

Guía metodológica para transparentar el cálculo de los aportes constitucionales

Guatemala, Centroamérica, 13 de mayo de 2026

Contenido

1. ¿Por qué es importante y relevante?
2. Objetivo y propósito del estudio del Icefi
3. Metodología y cálculo independiente del Icefi
4. Conclusiones
5. Recomendaciones

1. ¿Por qué es importante y relevante?

Lo que dice la Constitución

- La Constitución guatemalteca es particular en cuanto a que especifica las siguientes asignaciones presupuestarias de gasto:
 - Art. 84: para la Usac, por lo menos el 5% de los **ingresos ordinarios** del Estado.
 - Art. 91: para las entidades del deporte, por lo menos el 3% de los **ingresos ordinarios**.
 - Art. 213: para el OJ, por lo menos el 2% de los **ingresos ordinarios**.
 - Art. 257: para las municipalidades, el 10% de los **ingresos ordinarios**.
 - Art. 268 de la CPR y Art. 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad: a la CC, por lo menos el 5% del 2% de los **ingresos ordinarios** asignados a la OJ.
- Al comparar con otros países, estas asignaciones definidas en la Constitución son inusuales, ya que lo común es que se definan en la legislación ordinaria u orgánica de cada entidad.
- La motivación de los constituyentes fue apoyar la autonomía y la prioridad de las entidades receptoras.
- A primera vista, todo parece muy claro. Entonces, ¿cuál es el problema?

El problema de los ingresos ordinarios

- La Constitución establece que los ingresos ordinarios son la base de cálculo de los aportes constitucionales, pero no los especifica ni los define.
 - No aparecen en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público.
 - Son un valor transitorio con fines metodológicos.
- En décadas pasadas este vacío definitorio indujo interpretaciones distintas, a conveniencia:
 - Naturalmente, las entidades receptoras como la Usac o las municipalidades, han buscado que la definición de los ingresos ordinarios resulte en el monto más alto posible.
 - Incluso, se pretendió que los ingresos ordinarios sean la totalidad de los ingresos tributarios.
 - El Minfin ha buscado una definición técnica acorde a la realidad financiera operativa:
 - En tanto la propia Constitución y la legislación establezca destinos específicos para algunos impuestos (IVA Paz, sobre combustibles, tabaco, bebidas, circulación de vehículos, cemento y otros), los ingresos ordinarios no pueden ser la totalidad de los ingresos tributarios.
 - Por ejemplo: si por ley un quetzal recaudado por impuesto de cigarrillos debe destinarse al presupuesto del MSPAS, es imposible que simultáneamente, por ser ingreso tributario - ordinario, también deba destinarse como aporte constitucional.
 - Toda fuente de financiamiento debe tener un destino único.
- En años anteriores esta controversia se tornó litigio ante la CC, y ha sido motivo de tensiones políticas, y hasta protestas y medidas de hecho: el tema es sensible, delicado y controversial.

Lo que dice la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) y la jurisprudencia de la CC

- El Art. 238 de la CPRG da exclusividad presupuestaria a la LOP, delegándole todo lo relativo al ordenamiento presupuestario.
- El Art. 22 de la LOP **indicaba** que las asignaciones de gasto:
 - «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».
- El Art. 25 del Reglamento de la LOP, establece la forma que se realiza el cálculo de los ingresos ordinarios.
- Estas disposiciones no son compartidas por todos los sectores y entidades, y han sido objeto de litigio constitucional.
 - En 2013 la Usac accionó ante la CC en contra del artículo 22 de la LOP y de su Reglamento (Exp. CC 5298-2013).

Lo que dice la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) y la jurisprudencia de la CC

- En 2014 la CC emitió sentencia definitiva para el expediente 5298-2013:
 - Declaró inconstitucional el descuento considerado en el Art. 22 de la LOP de los destinos específicos establecidos en legislación ordinaria.
 - El criterio no fue técnico financiero o fiscal, sino jurídico: consideró que la legislación ordinaria no podía limitar ni tergiversar lo dispuesto en la CPRG.
 - No declaró inconstitucional la limitación a la disponibilidad financiera del Gobierno considerada en el Art. 22 de la LOP. Pero, formuló una *reserva interpretativa*:
«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».
 - Finalmente, la CC ordenó que el Reglamento de la LOP debía seguir esta interpretación.
- Conclusión: la CC admite que los ingresos ordinarios no pueden ser todos los ingresos tributarios. Pueden descontarse las obligaciones pecuniarias originadas de disposiciones constitucionales, no en legislación ordinaria.

No obstante, la tensión y la controversia persisten

- Pese a la citada sentencia de la CC de 2014, la Usac y las municipalidades han insistido en sus alegatos de que los aportes que ordena la Constitución son por montos mayores.
- En administraciones anteriores el Minfin mantuvo oculta la metodología de cálculo derivada de las sentencias de la CC.
 - Un problema de opacidad fiscal con altos costos políticos.
 - En años recientes el Minfin ha publicado la metodología, aunque muchos sectores aún la desconocen.
- A criterio del Icefi, la transparencia y la difusión de la metodología, evidenciando su respaldo en la jurisprudencia de la CC es la mejor ruta para acabar con la tensión y la controversia sobre el cálculo de los aportes constitucionales.
 - También es la forma más sana para evitar manipulaciones y tergiversaciones de tipo político.
 - Toda vez, en realidad, el asunto ha sido la politización excesiva de un tema que debió mantenerse en el ámbito técnico fiscal.

2. Objetivo y propósito del estudio del Icefi

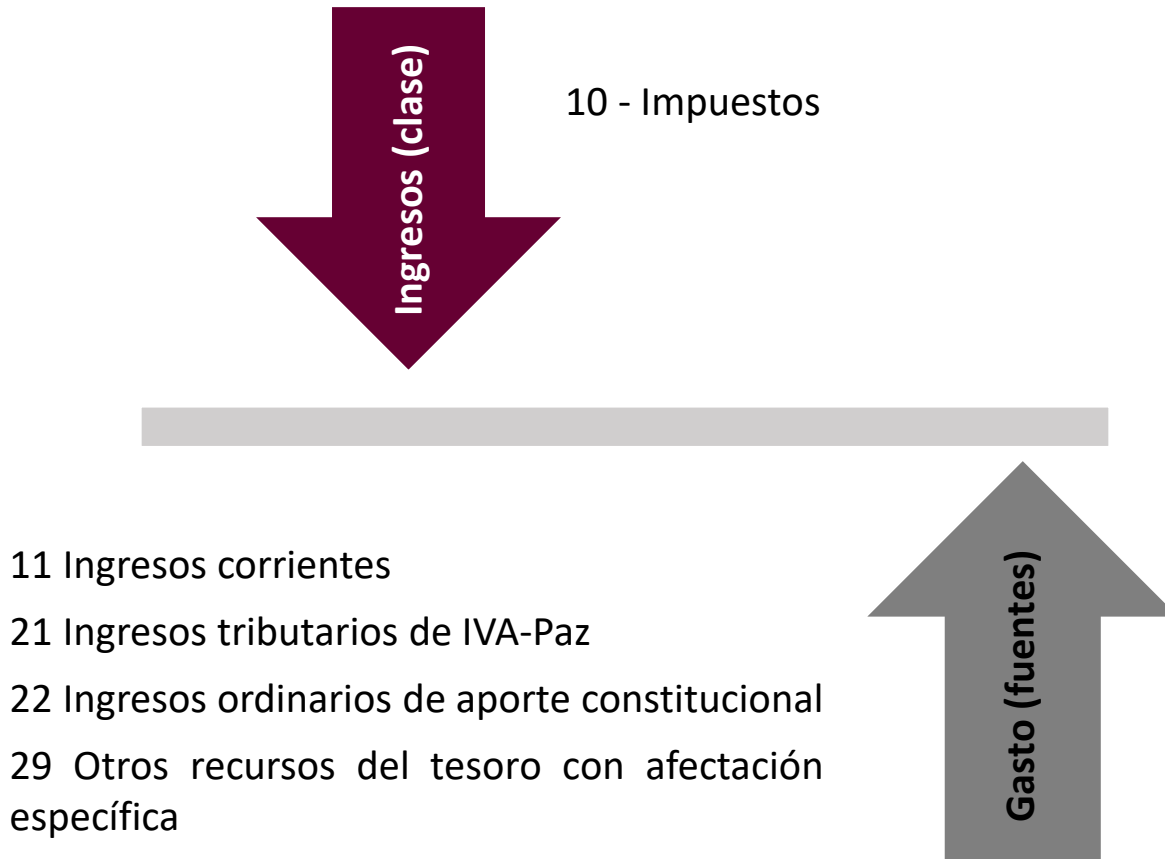
El objetivo y propósito del Icefi con este trabajo

- En su calidad de ente no gubernamental técnico especializado en política fiscal, desarrollar de manera independiente una metodología propia para el cálculo de los aportes constitucionales.
 - Esta metodología parte de los criterios y de la interpretación de las normas constitucionales que la CC ha incluido en su jurisprudencia.
 - Para la aplicación de la metodología, se emplearon solamente datos oficiales primarios, publicados por el Minfin en los sistemas de acceso público.
 - Es decir, la metodología es replicable por cualquiera.
 - El ejercicio técnico realizó el cálculo de lo que, según las proyecciones de ingresos del momento, correspondía asignar en el presupuesto de 2025 como aportes constitucionales
- Comparar los resultados del cálculo independiente del Icefi con las asignaciones presupuestarias reales calculadas por el Minfin para 2025.
- Con base este ejercicio técnico, formular recomendaciones a las autoridades.
- De esta forma, el Icefi espera contribuir al esfuerzo por transparentar el cálculo de los aportes constitucionales y por suprimir las tensiones políticas en torno a esas asignaciones presupuestarias.

3. Metodología y cálculo independiente del Icefi

Fase 1: estimación de los ingresos tributarios

Interrelación de los ingresos tributarios con el presupuesto de gasto



- La fase 1 parte del pronóstico para los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal siguiente
- Lo aprueba la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (CTFP), integrada por Minfin, SAT, Banguat y Segeplan
- La CTFP debe aprobar a más tardar el 30 de junio, formalizando en un acta que debe ser pública.

Fase 2: cálculo de los ingresos ordinarios

Compromisos pecuniarios establecidos en la Constitución: los que sí se pueden deducir de los ingresos tributarios para obtener los ingresos ordinarios

- Pensiones, jubilaciones y montepíos (Art. 114)
- Los sueldos y salarios del personal de la administración en cargos fijos
- Las devoluciones de impuestos (Arts. 239 y 243)
- Las cuotas patronales del seguro social (Art. 100)
- El pago de los compromisos de la deuda pública (Arts. 171 literal i, 238 literal d)
- Destinos específicos de impuestos a favor de las municipalidades (art. 257)
- Asignación al TSE para procesos electorales (Art. 122 de la LEPP, por ser de rango constitucional).
 - El Art. 17 del Título VIII de las Disposiciones Transitorias, obliga al Estado a financiar a los partidos políticos.

Fase 2: cálculo de los ingresos ordinarios

Ejercicio fiscal 2025, millones de Q

Descripción	Desagregado	Subtotal	Total
a. Ingresos tributarios			109,302.6
b. Descuentos y otros gastos ineludibles			47,892.8
b.1 Cuota al IGSS		1,512.0	
b.2 Clases pasivas		7,814.0	
Pensiones	158.0		
Otras prestaciones y pensiones	1,061.0		
Jubilaciones y/o retiros	6,595.0		
b.3 Deuda pública interna y externa		3,683.5	
b.4 Municipalidades		7,247.5	
Fuente 21: Ingresos tributarios IVA paz	6,448.7		
Fuente 29: Otros recursos del tesoro con afectación	798.7		
Específica			
b.5 Devolución de impuestos		560	
b.6 Tribunal Supremo Electoral, deuda política		20.0	
b.7 Personal en cargos fijos, aguinaldo y bono 14		27,055.8	
Ingresos Ordinarios = a – b			61,409.8

Fase 3: cálculo de los aportes constitucionales

Ejercicio fiscal 2025

Descripción	% según Constitución y leyes	% aplicados en presupuesto 2025	Cálculo independiente Icefi (Millones Q)	Presupuesto 2025 (Minfin) (Millones Q)	Diferencias
Municipalidades	10%	10%	6,141.0	6,141.8	0.8
Usac	5%	5%	3,070.5	3,070.9	0.4
OJ	2%	4%	2,456.4	2,456.7	0.3
CC	5%	5%	122.8	122.8	0.0
Deporte Federado	1.50%	1.50%	921.1	921.3	0.2
Deporte no Federado	0.75%	0.75%	460.6	460.6	0.0
Educación Física, Recreación y Deportes	0.75%	0.75%	460.6	460.6	0.0
Total	20.1%	22.2%	13,633.0	13,634.7	1.7

4. Conclusiones

Conclusiones

- Este ejercicio técnico independiente muestra que con base en:
 - Los criterios de la jurisprudencia de la CC.
 - Datos oficiales primarios de acceso público.
- Fue posible replicar con exactitud el cálculo que el Minfin realiza de las asignaciones presupuestarias para los aportes constitucionales.
- Sin descalificar ejercicios que posiblemente hagan otras entidades, este resultado abona a la credibilidad técnica y legal del cálculo que realiza el Minfin.
- También confirma lo que ya reconoce la CC, la necesidad de entender y respetar el principio fundamental de que toda fuente de financiamiento solo puede tener un único destino.
- Aunque pueda no compartirse (pero, definitivamente debe respetarse y cumplirse), el criterio de la CC sobre los destinos específicos de impuestos establecidos en legislación ordinaria, no son la principal causa de controversia.
 - Las diferencias más cuantiosas entre los ingresos tributarios totales y los ingresos ordinarios se deben a otras obligaciones pecuniarias voluminosas establecidas en la propia Constitución.

5. Recomendaciones

Recomendaciones

- A la CC: revisar y actualizar su jurisprudencia respecto a la base de cálculo de los aportes constitucionales.
 - Comunicar y divulgar las principales conclusiones de sus sentencias, especialmente las de los expedientes 5298-2013 y 5510-2018, con el fin de evitar más confusión entre los ingresos tributarios y ordinarios.
 - Es necesario precisar la diferencia entre ingresos tributarios e ingresos ordinarios, ya que, desde una perspectiva técnico-financiera, son distintos.
 - Esta distinción contribuiría a una mejor interpretación y aplicación del marco constitucional en materia de financiamiento público.
- Al Minfin: publicar mayor detalle de la desagregación de la información correspondiente a los ingresos corrientes como fuente de financiamiento.
 - Detallar con mayor precisión el desglose por fuente, organismo y correlativo, a fin de que se distingan de forma clara las asignaciones financiadas con ingresos tributarios y con ingresos no tributarios.
 - Así se fortalecerían los principios de transparencia, rendición de cuentas y control del gasto público, avanzando en el cumplimiento de los estándares internacionales incluyendo, por ejemplo, el Código y el Manual de Transparencia Fiscal del FMI.

Recomendaciones

- A la CTFP/Minfin; incluir en los documentos que acompañan a los proyectos de presupuesto anexos técnicos que expliquen la metodología de estimación de los ingresos ordinarios y su base legal.
 - Como complemento a las explicaciones técnicas metodológicas del cálculo de la proyección de ingresos tributarios.
 - Así se incrementará la transparencia en el debate legislativo y se fortalecerá la calidad técnica del proceso de aprobación presupuestaria.
 - Mitigaría o, incluso, subsanaría los reclamos de las entidades receptoras de los aportes constitucionales.
- Al Minfin: crear espacios de capacitación técnica interinstitucional, incluyendo a las entidades receptoras de aportes constitucionales.
 - Como objetivo prioritario, lograr un entendimiento común de los ingresos ordinarios y de los ingresos tributarios, explicando sus implicaciones presupuestarias.
- Al Minfin: crear un portal en línea y de acceso libre y abierto al público, en el que se expliquen los conceptos y se muestren de manera clara y sencilla las clasificaciones de los ingresos estatales.
 - Incluir definiciones y explicaciones para ayudar a distinguir con claridad los ingresos corrientes, tributarios, ordinarios, no tributarios y de capital.
 - Se recomienda que cumpla los estándares de datos abiertos, y provea facilidades para públicos no especializados, y audios en idiomas mayas y otros.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org