298-2013. En un primer cálculo aproximado que se presenta en este trabajo, se puede llegar a la conclusión, que el proyecto de Presupuesto 2015, no respetó en su totalidad, la sentencia de la CC. De los cálculos efectuados se estableció una diferencia de Q 335.85 millones, los cuales no serán percibidos por las municipalidades del país.
8. En todo análisis posterior a este trabajo, no debe dejarse al margen lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, en cuanto al contenido del artículo 13, en lo referente a: ... *Los montos asignados en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado no obligan a la realización de los gastos correspondientes, éstos deben efectuarse en la medida en que se van cumpliendo los objetivos y las metas programadas.* La pregunta a responder es si las asignaciones constitucionales presupuestadas quedan condicionadas al citado artículo 13.

9. Verificar sobre un análisis más amplio, a la luz de la sentencia de la CC, si es necesario una reforma integral del artículo 22, Determinación de Asignaciones Privativas, de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97. Tomar en cuenta que la sentencia declaró inconstitucional la frase “*sin destino específico*” y formuló reserva interpretativa en cuanto a la frase “*y disponibilidad propia del Gobierno*”, ambas contenidas en el referido artículo 22.
10. Se reconoce que los cálculos realizados en este análisis se realizaron con las cifras identificadas en distintos documentos, y que las diferencias establecidas podrían ser explicadas por las autoridades financieras del Organismo Ejecutivo. Sin embargo, al no haber certeza, se sugiere que haya un debate y explicación pública.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2014  
10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A. PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259  
[www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt), [asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)  
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.