

Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala



## Perspectiva

# Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

Mario Fernando Castillo Cabrera<sup>1</sup>

Docente Universitario Auxiliar II/USAC

### Resumen

El artículo, en la misma línea de la tesis de grado del autor, presenta una reflexión del comportamiento de la asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala. Para ello, se realiza un análisis de la historia constitucional de la materia y de las leyes de Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado aprobados desde 1979 a 2019. Posteriormente se trae a colación distintas sentencias de la Corte de Constitucionalidad sobre el tema y se comprueba si las entidades encargadas de formular, aprobar y ejecutar el presupuesto general de Estado han cumplido con el compromiso mínimo financiero, hasta el máximo de los recursos disponibles, con este importante derecho.

### Palabras clave

Educación superior, Universidad de San Carlos, presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, derecho constitucional, derecho presupuestario

1. Estudiante de Derecho. Profesor auxiliar de cátedra II en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Columnista de opinión. Contacto: mariofcastillo2012@profesor.usac.edu.gt

---

Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

---

### Abstract

This article, along the same lines as the author's graduate thesis, presents a reflection of the behavior of the constitutional budget allocation to public higher education in Guatemala. For this, an analysis of the constitutional history of the matter and of the General Budget Laws of income and expenditures of the State approved from 1979 to 2019 is carried out. Subsequently, different judgments of the Constitutional Court on the subject are brought up. It checks whether the entities in charge of formulating, approving and executing the general state budget have complied with the minimum financial commitment, up to the maximum of available resources, with this important right.

### Keywords

Higher education, Universidad de San Carlos, budget of ordinary state revenues, constitutional law, budgetary Law

## Introducción

La educación superior pública se encuentra ampliamente reconocida como un derecho humano, forma parte del catálogo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) con rango internacional y nacional. Como ejemplo, se contempla en el corpus iuris del Derecho Internacional de Derechos Humanos en los instrumentos de hard law siguientes: la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las normas sociales de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así mismo, se reconoce su importancia para el desarrollo integral de las personas en herramientas internacionales de soft law, como la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Declaración de Incheon y el Marco de acción para la realización del Objetivo de Desarrollo sostenible 4, entre otras.

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

Además en el derecho interno de Guatemala el reconocimiento a este derecho, el establecimiento de la entidad encargada de prestar este servicio y la mención de obligaciones presupuestarias del Estado con rango constitucional, es una tradición que data desde 1921 en las distintas normas supremas de la historia constitucional del país. La actual Constitución Política de la República de Guatemala no es la excepción en darle un espacio relevante a la educación superior pública e incluso en los Acuerdos de Paz de 1996 un tópico de los mismos hace referencia al nivel superior de la educación como una obligación estatal (Secretaría de la Paz, 2006).

Sin embargo, a pesar de la constitucionalización del derecho a la educación superior y su reconocimiento a nivel internacional en materia de derechos humanos, todo análisis crítico de los DESCA formulará algunas interrogantes respecto a la brecha que existe entre la normatividad y la realidad de los mismos. En Guatemala, a

pesar de todos los instrumentos nacionales e internacionales que reconocen su importancia, solo un 4% de la población tiene un grado académico universitario (INE, 2019).

Fue en 2018, en el contexto de una crisis financiera que atravesaba la única universidad pública de Guatemala (Estrada, 2018) que surgió la iniciativa de realizar un análisis técnico-jurídico respecto a la asignación presupuestaria a la Universidad de San Carlos, de rango constitucional, y resolver una interrogante principal: si la Universidad de San Carlos gozaba de un privilegio en la norma suprema de contar con un porcentaje específico del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado ¿porqué éste no evidenciaba un comportamiento estable financiero en los últimos años, que permitiera mejorar las condiciones de la educación superior pública?<sup>2</sup>

La hipótesis sobre la que parte el presente artículo, ante la problemática anterior, es la siguiente:

---

2. El presente análisis se resolverá tomando en consideración el factor externo de las obligaciones estatales con relación a la educación superior pública como un DESCA, aunque como autor no ignoro los factores internos de calidad de gasto ni la urgente necesidad de impulsar una reforma universitaria acorde a las necesidades de la Universidad de San Carlos de Guatemala en el siglo XXI.

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

La actual forma de cálculo de la asignación presupuestaria constitucional mínima a la educación superior pública por parte de los órganos encargados de formular y aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado incumple con el espíritu original de la redacción del artículo 84 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para la comprobación de la hipótesis, el escrito consta de tres partes: en la primera, se desarrollará lo referente a los antecedentes de la asignación presupuestaria a la educación superior pública con rango constitucional; posterior a ello, se entrará a conocer la base de cálculo de las asignaciones presupuestarias de rango constitucional en el orden jurídico guatemalteco a la educación superior del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado; y, por último, se presentarán resultados y conclusiones respecto al comportamiento de la asignación presupuestaria constitucional a este derecho en Guatemala.

## Antecedentes

La Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde 1986, contempla un amplio

catálogo de derechos fundamentales de carácter individual y social en su parte dogmática. Uno de ellos es la educación a todo nivel, desde la educación inicial hasta el nivel superior. Con este último nivel de educación se observa la particularidad de que se delega la prestación de este servicio a una institución autónoma (artículo 82), con un modelo de gobierno establecido (artículo 83) y un compromiso de Estado de asignar un porcentaje no menor del 5% del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado para su funcionamiento (artículo 84).

Esta redacción relativa a la enseñanza superior, y su inversión en ella, es similar a la de textos constitucionales en los países de Centro América. Como ejemplo, la Constitución Política de la República de El Salvador, de 1983, en su artículo 61 garantiza una partida del Presupuesto del Estado para el sostenimiento de las universidades estatales; la Constitución Política de la República de Honduras, de 1982, garantiza en su artículo 161 una asignación privativa no menor del 6% del Presupuesto de Ingresos netos de la República, excluidos los ingresos relativos a préstamos y donaciones, para la educación superior pública; la Constitución

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

Política de la República de Nicaragua, en el artículo 125, otorga una aportación anual del 6% del Presupuesto General de la República a las universidades estatales y centros de educación técnica superior; y, en Costa Rica, el artículo 84 y 85 de su texto constitucional garantiza un patrimonio propio a las universidades nacionales, relacionado con el artículo 78 de su Constitución reformada, en 2011, fija una meta de alcanzar una inversión estatal del 8% anual del Producto Interno Bruto en el rubro educativo a todo nivel (Araya, 2018).

Lo anotado en el párrafo anterior no es relativamente nuevo en la historia del constitucionalismo en Guatemala. La primera vez que se hizo referencia a un aporte presupuestario a la educación superior pública, en un texto constitucional, fue en la quinta reforma a la Constitución o Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879, el 11 de marzo de 1921, en el contexto del derrocamiento del dictador Manuel Estrada Cabrera y la ascensión al gobierno de la república del Partido Unionista de aquella época, liderado por Carlos Herrera (Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2001).

En este breve período de la historia,

a pesar de algunas diferencias entre estudiantes universitarios y los unionistas, luego de limitaciones a la universidad (en aquel entonces se llamaba Universidad Nacional) en el gobierno de Estrada Cabrera, la reforma constitucional contenía disposiciones que pretendían dar una mayor libertad a la casa de estudios superiores del país y contemplando una obligación del gobierno central de garantizar una partida presupuestaria para el sostenimiento de la educación superior impartida por el Estado (Cazalí, 2001).

Sin embargo, el gobierno unionista de aquella época duró poco y fue sustituido por gobernantes que impulsaron constantes recortes a la institución universitaria y, por consiguiente, las condiciones de acceso e impartición de la educación superior fueron mermadas en favor de otros rubros de gasto prioritarios para los gobiernos de turno (Álvarez, 2012).

Llegado el momento del movimiento revolucionario de octubre de 1944, uno de los temas prioritarios ante el contexto anteriormente descrito fue dotar de autonomía a la Universidad de San Carlos y retomar el deber de garantizar del presupuesto

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

nacional una partida para su funcionamiento, sin tener aún un porcentaje mínimo establecido. Ambos temas fueron garantizados primero a través del Decreto 12 y el Decreto 15 de la Junta Revolucionaria de Gobierno y posteriormente fueron incluidos en el texto Constitucional de 1945 (Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2001).

Diez años más tarde, con el movimiento contrarrevolucionario y su texto constitucional que derogó la Constitución Política de la República de 1945, fue la primera vez que se consignó una porcentaje específico para el sostenimiento de la educación superior pública del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, fijado en un 2% (Corte de Constitucionalidad, 2001).

Esta acción, que suponía un avance en los compromisos del Estado para garantizar el funcionamiento de la única institución pública que brindaba el servicio de la educación superior se explica, según Álvarez, con la intención del gobernante Castillo Armas de controlar cualquier sospecha de comunismo en la educación a través de la universidad. Este avance, según considera el autor,

tuvo un alto costo a la libertad de cátedra y la obligó a ser precavida con temas que podían ser considerados como comunistas o contrarios al régimen (Álvarez, 2012).

Con esta explicación coincide Cazalí, señalando que incluso antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1956, el gobierno contrarrevolucionario otorgó una partida presupuestaria del 2% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios a través de un decreto especial, de fecha 6 de julio de 1954. Estas medidas, en apariencia favorables a la universidad, tenían además la intención política de atraer a la comunidad universitaria al bando anti-comunista (Cazali, 2001).

Posterior al antecedente histórico contrarrevolucionario, en el nuevo texto constitucional de 1965 se aumentó el porcentaje anterior al 2.5% del Presupuesto de ingresos ordinarios de la Nación (Corte de Constitucionalidad, 2001). Bajo la vigencia de esta Constitución, según reseña Cazalí, en el período del rectorado 1974-1978 del doctor Roberto Valdeavellano Pinot, la Universidad de San

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

Carlos logró a través de gestiones con las autoridades de turno un incremento presupuestario al 3% del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado. Este aumento permitió destinar fondos de inversión a las primeras construcciones de centros universitarios en los departamentos, ocho edificios en el campus central y para concluir el anillo universitario que rodea a las instalaciones del campus central<sup>3</sup> (Cazali, 2001).

Los citados antecedentes en el desarrollo de la historia constitucional de Guatemala, aunados a los ejemplos contemporáneos en el constitucionalismo centroamericano de garantizar, a nivel constitucional, el financiamiento de la educación superior pública, fueron la génesis de la redacción relativa al sostenimiento financiero de la Universidad de San Carlos de Guatemala, prestada aún por una única entidad educativa, en la Constitución Política de

la República de 1986, que textualmente establece:

Artículo 84. Asignación presupuestaria para la Universidad de San Carlos de Guatemala. Corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico.

## Cálculo de la asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública

La redacción del artículo vigente constitucional, que regula la

---

3. También cabe destacar que, a pesar de no ser una Constitución Política de la República, el Estatuto Fundamental de Gobierno 24-82, que derogó el texto constitucional de 1965, copió el apartado de la educación superior pública de su antecesora en su artículo 99, incluyendo el aporte presupuestario constitucional a la educación superior pública (Corte de Constitucionalidad, 2001).

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

asignación presupuestaria a la educación superior pública, similar a los antecedentes constitucionales de 1956 y 1965, contiene el concepto de Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado como base del cálculo del porcentaje mínimo asignado. Lo anterior sin excluir la obligación estatal en materia de los DESCA, contenida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos relativo a los DESCA, de mejorar progresivamente y “hasta el máximo de recursos posibles” las condiciones de los derechos sociales, incluido el derecho a la educación superior (Courtis y Abramovich, 2014).

El Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, al no encontrar una definición legal expresa, ha sido objeto de distintas interpretaciones por parte de la comunidad académica, del Ministerio de Finanzas Públicas y de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Con el propósito de presentar una definición objetiva del concepto y evaluar el comportamiento de la asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en su sentido original, la investigación que realicé tomé como

referente para la comprensión de la definición un análisis de: las leyes generales de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, previas a la entrada en vigencia del actual texto constitucional, discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 sobre la materia y sentencias de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

Respecto de la legislación presupuestaria en Guatemala, para comprender el alcance del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, la búsqueda se desarrolló en el Archivo Legislativo, y la razón de haber recurrido a la historia para desentrañar su significado fue que, como se hizo referencia en el apartado anterior, el concepto de Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado estaba contenido tanto en la redacción del texto constitucional de 1956 como el de 1965, antecedentes directos del actual artículo 84 constitucional, que regula la asignación presupuestaria a la educación superior pública.

Los presupuestos generales del Estado desde 1956 a 1978 revisados, no desarrollaban de manera exhaustiva lo referente a los egresos del Estado ni contenían



## Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

una partida presupuestaria expresa para la Universidad de San Carlos de Guatemala. Es hasta 1979, en el Decreto legislativo 86-78, que la Ley General de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado

contiene una mención específica a la Universidad de San Carlos de Guatemala y, por consiguiente, a la educación superior pública del Estado, como puede verse en la siguiente imagen.

### Imagen 1

## Diario de Centro América

ANTES EL GUATEMALTECO

ORGANO OFICIAL DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

Decreto de la Presidencia Constitucional  
Título de Redacción: 21-17  
Director Periódico  
Federico Zelaya Rucke  
Fundado el 3 de Agosto de 1959  
18 años 6-72, una 1  
Título de Administración: 21-18

TOMO CCX GUATEMALA, JUEVES 21 DE DICIEMBRE DE 1978 NUMERO 22

### SUMARIO

#### ORGANISMO LEGISLATIVO

#### DECRETO NUMERO 86-78

#### ORGANISMO EJECUTIVO

#### MINISTERIO DE AGRICULTURA

Plazo en 5.300 millones de quetzales y 1.000.000 quetzales de tarifa a tarifa de

escuela de educación, la cual cubre para centros educativos, en la per-

duración de 1979-80.

#### MINISTERIO DE ECONOMIA

Asignación al centro de estudios de la zona rural "El Financiero y Com-

petencia Educativa", que en los próximos meses se denominará "MULTIPLAS".

Quedan a la espera de la asignación de 200 millones de quetzales de

compra de bienes y servicios, en 1979, en la asignación de recursos

compra de bienes y servicios, en 1979, en la asignación de recursos

compra de bienes y servicios, en 1979, en la asignación de recursos

#### PUBLICACIONES VARIAS

#### MINISTERIO DE EDUCACION

#### UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

#### ANUNCIOS VARIOS

Matrícula... Asignación presupuestaria... Clases... Clases...

Matrícula... Asignación presupuestaria... Clases... Clases...

Matrícula... Asignación presupuestaria... Clases... Clases...

#### ORGANISMO LEGISLATIVO

#### DECRETO NUMERO 86-78

#### EL ORDEN DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

Artículo 20.-Se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado para el mismo período en la cantidad de UN MIL CINCUENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO QUETZALES EXACTOS (Q1 055 966 455):

### PRESUPUESTO DE EGRESOS DE FUNCIONAMIENTO (EN QUETZALES)

| Organismos o Ministerios                                                           | Programa de Funcionamiento | Programa de Transferencias Corrientes | TOTAL       |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|-------------|
| Organismo Legislativo                                                              | 2 662 973                  | 109 260                               | 2 772 233   |
| Organismo Judicial                                                                 | 5 593 318                  | 1 379 988                             | 6 973 306   |
| Organismo Ejecutivo                                                                | 12 333 386                 | 3 104 339                             | 15 437 725  |
| Presidencia de la República                                                        | 4 675 472                  |                                       | 4 675 472   |
| Secretaría de Bienestar Social                                                     | 1 449 564                  |                                       | 1 449 564   |
| Desarrollo de la Comunidad                                                         | 5 280 729                  | 2 322 701                             | 7 603 430   |
| Ministerio de Relaciones Exteriores                                                | 20 979 859                 | 9 542 016                             | 30 521 875  |
| Ministerio de Gobernación                                                          | 55 845 741                 | 6 672 000                             | 62 517 741  |
| Ministerio de la Defensa Nacional                                                  | 32 901 739                 |                                       | 32 901 739  |
| Ministerio de Finanzas Públicas                                                    |                            |                                       |             |
| Aporte a Entidades Descentralizadas y otras Instituciones                          |                            | 11 137 243                            | 11 137 243  |
| Clases Pasivas, Aguinaldes y otras Prestaciones                                    |                            | 47 003 466                            | 47 003 466  |
| Subsidio al Transporte Urbano                                                      |                            | 10 200 000                            | 10 200 000  |
| Ministerio de Educación                                                            | 70 241 330                 | 31 818 078                            | 102 059 408 |
| Aporte a la Universidad de San Carlos de Guatemala (3% de los Ingresos Corrientes) |                            | 19 896 517                            | 19 896 517  |

Fuente: Diario de Centroamérica, 21 de diciembre de 1978

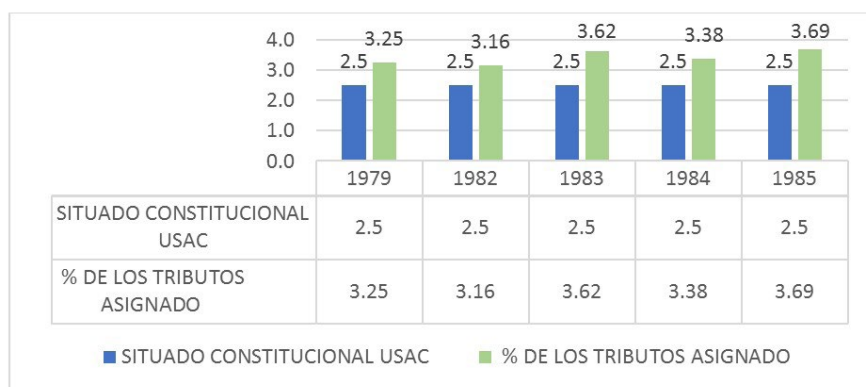
Al dar lectura a las leyes del Presupuesto de 1979, 1982 (Decreto 46-81), 1983 (Decreto ley 107-82), 1984 (Decreto ley 143-83) y 1985 (Decreto ley 120-84), previos a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, se observa que el Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado se equiparaba a los ingresos tributarios del Estado, sin

deducción alguna. Considerando que los textos constitucionales vigentes en los referidos años contenían la obligación de asignar un porcentaje no menor al 2.5% y el referido acuerdo de otorgar a la Universidad de San Carlos un porcentaje del 3%, al realizar la comparativa entre los ingresos tributarios y el aporte constitucional a la educación superior pública

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

de esa época, previa a la constituyente, se observa que siempre se otorgó un porcentaje mayor al 3% de la base de la totalidad de los tributos, sin deducción alguna, como puede apreciarse en la gráfica siguiente.

**Gráfica 1**  
**Asignación presupuestaria a la USAC**  
**1979-1985**



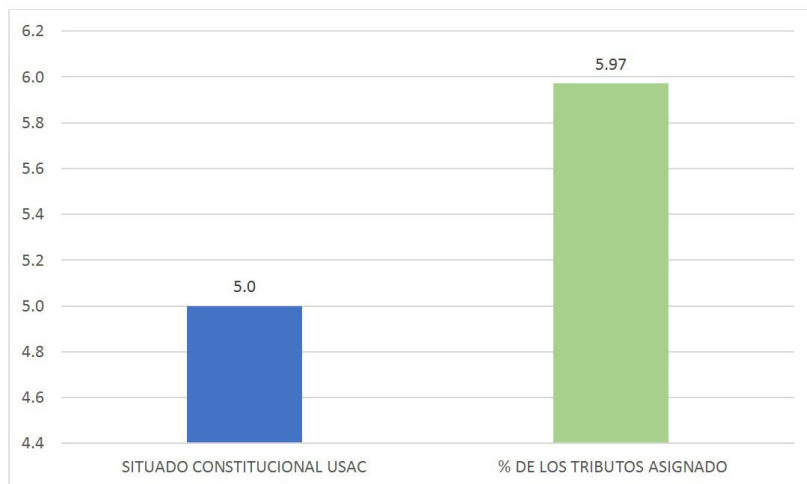
Fuente: Elaboración propia

Aunado a lo anterior, el primer Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1986 (Decreto ley 140-85), aún elaborado por las autoridades de finanzas públicas de la Jefatura de gobierno antes de la toma de posesión del primer presidente constitucio-

nal, asignaron un porcentaje no menor del cinco por ciento de los ingresos tributarios del Estado, lo cual denota que el Presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado abarcaba la totalidad de los ingresos tributarios como se puede observar en la siguiente gráfica

Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

**Gráfica 2**  
**Asignación presupuestaria a la USAC**  
**1986**



Fuente: Elaboración propia

Para constatar la conclusión anterior, en los diarios de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, específicamente en su sesión número 72, se discutió incluir porcentajes de los presupuestos del Estado para determinados rubros e instituciones. Por ejemplo, el constituyente Skinner Klée no se mostraba favorable a asignar porcentajes específicos determinados por el texto constitucional y cuestionaba a sus colegas de la siguiente forma (Congreso de la República de Guatemala, 2014): “¿Qué

será del Estado de Guatemala, cuando de cada quetzal que entre de impuestos, estamos asignando aquí alegremente ya, once centavos de ellos?”.

Su postura era desfavorable; en el momento de la redacción del texto constitucional cuando se celebró la sesión en la cual Skinner Klée profirió el cuestionamiento, ya se había asignado un 5% a la Universidad de San Carlos de Guatemala, un 3% al deporte y se discutía aprobar un 3% al Organismo Judicial, del

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado (al final se llegó al acuerdo de un 2%). Pero, como se observa del extracto citado, su preocupación eran los impuestos del Estado y considera los ingresos ordinarios como un todo, sin deducciones de ninguna clase. Al final su postura minoritaria fue rebatida por constituyentes que evidenciaron la importancia de destinar recursos específicos para ciertos sectores prioritarios, con el afán de promover el desarrollo del país (Congreso de la República de Guatemala, 2014).

Con lo anterior, se analizó un segundo elemento en la historia que corrobora la conclusión que emana del análisis de los presupuestos de ingresos y egresos del Estado en diferentes ejercicios fiscales, donde se consideraba que el Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado estaba compuesto por la totalidad de los ingresos tributarios. Además de ello, al revisar precedentes jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, se constató que en la sentencia del 10 de julio de 2014, emitida dentro del expediente 5298-2013, se concluyó lo siguiente “[...] deviene fundado y razonable afirmar que el concepto constitucional de ‘ingresos ordinarios’ corresponde

con el de ‘ingresos tributarios’ [...]” (Corte de Constitucionalidad, 2014, pág.8):

En el caso más reciente cuando se examinó lo relativo a la inversión en educación superior pública del Estado, en una acción constitucional de amparo interpuesta por la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU-Oliverio Castañeda de León), la Corte de Constitucionalidad (2019) fue clara al indicar cuál es la base del cálculo de los aportes constitucionales, al indicar:

Se exhorta tanto al Congreso de la República, como al Ministerio de Finanzas Públicas, para que en futuras formulaciones y aprobaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, tomen en cuenta lo manifestado por esta Corte en sentencia de diez de junio de dos mil catorce, emitida dentro del expediente 5298-2013, en el sentido de que la frase “sin destino específico” que estaba contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto, fue expulsada del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, su proceder no puede estar fundamentado en ella, así como lo considerado

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

en el presente fallo, en el entendido que la asignación presupuestaria constitucional debe ser acreditada directamente del total de los ingresos tributarios, sin que prime, para ese efecto, ninguna otra deducción de distinto carácter, verbigracia deducciones o asignaciones presupuestarias contenidas en leyes ordinarias [...] (pág.30)

De las tres referencias anteriores, los antecedentes de forma de cálculo previo al actual texto constitucional (que mantiene similar redacción de las constituciones de 1956 y 1965) en las leyes de presupuesto, la revisión de los diarios de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente donde se discutió la razón de ser de los aportes constitucionales, y las sentencias de la Corte de Constitucionalidad en la materia, es dable afirmar que la base sobre la cual se debe calcular la asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública es el Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, que está compuesto por la totalidad de los ingresos tributarios proyectados en el ejercicio fiscal sin deducción alguna.

Sin embargo, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Congreso de la República en los últimos años han realizado de forma distinta el cálculo del presupuesto mínimo a la educación superior pública en Guatemala. Sostengo mi anterior afirmación, primero, con base en el análisis de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad ya citada dentro del expediente 5298-2013 y el Acuerdo gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, debido a que la sentencia y el referido reglamento fueron citados en la evacuación de audiencias por ambas entidades dentro de la tramitación del expediente 5510-2018.

En 2013 la Universidad de San Carlos de Guatemala interpuso una acción de inconstitucionalidad general parcial en contra de las frases “sin destino específico” y “disponibilidad propia del gobierno” contenidas en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esto debido a que del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado deducían los ingresos tributarios con destino específico, previo a calcular las asignaciones presupuestarias constitucionales. El tribunal constitucional guatemalteco declaró



---

Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

---

con lugar parcialmente la acción y expulsó del ordenamiento jurídico la frase “sin destino específico” bajo el razonamiento de que no es permitido al legislador, a través de una ley ordinaria, disminuir la base del cálculo del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado. Respecto a la frase “disponibilidad propia del gobierno”, no fue expulsada del ordenamiento jurídico sino que se creó la siguiente reserva interpretativa (2014):

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 (pág. 14).

Esta reserva interpretativa generó una solución ambigua al tema. Al analizar la literalidad de la misma, el Ministerio de Finanzas Públicas considera que puede deducir rubros al Presupuesto de ingresos ordinarios las obligaciones pecuniarias que contiene la Constitución Política de la República vigente, generando una jerarquía inexistente entre ciertas obligaciones constitucionales sobre otras, cuando el texto constitucional, a mi criterio no establece jerarquías como se observa en el apartado anterior.<sup>4</sup>

En todo caso, la reserva interpretativa debe entenderse en el sentido que el artículo 22 de la Ley Orgánica del Presupuesto contiene asignaciones de rango constitucional y rango ordinario, siendo solo factible descontar del total del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado para calcular las asignaciones de rango ordinario, las obligaciones pecuniarias constitucionales.

La afirmación anterior también se observa al analizar el com-

---

4. Según lo argumentado por el Ministerio de Finanzas Públicas en la evacuación de audiencias en la acción constitucional de amparo dentro del expediente 5510-2018 al que se tuvo acceso.

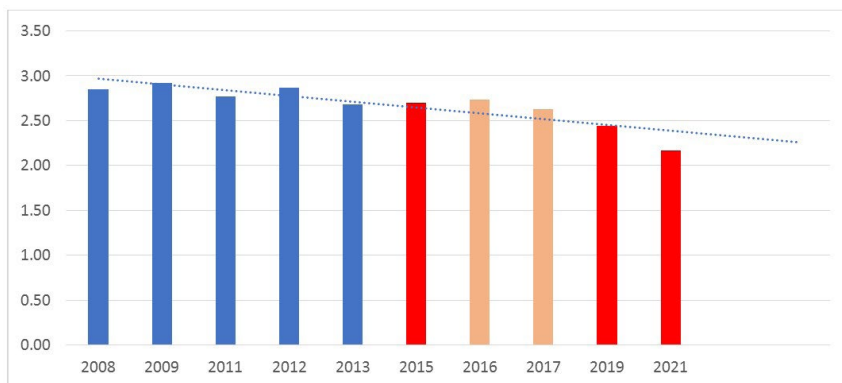
**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

portamiento de los presupuestos del Estado antes y después de la emisión de la sentencia del 10 de julio de 2014 en el expediente citado, al no representar una mejora en el comportamiento de la asignación presupuestaria a la educación superior, sino al contrario, continua

con un descenso el concepto del Presupuesto de ingresos ordinarios, siendo año con año menor el aporte constitucional a la Universidad de San Carlos (gráfica 3) con relación a los ingresos tributarios incluyendo el proyecto de presupuesto general del Estado para 2021.

**Gráfica 3**

**Comportamiento del aporte presupuestario a la USAC  
Antes y después del expediente 5298-2013**



Fuente: Elaboración propia

Incurre también en error el Congreso de la República de Guatemala, al interpretar que el artículo 25 del Acuerdo gubernativo 540-2013, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, sigue siendo aplicable en el cálculo de la asignación presupuestaria

a la educación superior pública contenida en el artículo 84 de la norma suprema. El referido artículo contiene una serie de deducciones al Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado que, según el Congreso de la República están facultados a realizar, ignorando la

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

reserva interpretativa formulada dentro del expediente 5298-2013 y el sentido original del texto constitucional.<sup>5</sup>

Esto demuestra, a mi criterio, que los órganos encargados de la formulación y aprobación de los presupuestos generales del Estado han contradicho el espíritu de la sentencia analizada, tema que fue clarificado en la sentencia también citada del 27 de noviembre de 2019, dentro del expediente 5510-2018, donde la Corte de Constitucionalidad reitero que el porcentaje constitucional debe ser acreditado de la totalidad de los ingresos tributarios, congruente con lo argumentado en el anterior apartado del presente artículo.

## Comportamiento de la asignación presupuestaria a la educación superior pública

Una vez desarrollada la parte teórica del error en la asignación presupuestaria, se contrastó los

presupuestos generales del Estado aprobados desde 1986 con el proyecto de presupuesto del año 2021 (bajo el actual orden constitucional), para comprobar los errores en la práctica de interpretaciones erróneas del texto constitucional, que impiden la estabilidad financiera a la Universidad de San Carlos de Guatemala, entidad autónoma encargada de la prestación del servicio de la educación superior pública. Los siguientes son los resultados de la investigación realizada en la unidad de análisis y temporalidad establecida:

**a)** Después de 1986 se empezó a observar un comportamiento al alza de deducciones por parte del Ministerio de Finanzas Públicas a la base del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado (gráfica 4), afectando de forma negativa el presupuesto de la Universidad de San Carlos de Guatemala. En el actual proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2021, se alcanza un 56.63% de deducciones a

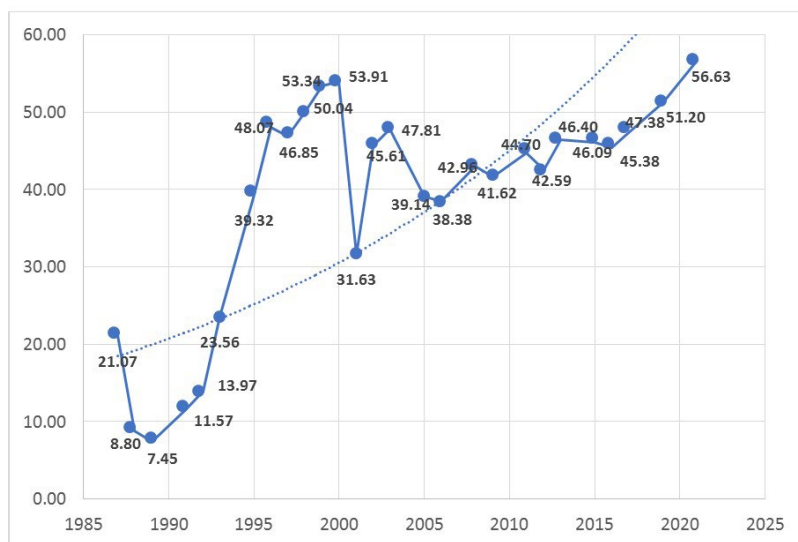
---

5. Según lo argumentado por el Congreso de la República en la evacuación de audiencias en la acción constitucional de amparo dentro del expediente 5510-2018 al que se tuvo acceso.

Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

la totalidad de los ingresos ordinarios (que originalmente eran los tributarios), siendo la cantidad mas alta de deducciones realizada de forma discrecional por el Gobierno central:

**Gráfica 4**  
**Porcentaje de educciones al**  
**Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado**  
**1985-2021**



Fuente: Elaboración propia

- b)** Disminución de la base del cálculo del situado constitucional a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Derivado de lo anterior, la base del cálculo para determinar el presupuesto de la Universidad de San Carlos de Guatemala ha disminuido, con un comportamiento a la baja, desvalorizando así el sentido del Artículo 84 de la Constitución Política de la República de Guatemala:

Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

**Tabla 1**  
**Deducciones del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado**  
**versus base del cálculo de las asignaciones presupuestarias constitucionales**  
**1987-2021**

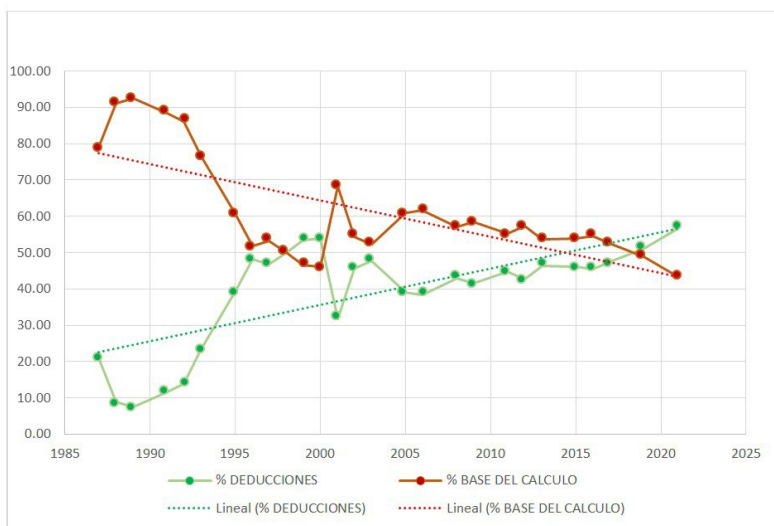
| Año  | % deducciones | % base del cálculo | Año  | % deducciones | % base del cálculo |
|------|---------------|--------------------|------|---------------|--------------------|
| 1987 | 21.07 %       | 78.93 %            | 2003 | 47.81 %       | 52.19%             |
| 1988 | 8.80 %        | 91.20 %            | 2005 | 39.14 %       | 60.86 %            |
| 1989 | 7.45 %        | 92.55 %            | 2006 | 38.38 %       | 61.62%             |
| 1991 | 11.57 %       | 88.43 %            | 2008 | 42.96 %       | 57.04 %            |
| 1992 | 13.97 %       | 86.03 %            | 2009 | 41.62%        | 58.38 %            |
| 1993 | 23.56 %       | 76.44 %            | 2011 | 44.70 %       | 55.30 %            |
| 1995 | 39.32 %       | 60.68 %            | 2012 | 42.59 %       | 57.41%             |
| 1996 | 48.07 %       | 51.93 %            | 2013 | 46.40 %       | 53.60 %            |
| 1997 | 46.85 %       | 53.15 %            | 2015 | 46.09 %       | 53.91 %            |
| 1998 | 50.04 %       | 49.96 %            | 2016 | 45.38 %       | 54.62 %            |
| 1999 | 53.34 %       | 46.66 %            | 2017 | 47.38 %       | 52.62%             |
| 2000 | 53.91 %       | 46.09 %            | 2019 | 51.20 %       | 48.80 %            |
| 2001 | 31.63 %       | 68.37 %            | 2021 | 56.63 %       | 43.37 %            |
| 2002 | 45.61 %       | 54.39 %            |      |               |                    |

Fuente: Elaboración propia

Al comparar las deducciones con la base del cálculo que consideran el Ministerio de Finanzas Públicas y el Congreso de la República, (gráfica 5) se observa una tendencia al alza en las deducciones y, por consiguiente, una disminución de la base del cálculo de la asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública.

Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

**Gráfica 5**  
**Base del cálculo con relación a deducciones**



Fuente: Elaboración propia

Este análisis del comportamiento de la asignación presupuestaria a la educación superior pública por parte del Estado de Guatemala explica, parcialmente, por qué es deficitario a pesar de ser uno de los países de la región de Centroamérica que tiene garantizado un aporte porcentual específico de sus ingresos ordinarios en su texto constitucional. Muestra de ello, son las observaciones y recomendaciones del Grupo de trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2018)

al no observar metas claras presupuestarias por parte del Estado con el derecho a la educación a todo nivel, incluida la superior:

El GT recuerda y enfatiza que las “metas que requieren de la realización de mayores esfuerzos de coordinación e implementación por parte de los Estados, en adición al incremento de compromisos financieros y presupuestarios para sostener efectivamente las políticas sociales. La vinculación entre el sistema

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

económico y las políticas sociales es indisoluble y se requiere mayor inversión estatal que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones estatales". En este sentido recomienda al Estado al menos mantener las políticas y presupuestos que benefician a los habitantes en el ejercicio de los DESCA (párr. 51).

Esta falta de compromiso financiero con la educación a todo nivel y la falta de cumplimiento de las metas mínimas presupuestarias de rango constitucional, también ha sido evaluada con relación al gasto público en comparativa con el producto interno bruto (PIB). Como indica Palacios, citando el informe "Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades" del Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala invierte solo el 2.8 % de su PIB en educación a todo nivel, muy por debajo del promedio latinoamericano que se encuentra en 5.1%. La situación es más complicada en el ámbito de la educación superior en específico, al ser Guatemala el penúltimo lugar de América Latina y el Caribe en gasto público en educación superior (0.3%), por

debajo del promedio también fijado en 1.1% con relación al PIB (Palacios, 2017).

## Conclusiones

Este artículo tuvo como propósito presentar un análisis de la asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública, contrastando el deber ser con el ser de la misma. Se planteó una hipótesis relativa al incumplimiento de lo contenido en el Artículo 84 de la Constitución Política de la República de Guatemala, norma que desarrolla lo relativo al tema.

Para comprobar la hipótesis, se trajeron a colación los antecedentes de los situados constitucionales para el rubro de la educación superior pública en la historia constitucional guatemalteca, se revisó el Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 y las leyes de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobados para los ejercicios fiscales en el período 1979-2019 y el proyecto de presupuesto para el año 2021, presentado el 2 de septiembre del año en curso.

---

**Mario Fernando Castillo Cabrera** ◀ **Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala**

---

Una vez realizado el análisis se puede concluir lo siguiente: a) El Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado está compuesto, en su sentido original, por la totalidad de los ingresos tributarios sin deducción alguna; b) De 1979 a 1986 la asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública fue acreditada sobre un porcentaje no menor al establecido en el texto constitucional de la totalidad de los tributos; c) El Ministerio de Finanzas Públicas y el Congreso de la República a partir del año 1987, hasta el proyecto de presupuesto 2021, han realizado una serie de deducciones sistemáticas que a la fecha alcanzan más de la mitad del Presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, de forma discrecional.

La comprobación de la hipótesis explica, en parte, la precariedad del gasto público en educación superior pública por el Estado de Guatemala, por el incumplimiento de las metas establecidas en el propio texto constitucional de inversión, aunado a otros factores externos como la recaudación tributaria e internos como la calidad de gasto, que impiden que la única universidad pública del país pueda gozar de una estabilidad financiera acorde a las

necesidades de acceso y cobertura de la población guatemalteca.

Como una conclusión final, considero necesario el debate serio y técnico del sistema presupuestario nacional, teniendo como base las prioridades de gasto establecidas en la Constitución Política de la República, que por ser la norma suprema orienta toda política financiera, presupuestaria y fiscal del Estado de Guatemala. Creo firmemente que la asignación presupuestaria constitucional no menor del 5% del Presupuesto de Ingresos del Estado a la educación superior pública es indispensable para el desarrollo de la docencia, investigación y extensión por parte de la Universidad de San Carlos de Guatemala en beneficio del país.

### **Referencias bibliográficas**

- Álvarez, V. (2012) *Conventos, aulas y trincheras, Volumen I*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Araya, C. (2018) "Modelos de financiación de la educación superior estatal: El caso de la Universidad de Costa Rica". En *Revista Actualidades investigativas en educación*, Volumen 18, Número 1, enero-abril pp. 1-23. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/31852>

## Mario Fernando Castillo Cabrera ◀ Asignación presupuestaria constitucional a la educación superior pública en Guatemala

- Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (2014). *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, Tomo IV. Sesión plenaria No. 72, celebrada el 7 de mayo de 1985*. Guatemala: Serviprensa.
- Cazali, A. (2001) *Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, época republicana: (1821-1994)*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala (2001) *Digesto constitucional*. Guatemala: Serviprensa. <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/42728.pdf>.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala (2014) *Inconstitucionalidad de ley general parcial, sentencia del 10 de julio de 2014 en el expediente 5298-2013*.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala (2019) *Amparo en única instancia, sentencia del 27 de noviembre de 2019 en el expediente 5510-2018*.
- Courtis, C. y Abramovich, V. (2014) *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- Estrada, J. (2018) "5 claves para entender la crisis financiera en la USAC". Diario digital Nómada. <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/5-claves-para-entender-la-crisis-financiera-en-la-usac/>
- Grupo de trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2018) *Examen de los informes presentados por los Estados partes al Primer Agrupamiento de Derechos del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"* (arts. 9 y 13): *Observaciones finales a la República de Guatemala*. Organización de Estados Americanos. [http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Observaciones\\_Finales\\_Guatemala\\_PrimerAgrupamiento.pdf](http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Observaciones_Finales_Guatemala_PrimerAgrupamiento.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (2019) *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda*. Guatemala: INE.
- Palacios, B. (2017) *Guatemala concentra gasto social en educación primaria*. Diario El Periódico. <https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/08/31/guatemala-concentra-gasto-social-en-la-educacion-primaria/>
- Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca / Gobierno de Guatemala (2006) *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. Guatemala: Secretaría de la Paz. Presidencia de la República de Guatemala [http://www.muniguatemala.com/images/2011/user01/fuentes\\_monumentos/manitas\\_paz/acuerdosdepazenguatemala.pdf](http://www.muniguatemala.com/images/2011/user01/fuentes_monumentos/manitas_paz/acuerdosdepazenguatemala.pdf)