

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



LA AMBIGÜEDAD DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE DICHA LEY, OCASIONA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMETAN FRACCIONAMIENTO EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, POR EL SISTEMA DE COMPRA DIRECTA

DAVID SALOMÓN HERRERA DE LEÓN

Guatemala, NOVIEMBRE 2012

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA AMBIGÜEDAD DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL
ESTADO Y EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE DICHA LEY, OCASIONA QUE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMETAN FRACCIONAMIENTO EN EL PROCESO
DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, POR EL SISTEMA DE COMPRA
DIRECTA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

DAVID SALOMÓN HERRERA DE LEÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2012

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA:	Licda. Rosario Gil Pérez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



LIC. OTTO RENE ARENAS HERNANDEZ
Abogado y Notario
Bufete Popular
9ª. Av. 13-39, Zona 1 Guatemala Tel. 22384102



Guatemala, 08 de febrero de 2012

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho




Respetable Licenciado Castro:

En atención al nombramiento como Asesor de Tesis, del Bachiller **DAVID SALOMÓN HERRERA DE LEÓN**, me dirijo a usted, haciendo saber lo siguiente:

- I) El trabajo de tesis denominado: **“LA AMBIGÜEDAD DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE DICHA LEY, OCASIONA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMETAN FRACCIONAMIENTO EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, POR EL SISTEMA DE COMPRA DIRECTA”**
- II) Considero que el tema investigado, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no solo reúne los requisitos exigidos por la reglamentación correspondiente, sino presenta una temática de especial importancia para que se analicen las diferentes formas de fraccionamiento que existen y de la aplicación del Manual de Normas y Políticas para evitar infracciones de la ley y reglamento de contrataciones del estado.
- III) El contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de tesis asesorado.
- IV) En virtud de los puntos anteriores, concluyo **informando y dictaminando** a usted, que es procedente ordenarse su revisión y en su oportunidad su discusión en Examen Público de Tesis en nuestra gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su deferente servidor. .


Lic. Otto René Arenas Hernández
Abogado y Notario
Col. 3,805

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, cinco de marzo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) **ADELSON SOLIS ESCALANTE**, bajo de tesis del (de la) estudiante: **DAVID SALOMÓN HERRERA DE LEÓN**, CARNÉ NO. 9418035, intitulado "LA AMBIGÜEDAD DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE DICHA LEY OCASIONA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMETAN FRACCIONAMIENTO EN EL PROCESO DE ADQUISICIONES DE BIENES Y SERVICIOS, POR EL SISTEMA DE COMPRA DIRECTA"

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas; la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes"

M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
LEGM/jrveh





LICENCIADO ADELSON SOLÍS ESCALANTE
Abogado y Notario
8av. 20-22 Zona 1 Guatemala Tel. 55289005

Guatemala, 18 de julio de 2012

Licenciado
Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Respetable Licenciado Mejía:

En atención al nombramiento como Revisor de Tesis, del Bachiller **DAVID SALOMÓN HERRERA DE LEÓN**, me dirijo a usted, haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente y habiendo revisado el trabajo encomendado:

EXPONGO

- A) El trabajo de tesis se denomina: **“LA AMBIGÜEDAD DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE DICHA LEY, OCASIONA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMETAN FRACCIONAMIENTO EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, POR EL SISTEMA DE COMPRA DIRECTA”**
- B) En el desarrollo de revisión del trabajo de tesis relacionado, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizándose los cambios y correcciones que la investigación requirió. Además se comprueba que el contenido técnico y científico, redacción, conclusiones, recomendaciones, bibliografía y técnicas de investigación utilizadas fueron las adecuadas y por ende se establece que el trabajo aporta un valioso conocimiento y cumple con los requisitos exigidos por el Normativo Universitario vigente, en esencia lo establecido en el Artículo 32 para la elaboración de Tesis de Graduación de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de tesis revisado.
- C) En virtud de los puntos anteriores concluyo informando y dictaminando a usted que es procedente ordenarse su discusión en Examen Público de Tesis en nuestra gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de usted su servidor.


Licenciado Adelson Solís Escalante
Abogado y Notario
Col. 5,983

Adelson Solís Escalante
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de octubre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante DAVID SALOMÓN HERRERA DE LEÓN, titulado LA AMBIGÜEDAD DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y EL ARTÍCULO 55 DEL REGLAMENTO DE DICHA LEY, OCASIONA QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMETAN FRACCIONAMIENTO EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, POR EL SISTEMA DE COMPRA DIRECTA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyf.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'BAMO/iyf'.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

A handwritten signature in blue ink, crossing over the printed name of the Dean.



A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Rosario'.





DEDICATORIA

- A MI DIOS:** Por ser tres personas en uno, porque el Padre planificó mi vida, Jesús rescató mi vida y El Espíritu Santo, me consuela cuando estoy triste.
- A MIS PADRES:** Olga De León Morales y Jorge Percy Herrera, mis dos viejitos del alma, que aunque ya no estén conmigo, cuando los vuelva a ver les diré misión cumplida.
- A MI ESPOSA:** Marbelia Agustina Tzunún Morales, por su valioso apoyo, comprensión e inspiración para seguir en esta maravillosa carrera.
- A MIS HIJOS:** Marbelia Alejandra, Olguita Betsabé y Persi Anthony David, por ser los regalos más bellos que Dios me encomendó, porque ellos son la inspiración de mi vida.
- A MI MAMITA:** Mi hermana Martita Herrera, porque terminó de criarme y se encargó de mí desinteresadamente, para poder ser lo que ahora soy.
- A MIS HERMANOS:** María de Lourdes, Brenda Nineth y Jorge Bismark, por sus consejos, su apoyo y sus oraciones.



A MIS SOBRINOS: Percy Joselito y Edy Estuardo y Jennifer Arlet, porque son como mis hermanos, que me han dado ánimo y aliento en momentos muy difíciles, especialmente a Cristopher que en paz descanse.

A MIS AMIGOS: Por darme la palmadita de seguir adelante en este proyecto de vida.

ESPECIALMENTE: Al asesor y revisor por su aporte en cada fase del proceso de elaboración de la presente tesis y por los profesionales que compartieron su conocimiento conmigo y permitieron que hiciera realidad una de mis metas.

A: LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
ESPECIALMENTE A LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La Administración pública.....	1
1.1. Sistema de organización de la administración pública.....	2
1.1.1. Concentración o centralización administrativa	3
1.1.2. Desconcentración administrativa	4
1.1.3. Descentralización y autonomía administrativa.....	5
1.2. La relación funcional (servicio civil).....	5
1.2.1. Definición de relación funcional.....	6
1.3. Sistema de ingreso	6
1.3.1. Ingreso libre	6
1.3.2. Ingreso por selección.....	7
1.3.3. Ingreso mixto.....	7
1.4. Sistema de designación de funcionarios públicos.....	7
1.4.1. Ingreso por contratación.....	7
1.5. Requisitos para ser funcionario público	8
1.6. Deberes de los funcionarios públicos.....	9
1.7. Derechos de los funcionarios públicos.....	9
1.8. Causas de terminación de la relación funcional.....	10



CAPÍTULO II

	Pág.
2. El gasto público.....	11
2.1. ¿Qué es el gasto público?.....	11
2.1.1. Definición.....	11
2.2. Diferencias entre procedimiento de pago y procedimiento de compra.....	12
2.2.1. Diferencia en relación al procedimiento.....	12
2.2.2. Diferencia en relación al género y la especie.....	12
2.2.3. Diferencia en relación al documento que las materializa.....	13
2.2.4. Diferencia en relación a la unidad administrativa que lo tramitan.....	13
2.3. Procedimientos de pago en la administración pública.....	13
2.3.1. Atendiendo a la prioridad del pago.....	13
2.3.2. Atendiendo al monto de la compra.....	13
2.3.3. Atendiendo al renglón presupuestario afectado.....	14
2.4. Clasificación de los procedimientos de pago en la administración pública.....	14
2.4.1. Pago mediante comprobante único de registro (CUR).....	15



Pág.

2.4.2. Pago mediante fondo rotativo a través de cheque.....	19
2.4.3. Pago en efectivo (mediante fondo fijo de caja chica).....	27
2.5. Transparencia en el proceso de pagos de la administración pública.....	29
2.5.1. Evolución de los sistemas de información del gasto público.....	31
2.5.2. Sistemas modernos de información del gasto público.....	31
2.5.3. Clasificación de los sistemas de información del gasto público.....	32

CAPÍTULO III

3. Régimen de adquisiciones del Estado de Guatemala	39
3.1. Definición de régimen de adquisiciones.....	39
3.2. Fundamento legal del régimen de adquisiciones en Guatemala.....	39
3.3. Modalidades de compras que rigen en Guatemala.....	40
3.3.1. Modalidad de licitación.....	41
3.3.2. Modalidad de cotización.....	42
3.3.3. Modalidad de contrato abierto.....	43
3.3.4. Modalidad de compra directa.....	43
3.3.5. Modalidad de compra por el sub grupo 18.....	46



Pág.

3.3.6. Modalidad de compra por caja chica.....	47
3.3.7. Modalidad de compra a proveedor único o casos de excepción.....	47
3.4. Personal 029 ejerciendo como jefe de compras.....	48
3.5. Contratación de personal 011 para juntas de licitación y cotización.....	52
3.6. Viajes al extranjero para cotizar productos.....	53

CAPÍTULO IV

4. Infracciones al régimen de adquisiciones.....	55
4.1. Fundamento legal.....	56
4.2. Infracciones en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.....	56
4.3. Infracciones en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.....	60
4.4. Infracciones en la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92.....	62
4.5. Infracciones en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.....	66



CAPÍTULO V

	Pág.
5. Fraccionamiento.....	69
5.1. Definición legal.....	69
5.2. Fraccionamiento por monto.....	69
5.4. Determinación de fraccionamiento por monto.....	70
5.5. Causas de fraccionamiento por monto.....	71
5.5.1. Causas dolosas.....	71
5.5.2. Causas culposas.....	72
5.6. Análisis jurídico de Artículos.....	74
5.6.1. Artículo número 81 fraccionamiento Ley de Contrataciones del Estado.....	75
5.6.2. Artículo número 55 fraccionamiento Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.....	77
5.6.3. Clases de fraccionamiento.....	78

CAPÍTULO VI

6. Proyecto de manual de normas y políticas para evitar infracciones y el fraccionamiento en el proceso de adquisición de bienes y servicios.....	85
6.1. Normas en relación al POA y Plan Anual de Compras.....	88
6.2. Normas en relación a la selección del mejor proveedor.....	90



Pág.

6.3. Normas en relación al control interno para evitar el fraccionamiento.....	92
6.4. Normas en relación a la recepción del producto y/o servicio.....	93
6.5. Normas en relación a la documentación de soporte y facturación....	95
6.6. Normas en relación al proceso de pago de un bien o un servicio.....	96
CONCLUSIONES.....	99
RECOMENDACIONES.....	101
ANEXOS.....	103
ANEXO I: GLOSARIO.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	109



INTRODUCCIÓN

Con esta investigación se pretende, comprobar la hipótesis relacionada a la ambigüedad del Artículo No. 81 de la Ley de Contrataciones del Estado y del Artículo No. 55 del Reglamento de dicha ley, porque ocasionan que los servidores públicos cometan fraccionamiento en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios por el sistema de compra directa.

El objetivo general propuesto fue: Determinar y analizar la ambigüedad del Artículo 81 de la Ley de Contrataciones del Estado y el Artículo 55 del Reglamento de dicha ley. Esta tesis está contenida en seis capítulos de la manera siguiente:

En el primero, se desarrolla el tema concerniente a la administración pública, los sistemas de organización, la relación funcional, sistema de ingreso a la administración pública, etc. El propósito de este tema es analizar el concepto de servidor público y ayudar al ejecutor a no cometer fraccionamiento en el proceso de compras.

El segundo, contiene el tema del gasto público, su definición, diferencia entre los procedimientos de pago y de compra, procedimientos y clasificación de pagos en la administración pública, transparencia en el proceso de pagos. El propósito del presente es que el ejecutor comprenda las diferentes formas de pago y derivado de ese conocimiento evite caer en fraccionamiento.

El tercero, incluye el régimen de adquisiciones en Guatemala, su definición, fundamento legal, modalidades de compra, licitación, cotización, etc.



El ejecutor conocerá, cuales son las normas para adoptar el régimen adecuado para realizar una compra y fortalecer la transparencia de la administración pública.

En el cuarto, se explica el tema sobre las infracciones al régimen de adquisiciones, su fundamento legal, las infracciones tipificadas en diversos cuerpos legales como la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su Reglamento, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Es importante instruir al ejecutor para que aprenda a desarrollar las diferentes formas de adquisición para evitar las fuertes sanciones aplicadas por la Contraloría General de Cuentas.

En el quinto, se hace un análisis legal del fraccionamiento, su definición, causas de fraccionamiento, dolosas y culposas; además se analizan jurídicamente los Artículos 81 de la Ley de Contrataciones del Estado y 55 del Reglamento de dicha ley, constatando que existen otras formas de fraccionamiento por monto y proveedor y por monto y renglón presupuestario, que la ley no explica.

En el sexto, se propone la iniciativa de un manual de normas y políticas para evitar infracciones en el proceso de adquisición de bienes y servicios, desarrollando seis categorías de normas desde la planeación de la compra, hasta el pago respectivo.

Se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo y comparativo, así como la técnica de investigación documental, con la cual se evaluó los resultados finales y se comprobó la hipótesis, cumpliéndose así los objetivos generales y específicos.



CAPÍTULO I

1. La Administración Pública

Desde el punto de vista etimológico el autor Alvarez Gendín, establece que “La palabra administración viene del latín Ad y del verbo Ministro(as)(are), que significa administrar, servir, ejecutar y en forma singular del sustantivo ministratio-ministrationes, servicio, acto de servir. La preposición ad rige acusativo, del cual deviene administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno”¹.

El autor Manuel Ossorio define la administración pública como “La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas jerárquicas.”²

En mi opinión, cuando cualquier persona individual escucha las palabras administración pública, viene a su mente otro orden de ideas como por ejemplo: burocracia, corrupción, compadrazgo, haraganería, etc, y es lógico, porque desafortunadamente esa es la imagen que han proyectado los servidores públicos, sin embargo, también existen otros factores que coadyuvan a que la población tenga este mal concepto de la administración pública, de los cuales podemos mencionar la creación de leyes inadecuadas por parte del Congreso de la República, reglamentos emitidos por parte de los ministerios y complejas normativas internas en cada una de las unidades ejecutoras, con el propósito de evitar actos de corrupción, sin embargo por esas misma limitaciones legales, las entidades han cometido grandes infracciones.

¹ Álvarez Gendín, Sabino, **Tratado general de derecho administrativo**. Pág. 54

² Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág.46



1.1. Sistema de organización de la administración pública

Todo Estado debidamente constituido, nacido de su constitución política, carta magna, Ley suprema o como se le denomine, posee un sistema de administración; Guatemala por ser un Estado constitucional, posee su propio sistema, que en el presente capítulo abordaremos y analizaremos, para determinar cómo opera, sus ventajas y desventajas y también considerar otros sistemas de administración, para conocer sus diferencias.

“Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el organismo ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la constitución política”³ sin embargo dicha finalidad es utópica porque desafortunadamente la administración pública se ha convertido en un tortuoso camino de tramitología, en donde cada unidad, cada sección o cada departamento incrementa la burocracia y papeleo, supuestamente con el propósito de no cometer errores en su accionar administrativo, para evitar sanciones pecuniarias posteriores por parte de la Contraloría General de Cuentas, aún es peor pensar que en la administración pública se contrata a personal bajo el renglón presupuestario 029 remuneraciones de personal temporal, para cubrir actividades administrativas, que ya están siendo satisfechas por otra persona contratada bajo el renglón presupuestario 011 personal permanente, por tanto existen dos erogaciones presupuestarias, para cubrir una sola actividad

³ Godínez Bolaños, Rafael, Colección Juritex 17 **Sistemas de Organización Administrativa**, Pág. 1

administrativa. Sería recomendable que los departamentos de planificación organización y métodos hicieran un análisis serio sobre el trámite en las diferentes instituciones del Estado, ya que en la actualidad la Contraloría General de Cuentas toma en cuenta el análisis de puestos y funciones, que en otros años no se auditaban, derivado de lo anterior se han formulado una diversidad de hallazgos, que demeritan a las instituciones del Estado.

En la doctrina del derecho administrativo existen tres sistemas de organización de la actividad administrativa del Estado. Estas reciben las denominaciones de: 1.) Centralización o concentración, 2.) Desconcentración y 3.) Descentralización.

1.1.1. Concentración o centralización administrativa

El autor y profesor Rafael Godínez Bolaños nos expone acerca de la concentración diciendo “Este sistema consiste en ordenar los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocando en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica”⁴.

• Definición de Centralización o concentración administrativa

“Es un sistema o técnica de organización de la administración pública, que ordena jerárquicamente a sus órganos, mediante normas legales que le otorgan a un órgano supremo unipersonal o colegiado, el ejercicio del poder público, con las facultades que se originan del mismo (decisión política y técnica, nombramientos y destituciones, control y sanción disciplinaria, dirigir competencias y revisión de los actos), sobre los

⁴ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 1

órganos inferiores o subordinados, que deben obedecer sin mayor facultad de decisión política⁵.

Desde mi punto de vista tanto Guatemala como muchos países latinoamericanos, no han avanzado en sus sistema de administración pública, debido a que todo el poder de decisión, el económico y político, depende de una sola persona, podríamos decir que viene siendo una especie de monarquía moderna; este sistema no trae nada bueno para un país, únicamente retraso, poca productividad, corrupción, arbitrariedad, etc.

1.1.2. Desconcentración administrativa

En relación a la desconcentración el Profesor Rafael Godínez Bolaños añade lo siguiente: la desconcentración “Tiene su razón de ser o fundamento lógico, en la falta de capacidad de los órganos centralizados, para prestar todos los servicios públicos que requiere la población, por carecer de tiempo, conocimientos técnicos y personal de apoyo para organizarlos, hacerlos funcionar y controlarlos”⁶.

- **Definición de desconcentración administrativa**

“Es un sistema o forma de organización de la administración estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de

⁵ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 2

⁶ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 2

conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen”⁷.

1.1.3. Descentralización y autonomía administrativa

Generalmente la descentralización se da cuando el Estado crea personas jurídicas públicas encargadas de prestar servicios públicos específicos. El ejemplo más claro de descentralización lo encontramos en los municipios, ya que poseen su propia autonomía.

- **Definición de descentralización**

“Hay descentralización cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencia limitada regionalmente”⁸.

1.2. La relación funcional (servicio civil)

En toda empresa privada así como en toda institución pública, el recurso más valioso e insustituible es el recurso humano, porque es la base fundamental para el desarrollo de la actividad administrativa, pueden existir inmuebles, equipos, maquinaria, tecnología, pero si no existe el recurso humano idóneo para realizar las tareas, quien desarrollaría las funciones, hasta la fecha ningún androide o robot ha podido desarrollar todos los movimientos humanos y tener la capacidad de decidir, de sentir, de opinar, la cibernética no satisface las necesidades de recursos humanos, podemos citar el ejemplo de la grabadora que nos contesta cuando llamamos a alguna institución, esa

⁷ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 3

⁸ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág.316

voz fría y mecánica que no se puede comparar con el saludo cordial de una recepcionista humana; dentro del presente tema de investigación es necesario destacar que precisamente son servidores públicos los que realizan la tarea de adquisición de bienes y servicios, por ende una máquina no tendría los criterios para determinar la mejor oferta técnica y económica, así mismo los procesos fueron elaborados para humanos y para humanos.

1.2.1. Definición de relación funcional

Citando nuevamente al autor Rafael Godínez Bolaños establece que la relación funcional "Es el vínculo jurídico que une al Estado con sus trabajadores civiles (superiores, intermedios y menores) desde que toman posesión en el cargo público por elección y nombramiento (se exceptúan los contratos por servicios técnicos y profesionales) hasta la entrega del puesto y que obliga al primero a pagar las remuneraciones y prestaciones por el trabajo intelectual o material de los segundos, de conformidad con las normas legales especiales que regulan el régimen del servicio civil"⁹.

1.3. Sistema de ingreso

Hay varias formas de ingreso al servicio civil, las que se enumeran a continuación:

1.3.1. Ingreso libre "Cualquier ciudadano puede ingresar a la carrera administrativa"¹⁰.

⁹ Godínez Bolaños, Rafael, Colección Juritex 10 **La Relación Funcional**. Pág. 2

¹⁰ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 2

1.3.2. Ingreso por selección

“Solo ingresan los que ganan el examen de oposición”¹¹.

1.3.3. Ingreso mixto

“Todos los ciudadanos que comprueben capacidades técnicas para desempeñar el puesto mediante exámenes de oposición, pueden ingresar, (este sistema es el que se adopta en Guatemala, Artículo 113 de la Constitución Política de la República)”¹².

1.4. Sistema de designación de funcionarios públicos

Los funcionarios menores y la mayoría de funcionarios intermedios, ingresan a la carrera administrativa mediante examen de oposición; cuando se trata de funcionarios superiores y de funcionarios intermedios que están exentos de examen de oposición, así como los profesionales que prestan asesoría o consultoría a la administración y cuya estancia es relativamente corta en el servicio civil, ingresan mediante los sistemas siguientes:

1.4.1. Ingreso por contratación

Esta forma de ingreso para trabajar en la administración pública es muy especial y ha sido usada desmedidamente y no para los fines para la que fue creada; la contratación se hace a través de los renglones presupuestarios 029 otras remuneraciones de personal temporal, contrataciones bajo el sub grupo 18 con los renglones como por ejemplo renglón 183 servicios jurídicos, 185 servicios de capacitación, 189 otros

¹¹ Godínez Bolaños, Rafael, **Ibíd.** Pág. 2

¹² Godínez Bolaños, Rafael, **Ibíd.** Pág. 2

estudios y/o servicios, las personas contratadas bajo estos renglones jamás tendrán relación de dependencia, por lo tanto como veremos más adelante no pueden ejercer funciones de administración de bienes y toma de decisiones; las características de estas contrataciones es que son por un tiempo definido, un año, un semestre, un trimestre y no existen prestaciones de carácter laboral.

1.5. Requisitos para ser funcionario público

“Las normas legales establecen los requisitos mínimos que deben llenar las personas que van a ocupar puestos superiores en la administración del Estado (por ejemplo, los Artículos 185, 186, 196, 200, 202, 227, 234, 252 de la Constitución Política). En otros casos, las normas ordinarias y leyes orgánicas de las entidades autónomas determinan esos requisitos (por ejemplo, el código municipal, las leyes orgánicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Instituto Guatemalteco de Turismo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, etc.)”¹³.

“Para los funcionarios menores, intermedios y superiores dentro de la carrera administrativa, así como para los asesores profesionales y técnicos, se determinan los requisitos mínimos en el manual de especificaciones de clases de puestos, para los trabajadores operativos especializados, técnicos, técnicos profesionales, profesionales, oficinistas, secretarios ejecutivos y técnicos artísticos”¹⁴.

¹³ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 3

¹⁴ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 4

“Generalmente se establecen los requisitos siguientes: a) ser guatemalteco; b) tener capacidad civil y política; c) capacidad física y aptitud técnica para el puesto; d) ser alfabeto; e) tener honorabilidad y arraigo; f) hacer declaración de bienes y deudas (declaración de probidad) y prestar fianza, quienes manejan fondos o bienes del públicos”¹⁵.

1.6. Deberes de los funcionarios públicos

“Se considera que en general, los funcionarios públicos tienen los deberes siguientes: a) ejecutar las funciones según el puesto para el que fue electo o nombrado; b) obediencia al superior y a las leyes; c) desempeñar personalmente el puesto; d) diligencia y dedicación al puesto; e) fidelidad al Estado; f) imparcialidad en sus decisiones y actividades; g) residencia en el lugar del puesto; h) contribuir con la seguridad pública; i) oponerse a las órdenes ilegales (Artículo 156 de la Constitución Política)”¹⁶.

1.7. Derechos de los funcionarios públicos

“También con carácter general se considera que los funcionarios públicos tienen los derechos siguientes: a) estabilidad en el trabajo y hacer carrera administrativa; b) derecho de defensa ante medidas disciplinarias; c) a participar en oposiciones; d) descansos semanales, asuetos, vacaciones, suspensión por enfermedades, pre parto y post parto, lactancia; e) sueldos y bonificaciones; f) viáticos, g) ventajas económicas; h) seguridad social; i) régimen de retiro o jubilación, invalidez y sobrevivencia; j)

¹⁵ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 4

¹⁶ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 4

recreación; k) sindicalización y agrupación o asociación gremial; l) huelga y planteamiento de negociación colectiva; m) recibir honores y reconocimientos; n) indemnización por despido injustificado”¹⁷.

En lo personal opino que la administración pública no prospera en Guatemala, porque como establece la literal a) de los derechos de los funcionarios públicos, no se cumple, lo cual es evidente en el cambio de presidente, debido a que las autoridades sustituyen el recurso humano que ha sido capacitado durante los cuatro años anteriores, porque el partido que llega al poder tiene que cumplir compromisos con sus correligionarios, que trabajaron en campaña y en muchos casos no se da la oportunidad al trabajador para demostrar la capacidad y arbitrariamente lo cambian de puesto según las conveniencias y en el caso de personal contratado, la rescisión del contrato correspondiente

1.8. Causas de terminación de la relación funcional

“Pueden ser: a) renuncia; b) jubilación; c) incapacidad física o mental permanente; d) supresión de la plaza; e) despido; f) fallecimiento; g) vencimiento del contrato; h) condena o sentencia ejecutoriada”¹⁸.

¹⁷ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 4

¹⁸ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 4

CAPÍTULO II

2. El gasto público

2.1. ¿Qué es el gasto público?

2.1.1. Definición

“Se le denomina así, a las erogaciones que hace el Estado para la adquisición de bienes y servicios, para uso de los organismos públicos (sueldos, obras públicas, gastos militares, etc.) y gastos para transferencias (intereses, amortizaciones de la deuda pública, pensiones, etc.)”¹⁹.

Como hemos observado dentro de las diversas y complejas actividades del Estado, está la de adquirir bienes y servicios, mediante los diferentes procesos preceptuados en la ley, sin embargo estos bienes y servicios deben ser pagados por el Estado; pero debido a los procesos demasiado burocráticos y engorrosos el Estado se enfrenta ante un problema serio, pues no tiene credibilidad ante los proveedores y muchos de estos prefieren no venderle para evitar pérdidas. Esta situación se agrava día con día, ya que los diferentes proveedores venden al Estado únicamente al contado y no cuentan con un sistema de ventas al crédito, aspecto muy importante a tomar en cuenta en el proceso de cotización o licitación; donde es necesario que el proveedor entregue la mercadería o preste el servicio antes del pago, pues dichos procesos requieren de un trámite administrativo extenso para cumplir a cabalidad con la cancelación y pago de las facturas. Está claro que la poca o la nula confianza que tienen los proveedores ante la

¹⁹ Irías Girón, Juan Miguel, *Catálogo de Términos y sus Definiciones*, Pág. 47

incapacidad del Estado de pagar sus deudas, ocasiona que éstos no vendan mercaderías o servicios al crédito, dicha situación da como resultado que el encargado de adquisiciones, no tenga opciones de comprar y como es frecuente que existan urgencias en el requerimiento de suministros en la institución, y al no tener crédito, lógicamente debe fraccionar las compras, pero este punto se desarrollará de una mejor forma en capítulos posteriores.

2.2. Diferencias entre procedimiento de pago y procedimiento de compra

En lo que concierne al presente capítulo es necesario hacer la diferenciación entre dos procedimientos, el primero procedimiento de pago y el segundo procedimiento de compra, pues es común que ambos se confundan, por tanto se describen las siguientes diferencias:

2.2.1. Diferencia en relación al procedimiento

La forma de pago se refiere al procedimiento utilizado por el Estado para sufragar sus deudas, ejemplo pagar mediante transferencia o acreditamiento a cuenta, a través del comprobante único de registro (CUR) o con cheque, no importando la forma de adquisición, mientras que la forma de adquisición se refiere al procedimiento legal para comprar un bien o servicio, por ejemplo proceso licitación, de cotización, compra directa, contrato abierto, etc.

2.2.2. Diferencia en relación al género y la especie

La forma de pago es parte del proceso de adquisición de un bien o servicio y se materializa al final de este, esto constituye la especie, en tanto que la forma de

adquisición es en sí el proceso de adquisición, esto constituye el género.

2.2.3. Diferencia en relación al documento que las materializa

La forma de pago, se materializa generalmente con un documento, ejemplo comprobante único de registro (CUR) o cheque, mientras que la forma de adquisición se materializa con varios documentos ejemplo, cotizaciones, nombramientos, actas, pólizas de fianzas, contratos, etc.

2.2.4. Diferencia en relación a la unidad administrativa que lo tramitan

El pago, se tramita en el departamento o dirección financiera, mientras que la adquisición se tramita en el departamento de compras o adquisiciones.

2.3. Procedimientos de pago en la administración pública

La administración pública ha diseñado varios procedimientos de pago y su aplicación depende de ciertas circunstancias que enumeramos a continuación:

2.3.1. Atendiendo a la prioridad del pago

Existen necesidades que deben ser satisfechas en forma inmediata, como por ejemplo el pinchazo de una llanta, un grifo arruinado, etc. en este caso el pago también debe ser inmediato y en efectivo a través del fondo fijo de caja chica.

2.3.2. Atendiendo al monto de la compra

Dependiendo del monto de la compra así será también el procedimiento de pago a seguir, por ejemplo en muchas instituciones públicas, si el pago es por más de

Q. 1,500.00,²⁰ no se puede pagar en efectivo mediante el fondo fijo de caja chica, entonces se hará mediante el fondo rotativo a través de cheque, cuando la cantidad supera los Q. 90,000.00 por medio de compra directa y el pago deberá efectuarse mediante depósito, a cuenta a través de transferencia de fondos, a través del comprobante único de registro (CUR).

2.3.3. Atendiendo al renglón presupuestario afectado

Como veremos en los subsiguientes capítulos cada gasto debe catalogarse mediante una nomenclatura contable, denominado renglón presupuestario, por ejemplo no se puede pagar una factura en efectivo mediante el fondo fijo de caja chica, cuyo gasto este afectando cualquiera de los renglones presupuestarios del ²¹grupo 3 propiedad, planta, equipo e intangibles, porque la normativa lo prohíbe, otro ejemplo es que no se puede pagar mediante el fondo rotativo a través de cheque ninguna factura que esté afectando el renglón presupuestario 189 otros estudios y/o servicios, ya que solamente podrá utilizarse el proceso de pago mediante comprobante único de registro (CUR).

2.4. Clasificación de los procedimientos de pago en la administración pública

Dentro de los procedimientos de pago que ha diseñado la administración pública, podemos enumerar las siguientes:

2.4.1. Pago mediante comprobante único de registro (CUR)

2.4.2. Pago a través de cheque mediante el fondo rotativo.

2.4.3. Pago en efectivo mediante el fondo fijo de caja chica.

²⁰ Resolución No. DGDCAyTN-37-2011 Numeral III.

²¹ Ídem

2.4.1. Pago mediante comprobante único de registro (CUR)

Es la forma de pago que realiza la administración pública a sus empleados, funcionarios, proveedores de bienes y servicios, en forma digital por medio magnético a través de la internet denominado depósito a cuenta bancaria, debidamente autorizada por la Tesorería Nacional, dichas operaciones se realizan por medio del entorno del sistema de contabilidad integrada (SICOIN). Sin embargo se deben cumplir ciertos requisitos previos para poder pagar a través de este medio.

- **Clasificación de los comprobantes únicos de registro (CUR)**

Dentro de esta clasificación podemos mencionar tres tipos de comprobantes únicos de registro: 1) CUR de compromiso: previo a pagar una factura por la adquisición de un bien o un servicio, se debe comprometer presupuestariamente dicho gasto en otras palabras se debe hacer un aprovisionamiento de fondos desde el punto de vista presupuestal, a este CUR también se le denomina CUR de origen. 2) CUR de devengado: en virtud de haber elaborado un CUR de compromiso, se elabora un CUR de devengado, que constituye el pago mismo, en otras palabras hablamos de una afectación financiera de nuestro presupuesto. 3) CUR de compromiso y devengado (CYD), existen pagos que no necesitan de un CUR de compromiso, por tanto en un mismo CUR, se registran las dos tipologías anteriores.

- **A que grupos presupuestarios se les paga mediante comprobante único de registro (CUR)**

Debido a la naturaleza de los servicios prestados, su monto y de la aplicación de ciertos

renglones presupuestarios, la administración pública paga a través de este medio los siguientes grupos presupuestarios:

- **Pago del grupo 0 servicios personales**

“Este grupo comprende el pago de sueldos, honorarios, bonos, bonificaciones, dietas, cuotas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, aguinaldos, bonificación anual, bono vacacional”²², etc. Es preciso anotar que la mayor parte de los renglones presupuestarios contemplados en el grupo 0, se deberán pagar por este sistema de pago, exceptuando los renglones presupuestarios 031 jornales, 041 servicios extraordinarios de personal permanente, pues estos pagos se realizan a través de la emisión de cheques de una cuenta bancaria específica para dichos pagos.

- **Pago del grupo 1 servicios no personales**

“Este grupo comprende el pago de energía eléctrica, agua, telefonía, arrendamientos, mantenimiento de todo tipo de equipo, mantenimiento y reparación de instalaciones, otros estudios y/o servicios”²³, etc.

- **Pago del grupo 2 materiales y suministros**

“Este grupo comprende el pago de alimentos para personas, minerales, textiles y vestuario, productos de papel, otros materiales y suministros”²⁴, etc.

²² Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Pág. 158

²³ Ob. Cit. Pág. 164

²⁴ Ibid.

- **Pago del grupo 3 propiedad, planta, equipos**

"Este grupo comprende el pago por compra de tierras, maquinaria y equipo, construcciones por contrato"²⁵, etc.

- **¿Cómo opera esta forma de pago?**

En el caso de pago de sueldos y salarios, se utiliza el moderno sistema de Guatenóminas, en este sistema informático se carga la nómina mensualmente de todo el personal que labora para la institución y al final de cada mes la Tesorería Nacional, acredita el efectivo a cada cuenta bancaria individual de cada funcionario, empleado o trabajador y actualmente también a los contratados bajo el renglón 029 otras remuneraciones y y/o servicios; para el caso de los proveedores, entrega el o los suministros o insumos o bien presta el servicio; y al haber completado el expediente correspondiente, el departamento financiero elabora la orden de compra y pago respectiva, en el sistema de gestión (SIGES), luego elabora el comprobante único de registro (CUR), en el sistema de contabilidad integrada (SICOIN), en el cual se verifican 3 pasos importantes: a) aprobación por parte de contabilidad, b) aprobación por parte de tesorería de unidad ejecutora y 3) pago por parte de Tesorería Nacional, en este tercer paso se verifica la transferencia de los fondos, de la cuenta del banco de Guatemala, a la cuenta del proveedor.

- **¿Por qué utilizar el pago por medio de CUR?**

Existen varias razones por las cuales el Estado y sus órganos estatales utilizan esta

²⁵ Ibid.



forma de pago las cuales mencionamos a continuación: a) porque el pago supera el monto de Q. 90,000.00 establecido para la compra directa, y se debe recurrir al proceso de cotización o licitación según sea el caso, b) porque el monto es menor de Q.90,000.00 y el ejecutor no cuenta con suficiente disponibilidad financiera en el fondo rotativo, c) porque se pueden pagar servicios básicos como ejemplos pago de telefonía, de energía eléctrica mediante este sistema.

- **Consideraciones al pagar por medio de CUR**

El ejecutor debe tener cuidado en la utilización de esta forma de pago, porque se cree que no se comete fraccionamiento cuando se pagan mediante CUR, facturas de un mismo proveedor por un mismo producto en un mismo ejercicio fiscal y a la vez se pagan mediante cheque, otras facturas del mismo proveedor, por el mismo producto en un mismo ejercicio fiscal a través del fondo rotativo; con el propósito de evitar el proceso de cotización o licitación según sea el caso, sin embargo los auditores gubernamentales modernos (contralores de cuentas), están utilizando el sistema de análisis de pagos, integrando la forma del mismo a través de CUR y por medio de fondo rotativo y lógicamente, encontrarán los diferentes pagos realizados y por ende el fraccionamiento, por lo tanto tendrán razones suficientes para formular un pliego de reparos, que llevan aparejadas sanciones económicas muy fuertes como veremos adelante.

- **Formas de adquisiciones que se pueden pagar por CUR**

Existen varias formas de adquisiciones que se pueden pagar mediante CUR, las cuales

enumeramos a continuación: a) compra directa, b) contrato abierto, c) proceso de cotización y d) proceso de licitación.

- **Ventajas de pago por medio de CUR**

Todo sistema de pago tiene sus ventajas y desventajas y dentro de las ventajas podemos mencionar las siguientes: a) el pago es transparente porque es público ya que se tramita y queda registrado en la web (internet). b) es ágil sin tanta tramitología y burocracia escrita, c) el pago se contabiliza directamente en el sistema de contabilidad integrada (SICOIN), d) se evita su contabilización en caja fiscal, e) protege la disponibilidad financiera del fondo rotativo, f) hace uso de tecnología de punta, ya que los registros por estar grabados en servidores, con altas medidas de seguridad, es imposible que se pierdan, caso contrario sucede con bases de datos internas que utilizan las unidades ejecutoras, que son vulnerables en relación a la conservación de datos, g) por la versatilidad del programa, se pueden registrar y aprobar pagos además obtener reportes, por cualquier computadora, en todo momento y en cualquier parte del mundo, solamente con el acceso a internet. h) el sistema permite que varias unidades ejecutoras al mismo tiempo estén generando pagos.

2.4.2. Pago mediante fondo rotativo a través de cheque

Es la forma de pago que utiliza el Estado, para sufragar una deuda a favor de un proveedor, valiéndose de un documento denominado cheque, considerado como título de crédito²⁶ Lógicamente si una unidad ejecutora va a girar cheques, previamente debe tener una cuenta bancaria de tipo monetario, pero a contrario de la iniciativa privada la

²⁶ Código de Comercio Decreto 2-70, Artículo 494

apertura de una cuenta bancaria requiere del cumplimiento de una serie de requisitos legales.

- **Fondo Rotativo**

Quizás muchos hemos oído mencionar los términos fondo rotativo, pero generalmente no sabemos a qué se refieren, sin embargo en este apartado discutiremos en relación a este sistema empleado por la administración pública, como una herramienta de desconcentración.

- **Definición de fondo rotativo**

Como su nombre lo indica, es un monto o valor que se destina para la adquisición de bienes y servicios a través del sistema de compra directa y se le denomina rotativo, porque conforme se van gastando dichos fondos y liquidando, se puede pedir el reintegro del mismo.

- **Clasificación de los fondos rotativos**

Existen varias clases de fondo rotativo los cuales enumeramos a continuación:

- **Fondo rotativo institucional**
- **Fondo rotativo privativo o propio**
- **Fondo rotativo institucional**

Se denomina así, al monto o valor destinado a la adquisición de bienes y servicios, a través del sistema de compra directa, pero dichos fondos provienen de una fuente de



financiamiento denominada fuente 11 ingresos corrientes, caracterizados por ser fondos provenientes de los impuestos o tributos.

- **Fondo Rotativo privativo o propio**

Se denomina así, al monto o valor destinado a la adquisición de bienes y servicios a través del sistema de compra directa, pero dichos fondos provienen de una fuente de financiamiento denominada fuente 31 ingresos propios, caracterizados por ser fondos provenientes de ingresos percibidos, por las instituciones que prestan un servicio o bien venden un producto, tal es el caso de la Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía Nacional, la cual ofrece el servicio de publicación de edictos y vende suscripciones, libros, talonarios, etc.

- **Creación del fondo rotativo**

El fondo rotativo fue creado mediante el Acuerdo Ministerial No. 06-98, publicado en el Diario de Centro América el 10 de marzo de 1998, el cual consta de 2 considerandos y 15 Artículos, el propósito de la creación del Fondo Rotativo se halla en sus considerandos que textualmente expresan:

CONSIDERANDO Que es necesario que las instituciones del Estado, dependientes del organismo ejecutivo cuenten con las disponibilidades inmediatas de fondos que les permita un trámite administrativo ágil y eficiente para ejecutar gastos urgentes de funcionamiento, de reducido monto.

CONSIDERANDO Que es conveniente modernizar la administración financiera del sector público, garantizando un manejo ordenado, flexible y eficiente de los fondos rotativos para las instituciones del Estado dependientes del organismo ejecutivo,



emitiendo las disposiciones básicas que regulen su constitución y administración, así como la aprobación del manual de procedimientos, formularios e instructivos para el correcto funcionamiento de los fondos rotativos.

Es necesario destacar y explicar el Artículo no. 9, que establece: gastos con cargo a fondos rotativos, con cargo a los fondos rotativos autorizados, únicamente podrán efectuarse gastos programados en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado correspondientes a los siguientes grupos y renglones: grupo 1, grupo 2, grupo 3 con excepción de los renglones 321 maquinaria y equipo de producción, 325 equipo de transporte y 327 maquinaria y equipo para la construcción; y también podrá afectarse los renglones 411 ayuda para funerales, 412 prestaciones póstumas, 419 otras transferencias a personas, 423 por incapacidad personal, 425 prestaciones especiales de rehabilitación y 426 gastos de entierro, correspondientes al grupo 4. Posteriormente mediante el Acuerdo Ministerial No. 19-98 del 29 de junio de 1998, el presente Artículo fue modificado y se adicionaron los renglones presupuestarios 416 becas de estudio en el interior, 432 transferencias a instituciones de salud y asistencia social y 435 transferencias a otras instituciones sin fines de lucro, que podrá ser afectado única y exclusivamente por el Ministerio de Educación.

Como notamos la ley que da creación al fondo rotativo, no permite realizar compras directas, cuando el gasto afecta los renglones 321, 325 y 327, esto se debe a que los equipos que se pueden adquirir bajo los mismos, su compra puede ser planificada y se deberán pagar por medio de orden de compra y pago y comprobante único de registro

(CUR), otra limitación es la que establece la ley en su primer considerando, que textualmente expresa: ejecutar gastos urgentes de funcionamiento y reducido monto.

- **Requisitos para registrar una cuenta bancaria**

Para que una unidad ejecutora pueda utilizar dicho sistema de pago, debe cumplir una serie de requisitos legales que enumeramos a continuación:

- **Apertura de Cuenta Bancaria**

El órgano administrativo debe analizar qué entidad bancaria es más convenientes a sus intereses, tomando en cuenta la solidez, la liquidez, los servicios que presta como por ejemplo la existencia de suficientes agencias en todo el país y la tasa de interés más favorable al Estado, considerando las amargas experiencias financieras que ha experimentado no solo el Estado sino también los particulares, cuando un banco se va a la quiebra; en virtud del análisis anterior el ejecutor decide la mejor opción bancaria, por tanto debe aperturar una cuenta bancaria de tipo monetario, para poder emitir cheques en contra de ella.

- **Registro de Cuenta Bancaria en Tesorería Nacional**

Luego que se han satisfecho los requisitos en el banco para aperturar una cuenta bancaria de tipo monetario, se procede a registrarla en la Tesorería Nacional, con el propósito de que el Estado lleve un control de la misma; el ejecutor debe llenar una serie de requisitos para que la Tesorería Nacional autorice la utilización de dicha cuenta, la constancia extendida servirá para el siguiente trámite.

- **Registro de cuenta bancaria en banco de Guatemala**

Con la constancia de haber sido registrada la cuenta bancaria en la Tesorería Nacional,



se solicita también el registro correspondiente en el banco de Guatemala, el propósito del registro en esta institución, obedece a los controles de tipo bancario que el Estado debe llevar, como por ejemplo controlar todas las operaciones realizadas por la institución, la posible utilización de la cuenta bancaria, para el lavado de dinero, actos de corrupción, etc.; al cumplirse los requisitos solicitados por el Banguat, éste extenderá una constancia autorizando la utilización de la cuenta bancaria. A manera de recomendación los ejecutores, deben guardar muy bien en un lugar seguro y especial (caja fuerte, cajilla de seguridad), todos los documentos originales relacionados con los formularios en el cual se autoriza la utilización de una cuenta bancaria, además una muy buena opción es escanear todos los documentos y convertirlos en archivos formato PDF, para mantener un rápido acceso a consultas y a impresiones de los originales, todo con el propósito de estar preparados para la eventual visita de la auditoría concurrente por parte de los auditores gubernamentales, porque dentro de sus requerimientos de auditoría ellos solicitan fotocopia de la autorización del banco de Guatemala, para la utilización de las diferentes cuentas bancarias. Otra recomendación es controlar el monto de giro mensual autorizado por el Banco de Guatemala, pues es muy frecuente que dicho monto varíe, ya sea por el aumento o decremento en el giro mensual de cheques, por tanto si se da una variante en el giro mensual es necesario actualizar la información en el Banguat, de lo contrario la Contraloría General de Cuentas, puede imponer una sanción económica por la falta de cumplimiento en el control interno de la institución.

- **Registro de cuenta bancaria en Contraloría General de Cuentas**

El último registro debe tramitarse en la Contraloría General de Cuentas, con la

constancia extendida por el banco de Guatemala, de esa forma la cuenta bancaria ya está lista para ser utilizada previo de haber satisfecho todos los requisitos legales.

- **¿Cómo opera el pago por medio de cheque?**

Esta modalidad de pago opera muy diferente a la forma mediante acreditamiento a cuenta de proveedor, pues en este caso existe un documento denominado cheque, considerado como un título de crédito que debe cumplir una serie de requisitos legales.

- **Requisitos del cheque**

a) El formulario debe ser pre impreso y proporcionado por el Banco, b) el documento debe tener impreso el nombre Cheque, c) fecha y lugar de creación, d) firmas de quienes lo crean, e) el cheque debe estar a nombre de la persona beneficiaria,²⁷ (con este requisito se debe tener mucha precaución pues las normas administrativas y financieras de control Interno emitidas por la unidad de administración financiera (UDAF), establecen que los cheques deben estar a nombre de la persona o empresa que vendió un bien o suministro o que presto un servicio, el cual debe ser pagado contra entrega de la factura correspondiente, donde aparezca el mismo nombre, denominación o razón social, f) el cheque debe tener pre impresa la leyenda **NO NEGOCIABLE**²⁸, en este sentido es muy importante consignar dicha leyenda porque proporciona seguridad en la circulación del cheque, ya que solo puede ser cobrado por la persona o representante por el cual fue emitido el mismo, caso contrario podría endosarse a otras personas o en caso de pérdida cualquiera que lo posea podría cobrarlo. g) como medida de seguridad actualmente se imprime una llave o clave de

²⁷ Acuerdo Ministerial No. 06-2011 Normas Administrativas y Financieras para el Ejercicio Fiscal 2011, Artículo 39

²⁸ Código de Comercio de Guatemala, Decreto 2-70, Artículo 498

seguridad consistente en una serie alfanumérica de 6 caracteres, resultado de la combinación algorítmica de datos proporcionados por el banco mediante un programa informático y h) el cheque solo puede ser librado contra un banco²⁹.

Cuando el proveedor ha entregado un bien o servicio a satisfacción del órgano administrativo, este puede solicitar su pago al departamento de tesorería, el cual deberá hacerlo efectivo cumpliendo con todos los requisitos previstos en el numeral precedente.

- **Consideraciones al pagar por medio de cheque**

Los ejecutores deben tener cuidado al momento de utilizar esta forma de pago, pues fácilmente se incurre en fraccionamiento, debido a que el sistema no se tramita mediante SICOIN, los encargados de compras por error tramitan pagos que sobrepasan los Q. 90,000.00 establecidos para la compra directa y por tanto fraccionan dicha compra, elaborando un cheque en una fecha determinada y otro cheque uno o dos meses después, sin embargo el auditor o contralor, fácilmente puede detectar si hubo o no fraccionamiento, con el simple análisis anual de las compras efectuadas pidiendo un reporte ordenado por número de identificación tributaria (NIT), por renglón presupuestario, por monto; por otra parte muchas veces las unidades ejecutoras realizan pagos, sin haber efectuado el ingreso a almacén correspondiente o haber recibido el servicio de conformidad, o bien se ha recibió la mercadería o el servicio en forma incompleta, este procedimiento es ilegal y está sujeto a las sanciones establecidas por la Ley de la Contraloría General de Cuentas.

²⁹ Código de Comercio de Guatemala, Decreto 2-70, Artículo 494

Formas de adquisición que se pueden pagar por cheque

Generalmente se utiliza para pagar el sistema de compra directa, aunque dependiendo del monto asignado para el fondo rotativo, algunas instituciones realizan pagos mayores de Q. 90,000.00, como es el caso de la Dirección General de Migración que efectúa pagos por emisión de pasaportes.

- **Ventajas de pago por medio de cheque**

Dentro de las ventajas podemos mencionar: a) actualmente muchas empresas privadas no confían en dar crédito al Estado, esto deviene de la irresponsabilidad por parte de este último al no dar trámite a los pagos que adeuda, por tanto mediante esta forma de pago, se puede adelantar el trámite de cheque, para que cuando se perfeccione el negocio jurídico, se pueda pagar contra entrega de factura, b) otra ventaja es que dicha forma de pago no necesita o depende en forma directa de la programación mensualizada de caja (PMC), pues solamente necesita de la disponibilidad financiera en el libro de bancos.

2.4.3 Pago en efectivo (mediante fondo fijo de caja chica)

Otra forma utilizada por la administración pública para sufragar sus deudas por adquisiciones efectuadas, es el pago en efectivo, mediante el fondo fijo de caja chica, en este apartado analizaremos, como se constituye, como funciona, que adquisiciones se pueden efectuar mediante el mismo, sus limitaciones.

- **Constitución del fondo fijo de caja chica**

El fondo fijo de caja chica, se constituye mediante una resolución emitida por la



máxima autoridad de la institución, en la cual se exponen los considerandos, autorizando el monto a ser utilizado en efectivo, la persona que administrará el fondo;

- **Monto autorizado de caja chica**

En relación al monto autorizado para el fondo fijo de caja chica, es variable dependiendo de la institución que se trate, por ejemplo unas instituciones autorizan un monto máximo de Q. 30,000.00 otras Q. 50,000.00, tomando como base el flujo de actividades, el movimiento administrativo y operativo que tienen las diferentes instituciones públicas, sin embargo por mencionar el caso de la Dirección General del Diario de Centro América, autoriza anualmente dos o tres fondos fijos de caja chica, por Q. 15,000.00 cada una.

- **Perfil del encargado de caja chica**

La persona que maneja el fondo fijo de caja chica, debe cumplir los siguientes requisitos: a) tener relación de dependencia, pertenecer al personal presupuestado bajo el renglón 011 o bien el 022, es ilegal e improcedente que lo maneje una persona contratada bajo el renglón presupuestado 029 personal temporal o bien una persona contratada bajo el renglón 031 jornales, b) ser de reconocida honorabilidad, c) ser perito contador, d) debe pagar una fianza de fidelidad para garantizar su desempeño, en este sentido las autoridades deben tener cuidado porque la Contraloría General de Cuentas, verifica siempre las fianzas de fidelidad de las personas que manejan fondos públicos.

- **Monto máximo para pagar por caja chica**

En relación a este monto, el ejecutor decide discrecionalmente el monto

máximo a pagar mediante el fondo fijo de caja chica, sin embargo se deben tomar algunos criterios que son válidos, para determinar el monto, por ejemplo: se debe considerar que este, fue creado y destinado a efectuar compras urgentes y de ínfima cuantía, es decir que no se puede esperar un engorroso trámite de cheque, para comprar un martillo y 1 libra de clavos de concreto; y de ínfima cuantía, porque se efectúan compras de un monto muy pequeño, ya que si son compras con montos grandes, por supuesto que se tramitarán mediante cheque del fondo rotativo, de lo anterior en el caso que estudiamos la Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía Nacional, está autorizada una compra hasta de Q. 1,500.00, con el propósito de no menoscabar elpreciado efectivo que es tan necesario para compras de menor cuantía.

- **Limitaciones para pagar con caja chica**

Como se analizó en el tema relacionado a las limitaciones del fondo rotativo, éstas mismas se aplican en la administración del fondo fijo de caja chica.

2.5. Transparencia en el proceso de pagos de la administración pública

Este es un tema muy importante y que se debe desarrollar en el presente trabajo de investigación.

Antes de la existencia de los modernos sistemas informáticos de acceso a la información pública, todo el sistema de solicitud de pagos, era centralizado en el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de las órdenes de compra y pago (OCP), formulario que servía para solicitar el pago de servicios, de proveedores, de planillas a los trabajadores, en este proceso todos los ministerios, unidades ejecutoras, entidades



descentralizadas, etc. hacían grandes filas para ingresar sus órdenes de compra y pago y como resultado el proceso permitía la consumación de actos de corrupción, pues las entidades ofrecían remuneraciones, regalos, prebendas, a los empleados de finanzas, para que le dieran prioridad a sus pagos y como la información estaba centralizada, no existía control alguno ni supervisión. Por eso es importante el tema de la descentralización como lo hemos anotado en temas anteriores, porque con el advenimiento de nuevos sistemas informáticos, la aprobación de leyes, la transparencia en el gasto público ha mejorado considerablemente.

Los gobiernos siempre han tratado de justificar su quehacer administrativo y tratan de vender a la sociedad, al pueblo que los eligió la idea de que los impuestos y tributos han sido adecuadamente administrados y ejecutados, para tal efecto han inventado una serie de formas, sistemas de información que van desde la elaboración de informes, memorias de labores, sumarios, resúmenes, con el propósito de informar, sin embargo los resultados son malos, porque el pueblo no cree en la información presentada.

Por otra parte el tema de la fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, deja muchos vacíos, porque si bien es cierto los contralores gubernamentales tienen la facultad para auditar a las instituciones del Estado y presentar sus informes de auditoría, sin embargo a dichos contralores nadie los fiscaliza, entonces cabe la posibilidad de que el informe no sea real o que este maquillado como usualmente refieren los auditores al usar su jerga específica, por supuesto a través de un acto de corrupción.

2.5.1. Evolución de los sistemas de información del gasto público

El tema de la transparencia del gasto público, ha tenido una evolución significativa, porque en décadas anteriores, los sistemas de información en relación a la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos de la nación, se hacía al final del año, o muchas veces al final de la gestión de cierto gobierno, cada cuatro años, la población se enteraba de los grandes desfalcos, así como de las malversaciones que se daban en las diferentes instituciones públicas, de tal forma que no existía un medio ágil, práctico y accesible para que un ciudadano en particular o un grupo de personas, pudiera enterarse de lo que estaba sucediendo en la administración pública. Este sistema de información anacrónico permitía que los ejecutores de la administración pública, cometieran delitos y como era casi imposible que los detectaran por el poco o nulo acceso a la información que se tenía. Derivado de lo anterior las arcas del Estado registraron un déficit financiero por la proliferación de actos de corrupción en muchas esferas del gobierno, es por eso que hasta la fecha se sufren las consecuencias de un saldo negativo, para el gobierno que incide en el aumento de la deuda interna como deuda externa.

2.5.2. Sistemas modernos de información del gasto público

Con el avance de la tecnología, las presiones sociales, los sistemas de información en relación al gasto público, han mejorado significativamente, pues el gobierno ha legislado en relación a ese tema y ha elaborado herramientas informáticas ágiles y prácticas, para que la población se entere como se estas administrando sus impuestos y tributos.

2.5.3. Clasificación de los sistemas de información del gasto público

Para dar a conocer a la población en una forma no muy directa y poco accesible, se desarrolló el sistema integrado de administración financiera y sistema de auditoría gubernamental (SIAF y SAG), dentro del cual se implementaron los sistema de contabilidad integrada (SICOIN), el sistema de gestión (SIGES), Guatecompras, Guatenóminas, SIAF MUNI y posteriormente se promulgó la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto No. 57-2008, en donde cada institución del Estado tiene la obligación de proporcionar información a través de la unidad de Información.

- **Sistema de información a través del sistema integrado de administración financiera y sistema de auditoría gubernamental**

Fue aprobado mediante Acuerdo Gubernativo 217- 95, de fecha 17/05/1995, publicado en el diario oficial el 22/05/1995, este sistema se desarrolló en tres etapas: SIAF I, SIAF II Y SIAF III.

La primera etapa del proyecto, que se inició en el primer semestre de 1996, fue programada para cuatro años y se ejecutó en tres años. En esta, se elaboraron el diseño conceptual y el funcional informático, se contrataron profesionales de amplia experiencia en la implantación de sistemas integrados de administración financiera en la región y se iniciaron los desarrollos informáticos base del proceso de implantación, los clasificadores básicos y se formuló el presupuesto del año 1998 con la metodología de presupuesto por resultados. A partir de enero de 1998, con vigencia de la nueva Ley Orgánica del Presupuesto, se inicia la operación del Sistema integrado de Contabilidad Gubernamental (SICOIN), con un nuevo software, donde 34 unidades financieras de la

administración central comenzaron a operar los registros de la ejecución del presupuesto y a transmitir esa información electrónicamente hacia el Ministerio de Finanzas Públicas.

Los objetivos del proyecto en su primera etapa (SIAF I), fueron el fortalecimiento de la eficiencia, la responsabilidad y transparencia de las funciones de administración financiera y control del sector público central, a través de la organización e implementación del SIAF y el SAG y el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, a través de la desconcentración de las responsabilidades primarias y de administración de los recursos financieros de los ministerios, fortaleciendo las capacidades de administración financiera del Gobierno, restaurando así la confianza en la integridad y competencia del sector público.

En 1999 da inicio una segunda etapa de ejecución del proyecto (SIAF II), con el objetivo de continuar el proceso de expansión de las reformas de la administración financiera y el control, iniciadas durante la ejecución del SIAF I, a fin de incrementar la eficiencia y transparencia de la administración financiera y el control del sector público, fortalecer la prestación de los servicios públicos, a través de la desconcentración de la administración de los recursos financieros de los ministerios y mejorar la ejecución de la inversión pública.

A partir del SIAF III, el proyecto pretende ampliar y profundizar las reformas con el objeto de incrementar la efectividad, eficiencia y transparencia de la administración financiera y control del sector público.

- **SICOIN**

Herramienta informática del sistema integrado de administración financiera (SIAF), es un sistema de información contable, que integra los subsistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería, registra una transacción una sola vez y reside en la contabilidad.

- **SIGES**

Es el sistema de gestión de compras –SIGES- es la herramienta informática que utilizan las entidades públicas para emitir las órdenes de compras, liquidación y pago, en la gestión de compra de los productos y/o servicios que requieren.

- **GUATECOMPRAS**

Es el nombre asignado al sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado. GUATECOMPRAS es un mercado electrónico, operado a través de Internet. El Estado de Guatemala utiliza este sistema para comprar y contratar bienes y servicios.

- **GUATENOMINAS**

Es el sistema de control de la nómina del recurso humano que utilizan las entidades públicas.

- **SIAF MUNI**

El sistema de administración financiera municipal es el conjunto de normas, procedimientos, herramientas, organismos, etc. que rigen el sistema presupuestario, de



contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y crédito público en las municipalidades.

- **Ley de Acceso a la Información**

El 23 de octubre de año 2008, fue publicado en el Diario Oficial en Decreto No. 57-2008 Ley de Acceso a la Información Pública, y en su Artículo 1 establece el objeto de la ley que textualmente se describen a continuación: 1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley; 2. Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos; 3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública; 4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley; 5. Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública; 6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública; 7. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.

Como se puede observar la Ley de Acceso a la Información permite que tanto una persona individual como jurídica, tenga acceso a los archivos, reportes, listados, etc. sin embargo existen algunas limitaciones como por ejemplo: el Artículo 22 Información



confidencial: que textualmente establece: 1. La expresamente definida en el Artículo veinticuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala; 2. La expresamente definida como confidencial en la Ley de Bancos y Grupos Financieros; 3. La información calificada como secreto profesional; 4. La que por disposición expresa de una ley sea considerada como confidencial; 5. Los datos sensibles o personales sensibles, que solo podrán ser conocidos por el titular del derecho; 6. La información de particulares recibida por el sujeto obligado bajo garantía de confidencia.

Artículo 23 Información reservada: que textualmente establece: 1. La información relacionada con asuntos militares clasificados como de seguridad nacional; 2. La información relacionada a asuntos diplomáticos, clasificados como de seguridad nacional; 3. La información relacionada con la propiedad intelectual, propiedad industrial, patentes o marcas en poder de las autoridades; se estará a lo dispuesto por los convenios o tratados internacionales ratificados por la República de Guatemala y demás leyes de la materia; 4. Cuando la información que se difunda pueda causar un serio perjuicio o daño a las actividades de investigación, prevención o persecución de los delitos, la relacionada a los procesos de inteligencia del Estado o a la impartición de justicia; 5. los expedientes judiciales en tanto no hayan causado ejecutoria, de conformidad con las leyes especiales; 6. la información cuya difusión antes de adoptarse la medida, decisión o resolución de que se trate pueda dañar la estabilidad económica, financiera o monetaria del país, así como aquella que guarde relación con aspectos de vigilancia e inspección por parte de la Superintendencia de Bancos; 7. La información definida como reservada en la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia; 8. Los análisis proporcionados al Presidente de la República orientados a proveer la defensa y



la seguridad de la nación así como la conservación del orden público. El derecho a acceder a la información pública en que se hubiese basado el análisis podrá ejercerse ante los órganos o entidades que la tengan en su poder; 9. La que sea determinada como reservada por efecto de otra ley.

Como un comentario adicional, se pueden visitar los portales web de las diferentes instituciones del Estado, y existe un acceso a la información pública, en donde se pueden consultar información relacionada, al número de trabajadores, lo que devengan, los viajes realizados por los funcionarios y empleados, balances de avance presupuestario, etc. sin embargo en este caso el interesado no hace solicitud alguna por escrito para solicitar la información, desde mi punto de vista es un proceso peligroso dado al avance y desarrollo de las redes criminales, ya que pueden tener acceso a dicha información y hacer mal uso de ella, como por ejemplo extorsiones, plagios o secuestros, en otro sentido también algunas instituciones han encuadrado su información como confidencial o reservada, con el propósito de encubrir sus actos administrativos de corrupción.



CAPÍTULO III

3. Régimen de adquisiciones del Estado de Guatemala

- **Introducción**

Toda institución pública o privada, nacional o internacional, adopta un régimen de adquisiciones, para satisfacer sus necesidades de servicios, materiales e insumos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos a corto, mediano y largo plazo y de esa forma cumplir con su objeto o propósito para el cual fue creada, como por ejemplo un hospital fue creado con el objeto de brindar salud a la población, sin embargo para cumplir su propósito, dicho nosocomio necesita contratar médicos, así mismo comprar equipo, comprar medicamentos, adquirir materiales e insumos necesarios, para atender a los pacientes, así mismo podríamos decir de una escuela, necesita maestros, pupitres, edificio, servicios básicos, etc.

3.1. Definición de régimen de adquisiciones

Es el conjunto de leyes, normas, procesos, procedimientos, sistemas, que adopta una institución, para afianzarse de bienes, materiales, suministros y servicios necesarios para el cumplir con sus propósitos y su objeto legal.

3.2. Fundamento legal del régimen de adquisiciones en Guatemala

El fundamento legal a nivel constitucional que norma el régimen de adquisiciones en Guatemala, lo encontramos en el Capítulo IV Régimen Financiero en su Artículo 237 presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, que en su parte conducente



establece lo siguiente: El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar, en otro apartado establece lo siguiente no podrán incluirse en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización.

Este Artículo básicamente establece una base para las adquisiciones, porque el presupuesto es de ingresos y egresos y una adquisición lógicamente genera un gasto.

Sin embargo, la ley específica que desarrolla el tema del régimen de adquisiciones del Estado es el Decreto 57-92, Ley de Contrataciones del Estado Acuerdo Gubernativo No. 1056-92, reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en su Título III y Capítulo I, desarrolla la modalidad de régimen de licitación, en el mismo Título y Capítulo II, regula la modalidad de régimen de cotización, en el Título IV y Capítulo I, se refiere a la modalidad de contrato abierto, en el Artículo 43 del Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, reformado por el Artículo 11 del Decreto 27-2009, se desarrolla la modalidad de compra directa.

3.3. Modalidades de compras que rigen en Guatemala

De conformidad con el fundamento del régimen de adquisiciones en Guatemala, existen varias modalidades de compras que rigen dicho régimen, mismas que se enumeran a continuación:



3.3.1. Modalidad de licitación

3.3.2. Modalidad de cotización

3.3.3. Modalidad de contrato abierto

3.3.4. Modalidad de compra directa

3.3.5. Modalidad de compra por el sub grupo 18.

3.3.6. Modalidad de compra por caja chica

3.3.7. Modalidad por términos de referencia para la determinación de proveedor único o casos de excepción.

3.3.1. Modalidad de licitación

El Estado debe realizar compras grandes, o ejecutar obras cuantiosas y de conformidad con la ley, el monto de la contratación, es el que determina la modalidad o régimen que se ejecutara. De conformidad con el Artículo 8 del Decreto 27-2009, reformando el Artículo 38 del Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, establece que cuando el precio de los bienes, de las obras, suministros o remuneración de los servicios exceda de Q. 90.000.00 y no sobrepase el monto de Q. 900,000.00, se utilizara el Régimen de Cotización, entonces por lógica, si la contratación sobrepasa los Q. 900,000.00 el régimen que se utilizará será el de licitación.

La modalidad de licitación es un régimen de adquisición sumamente complejo en el cual se deben de programar en forma exhaustiva los plazos, tema fundamental para tramitar la adquisición, muchas de las dificultades que botan un evento son precisamente la

imprecisión en el cumplimiento de los plazos establecidos por la ley, como por ejemplo:

a) si no se abren las plicas en el tiempo estipulado por la ley, los oferentes pueden impugnar el proceso, b) un plazo prescribe porque un ministro no firmo a tiempo el contrato, c) no se entregó a tiempo la fianza correspondiente, etc. muchas unidades ejecutoras huyen al proceso de licitación, porque dicho régimen trae consigo una serie de dificultades para concluirlo en forma favorable, por ende las Instituciones, se arriesgan, utilizando el proceso de cotización que viene a ser menos complejo y como consecuencia lleva aparejada la sanción correspondiente por parte de la Contraloría General de Cuentas, por haber fraccionado en la compra. Las instituciones deberían contratar personal calificado para realizar esta tarea administrativa, precisamente para evitar las infracciones a la Ley de Contrataciones del Estado.

3.3.2. Modalidad de cotización

Es la modalidad que el Estado utiliza cuando el precio de los bienes, de las obras, suministros o remuneración de los servicios exceda de Q. 90.000.00 y no sobrepase el monto de Q. 900,000.00, de conformidad con el Artículo 8 del Decreto 27-2009, reformando el Artículo 38 del Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.

Dentro del análisis realizado en esta modalidad de compra, nos encontramos con el mismo problema de los plazos explicado anteriormente en la modalidad de licitación, existe muy poca diferencia en dichos procesos, sin embargo este igualmente tiene su grado de dificultad.

3.3.3. Modalidad de contrato abierto

De conformidad con el Artículo 46 del Decreto no. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, es la modalidad de compra exonerada de los requisitos de licitación y cotización, que se refiere a la adquisición de bienes debidamente listados en diferentes contratos suscritos entre el Ministerio de Finanzas Públicas y diversos proveedores, que pueden adquirirse con mayor facilidad y a mejores precios, ya que el proveedor que se encuentra en dicho listado, tiene la obligación de contar con los suministros en el momento que se le requiera y al precio que ya aparece en el listado,

Actualmente, podemos observar que el reciente gobierno ha descubierto malos procedimientos y actos de corrupción, por parte de la administración anterior, lo que tiene relación con el tema, así mismo se descubrió que empresas que participaban dentro de los contratos abiertos, ofrecían una calidad de productos, sin embargo al momento de entregar los mismos eran de inferior calidad, en resumen este proceso si bien es cierto es una buena herramienta para evitar la compra por medio de cotización o licitación, a través del tiempo se ha convertido en una fuente de corrupción, ya que en el presente gobierno, se rescindieron varios contratos abiertos para la adquisición de medicamentos, un tema por demás delicado y que ha trascendido los límites de la consideración humana, pues es inconcebible que se compren medicamentos de baja calidad para los hospitales del país, tratándose de cuestiones de vida o muerte.

3.3.4. Modalidad de compra directa

De conformidad con el Artículo 43 del Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado

reformado por el Artículo 11 del Decreto 27-2009, es la modalidad de compra que se efectúa en un solo acto, por un precio de hasta Q. 90,000.00 que se realiza bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa superior, tomando en cuenta el precio, calidad, plazo de entrega y demás condiciones que favorezcan los intereses del Estado.

- **Historia**

En años anteriores de conformidad con el Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, publicado en el Diario de Centro América el 27-10-1992, el monto máximo para efectuar una compra directa era de Q. 10,000.00;³⁰ pero con la pérdida del valor adquisitivo de nuestra moneda (el quetzal³¹), o en otras palabras de la devaluación monetaria, surgió un problema relacionado a la adquisición de bienes y servicios que perjudicó la ejecución del presupuesto de egresos de la nación; problema que consistió en lo siguiente, por escases de muchos productos y servicios, no se podían adquirir o contratar por el sistema de compra directa, por tanto los encargados de compras, debían iniciar un proceso de cotización y de hecho muchos procesos, porque en la mayoría de las compras no había otra opción que regirse por el sistema de cotización; vale la pena mencionar que nuestra economía tácitamente está muy dolarizada, lo que constituye un cambio drástico en el momento de aplicar el diferencial cambiario, ya que muchos productos y servicios provienen del extranjero y aunque se facturen en quetzales, previamente han sido cambiados de dólares a moneda nacional, desafortunadamente Guatemala, como muchos países en vía de desarrollo no han

³⁰ Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Número 57-92. Artículo 38

³¹ Ley Monetaria Decreto Número 203 del Congreso de la República de Guatemala, Artículo 1



desarrollado no han industrializado bienes y servicios, lo que significa que dependamos de otras economías para poder satisfacer los requerimientos de materia prima, o bien de servicios según sea el caso. Por otra parte con la creciente crisis mundial y sobre todo por la recesión económica por la que está atravesando Estados Unidos de Norte América, conlleva a una serie interminable de desastres económicos que se traducen en poca producción de bienes y servicios, se pone de manifiesto en su máxima expresión, la ley económica de la oferta y la demanda, que establece que a poca oferta de bienes y servicios, mucha demanda, situación traducida por lógica en productos y servicios más caros.

Por la crisis económica en la que Guatemala está sumergida y por lo que se espera en el futuro, el aparato estatal debería de efectuar recortes presupuestarios drásticos, lo que se afirma según lo informado por los medios de comunicación social, al indicar que la administración tributaria no cumplirá sus metas de recaudación, debido a la poca afluencia de contribuyentes a las cajas receptoras, derivado de la poca actividad económica del país; por citar un ejemplo el Ministerio de Gobernación y en especial la Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía Nacional, ya ordenaron el uso moderado de la telefonía fija y móvil, así como el uso adecuado y racional de los suministros como útiles de oficina, etc. Dichas medidas ayudarán pero no es suficiente. Todo lo anterior se menciona como un aporte importante para la presente tesis de investigación, para lograr realmente una calidad de gasto, transparencia en la ejecución de los recursos del Estado, a favor de la población guatemalteca que tanto lo necesita.



Derivado de lo anterior la ley fue modificada para ampliar el monto para la compra directa de Q. 10,000.00 a Q. 30,000.00, de conformidad con el Artículo Número 2 del Decreto Número 34-2001, modificando el Artículo Número 38 y 43 del Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, y posteriormente reformado por el Artículo 11 del Decreto 27-2009, de Q. 30,000.00 a Q. 90,000.00.

De conformidad con este régimen de adquisiciones adoptado por el Estado, se establece lo siguiente: cuando una compra no supera el monto de Q. 90,000.00 contemplado en la Ley de Contrataciones del Estado, el servidor público encargado de compras tiene la libertad de efectuar una compra directa, sin necesidad de realizar el proceso de cotización pero debemos notar algo muy importante, el hecho de que no se realice el proceso de cotización no significa que el encargado o jefe de compras no debe por lo menos solicitar tres cotizaciones, para elegir dentro de estas la más conveniente para los intereses de la institución, por aparte también debe cumplir con las disposiciones legales predeterminadas.

3.3.5. Modalidad de compra por el sub grupo 18

Consiste en la contratación de servicios individuales de carácter técnico o profesional de consultorías, asesorías específicas y capacitaciones que fortalecen la administración y ayuden en la capacitación del personal de la Dirección General, sin relación de dependencia.

Como se explicó al inicio del presente trabajo, este sub grupo ha sido mal aplicado, ya que mediante el mismo se han hecho contrataciones para personal que labora

directamente para la institución y en el peor de los casos de toma de decisiones y administración de bienes.

Actualmente este tipo de contrataciones está siendo controlado por el Ministerio de Finanzas Públicas, por medio del sistema de contabilidad integrada (SICOIN), ya que con anterioridad los pagos por estos conceptos podían realizarse a través del fondo rotativo de las instituciones públicas, sin embargo ahora solamente puede hacerse mediante el procedimiento de pago por medio de comprobante único de registro (CUR), por acreditamiento a cuenta.

3.3.6. Modalidad de compra por caja chica

Es una modalidad de compra autorizada por la autoridad administrativa superior, mediante resolución que se emite cada año, para realizar compras menores o con carácter de urgente, dependiendo de la unidad ejecutora que se trate el monto máximo puede variar, por lo general la compra máxima es de Q. 1,500.00.

3.3.7. Modalidad de compra a proveedor único o casos de excepción

Consiste en la adquisición de bienes, suministros y servicios, cuando existe un único proveedor para realizar la contratación.

Como se ha descrito, éstas son las diferentes modalidades que comprenden en régimen de adquisiciones en Guatemala, sin embargo por la importancia que denota nuestro tema general relacionado a las diversas formas de fraccionamiento de una compra, es necesario analizar más a fondo la modalidad de compra directa, a través de



la modalidad de pago mediante cheque a través del fondo rotativo, tema que se trató en el capítulo II El gasto público.

3.4. Personal 029 ejerciendo como jefe de compras

Según datos históricos durante muchos años las personas contratadas bajo el renglón presupuestario 029 Personal Temporal, ocuparon cargos como los siguientes: 1) jefes financieros, 2) encargados de tesorería, 3) encargados de presupuesto, 4) encargados de fondo rotativo, 4) encargados de caja fiscal y conciliaciones bancarias, 6) encargados de contabilidad y 7) encargados de compras o adquisiciones, pero se dieron muchos casos en que se contravenía la ley, puesto que los cargos mencionados, necesitan ser registrados en la Contraloría General de Cuentas, mediante el registro que lleva la Contraloría General de Cuentas, denominado cuentadancia, término utilizado por la contraloría, para registrar a las personas que manejan fondos del Estado, tema que trataremos más adelante; sin embargo aunque dichas personas tuvieran cuentadancia, por no existir relación funcional, muchas veces era imposible vincular a un proceso de cuentas a una persona temporal, derivado de una auditoría realizada y en el cual hubo reparos por parte del ente contralor, por la sencilla razón de su situación contractual, puesto que no existía relación de dependencia, esta situación permitía la impunidad al momento de sancionar a las personas que ostentaban dichos cargos cuando cometían faltas a la Ley y al Reglamento de Contrataciones del Estado y otras leyes; porque según el Artículo 4 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, textualmente expresa: Son responsables de conformidad con las normas contenidas en esta ley y serán sancionados por el



incumplimiento o inobservancia de la misma, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en el país, todas aquellas personas investidas de funciones públicas permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas especialmente:

a) Los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo presten sus servicios en el Estado, sus organismos, los municipios, sus empresas, y entidades descentralizadas y autónomas. Asimismo, en esta disposición quedan comprendidos quienes presten sus servicios al Estado de Guatemala en el exterior del país en cualquier ramo. Así mismo el Artículo de la misma Ley establece: Los funcionarios públicos conforme los denomina el Artículo 4 de esta Ley, están obligados a desempeñar sus deberes, atribuciones, facultades y funciones con estricto apego a la Constitución Política de la República y, las leyes. En consecuencia, están sujetos a responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal por las infracciones, omisiones, acciones, decisiones y resoluciones en que incurrieren en el ejercicio de su cargo del análisis de los Artículos precedentes se desprende la idea de que solo los funcionarios y empleados públicos están sujetos a las diferentes responsabilidades, de carácter administrativo, civil y penal.

Por toda la problemática generada por la contratación de personal 029 para cargos que manejan fondos públicos, la Contraloría General de Cuentas publicó el día viernes 27 de abril del año 2007, en el Diario de Centro América, el Acuerdo No. A-118-2007, en el cual regula dicha circunstancia, por lo que nos permitimos citar textualmente el Artículo 2 del presente Acuerdo: El personal contratado bajo el Renglón Presupuestario 029 Otras Remuneraciones de Personal Temporal por carecer de la calidad de servidor



público, no le son aplicables las normas del Decreto 89-2002, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos y Su Reglamento, por lo que no están afectos ni obligados a la presentación de Declaración Jurada Patrimonial; pero tampoco están facultados para el manejo de fondos públicos, ejerzan funciones de dirección y decisión. Por lo tanto se da plazo a todas las entidades del sector público que vence el 31 de julio del 2007 para que regularicen la situación del personal contratado bajo el renglón 029 y que se encuentren ejerciendo las funciones indicadas.

Actualmente en muchas instituciones del Estado, este problema sigue generando hallazgos por parte de la Contraloría General de Cuentas, sin embargo al interrogar a los jefes de recursos humanos, ellos aducen que esta mala práctica de contratar a personal 029, para ejercer funciones de dirección y decisión, se ha tornado en un conflicto de intereses por parte del mismo Estado, porque por un lado la oficina del servicio civil (ONSEC), no le da trámite a plazas bajo el renglón 011, Personal Permanente o renglón 022 Personal por Contrato, aduciendo de que el Estado maneja una política de no incrementar el pasivo laboral, así mismo sin tomar en cuenta la creación de las partidas presupuestarias en la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP); por otra parte el mismo Estado a través de su ente fiscalizador la Contraloría General de Cuentas, no permite que personal contratado bajo el renglón 029 ocupe puestos de dirección y toma de decisiones, por supuesto que ellos también aducen que conforme a la ley esa es una mala práctica; es difícil encontrar una solución viable a este gran problema administrativo, ya que ambas instituciones tienen y no tienen la razón, sin embargo la Contraloría General de Cuentas, aplica las sanciones que están



establecidas en su propia ley, sanciones que deben pagar las autoridades que incurrieron en la infracción.

Como propuesta viable para la solución de este problema es eliminar la figura contractual del 029, misma que fue instituida por el gobierno de Alvaro Arzú Irigoyen, en el año 1996, para eliminar la carga del pasivo laboral; como es de conocimiento general, este gobierno con filosofía capitalista y neoliberal, para librarse de uno de los derechos que todo trabajador tiene de trabajar y que se le proporcionen sus prestaciones como la bonificación anual (bono 14), aguinaldo, bono vacacional, indemnización, jubilación, sigue contratando personal bajo el renglón 029, para realizar todo tipo de actividades, que solamente corresponden a los funcionarios y empleados públicos, dejando así desprovistos a los trabajadores de todas sus prestaciones a cambio de ello, deben facturar y comprometerse con el fisco para cumplir obligaciones tributarias, así mismo esta política fue creando una inestabilidad en el Estado, porque la figura del 029 fue utilizada para que personas temporales ejecutaran el presupuesto de ingresos y egresos, hicieran mal uso de los recursos del Estado, malversaciones, desfalcos y por supuesto fraccionamientos de compras y como no podían ser vinculadas a procesos de cuentas, estos malos guatemaltecos salían bien librados, y los delitos se quedaban impunes, esperamos que el gobierno del General Otto Fernando Pérez Molina, recién electo acabe este flagelo contractual, que tanto daño ha causado en la administración pública; pues gobiernos anteriores han hecho intentos por corregir esta mala práctica sin embargo nadie ha logrado una solución definitiva a esta problemática. Recientemente fue creada la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, dependencia del Ministerio de Gobernación, cuyo fundamento legal

es el Artículo 6 del Decreto Número 52-2010, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, iniciando sus funciones el 2 de mayo del año 2011, el logro significativo de la creación de esta institución es el hecho de que toda empresa de servicios de seguridad, debe cumplir con los derechos constitucionales relacionadas a las prestaciones laborales, en primer lugar se debe realizar un contrato de servicios, lo cual genera relación de dependencia, que le otorga las prestaciones laborales de ley, todo personal contratado debe contar con seguro de vida no menor de 15 salarios mínimos de cobertura, derecho a Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, siendo un avance significativo para las personas que prestan servicios de seguridad privada en materia laboral, ya que anteriormente les exigían facturas a sus trabajadores, utilizando supletoriamente la figura del 029 aplicado al sector privado, vinculándolos al mundo tributario, y en el peor de los casos si estos agentes de seguridad morían en el cumplimiento de su trabajo, los familiares no tenían derecho a ninguna prestación póstuma. Estas iniciativas de leyes como la que hemos comentado, le dan certeza a nuestro sistema jurídico nacional.

En conclusión una persona contratada bajo el renglón 029, no puede ostentar el cargo de encargado de compras o adquisiciones, por ninguna circunstancia.

3.5. Contratación de personal 011 para juntas de licitación y cotización

Existe mala práctica administrativa, consistente en lo siguiente: las autoridades superiores de la institución, conociendo el problema que se enfrenta la Dirección General, al momento de nombrar una junta de licitación o cotización, ya que la práctica y experiencia nos indica que muchas de las personas presupuestadas bajo el renglón



011, al momento de recibir la notificación en la cual se les informa que han sido nombrados como miembros de estas juntas, se muestran reacios y simplemente no aceptan el cargo, las causas son variadas entre las cuales se pueden mencionar la desconfianza que tiene el trabajador en relación a la adquisición de un bien o servicio, vinculándolo con la corrupción; como la sobrevaloración del producto o servicio, la mala calidad, o la adjudicación orientada a cierto proveedor. Esta situación ha ideado una mala práctica administrativa bastante sutil, consistente en la contratación de nuevo personal bajo el renglón presupuestario 011, por supuesto personal de confianza de las autoridades superiores, con el propósito de evitar el problema de conseguir a las personas que conformarán las juntas de licitación o cotización; esta mala práctica se traduce en adquisiciones de mala calidad o servicios incompletos, ya pues es de nuestro conocimiento para esto se constituyen las juntas, para verificar la calidad del producto o servicio según sea el caso. Sería muy recomendable que el personal que conforme las mismas, sea personal con mucha experiencia, antigüedad y sobre todo de reconocida honorabilidad, para que los procesos sean transparentes y legales.

3.6. Viajes al extranjero para cotizar productos

Los viajes que realizan los encargados de compras para cotizar productos o servicios en el extranjero, deben ser mejor controlados para evitar duplicar pago de viáticos al exterior, ya que es común que los proveedores faciliten los viajes al extranjero con todo incluido, cómo: boletos aéreos, hotel, alimentación, inclusive gastos de transporte en el país de destino, con el propósito que estos manipulen de alguna manera a la junta de cotización o licitación según sea el caso, para adjudicar la compra a su empresa. Aparte



de recibir el beneficio del viaje, por parte del oferente, se suele solicitar viáticos a la institución, además el pago del boleto aéreo.



CAPÍTULO IV

4. Infracciones al régimen de adquisiciones

• Introducción

Como se pudo analizar en el capítulo anterior régimen de adquisiciones del Estado de Guatemala, así como existen una serie de modalidades que el Estado utiliza para satisfacer sus necesidades de materiales, insumos y servicios para la realización de sus fines, también existen una serie de infracciones que cometen los ejecutores al momento de realizar dichas compras o adquisiciones.

Desde mi punto de vista, los ejecutores del gasto público, previo a realizar una compra, deben analizar qué régimen de adquisiciones es el idóneo, por supuesto cumpliendo con todas las bases legales establecidas; también debe considerar que, una mala práctica administrativa traerá consigo una infracción y por ende una sanción económica, en muchos casos el ejecutor se ve presionado por la administración superior para realizar compras o contrataciones que violan alguna disposición legal, en muchas ocasiones por una mala planificación del plan anual de compras y porque la adquisición del bien y servicio es urgente, otras veces para lograr un beneficio económico o por conveniencia, sin embargo la ley debe cumplirse.

El propósito de este tema, es hacer un análisis de las infracciones tipificadas en varios cuerpos legales y las sanciones correspondientes.



4.1. Fundamento legal

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, básicamente las infracciones al régimen de adquisiciones, se encuentra tipificadas en los siguientes cuerpos legales: 1) Decreto Número 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, 2) Acuerdo Gubernativo número 318-2003, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, 3) Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado, 4) Acuerdo Gubernativo número 1056-92, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, 5) Decreto Número 17-73 Código Penal.

4.2. Infracciones en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

El Decreto Número 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, escasamente contiene dos Artículos que describen las infracciones y el régimen sancionatorio, que los auditores gubernamentales toman como base al realizar una auditoria gubernamental.

Artículo 38 Infracción

Infracción es toda acción u omisión que implique violación de normas jurídicas o procedimientos establecidos de índole sustancial o formal, por parte de servidores públicos u otras personas individuales o jurídicas sujetas a verificación por parte de la Contraloría General de Cuentas sancionable por la misma, en la medida y alcances establecidos en la presente ley u otras normas jurídicas, con independencia de las sanciones y responsabilidades penales, civiles o de cualquier otro orden que puedan imponerse o en que hubiere incurrido la persona responsable. La Contraloría General



de Cuentas se constituirá como querellante adhesivo, en los procesos penales en los cuales se presume la comisión de delitos contra el Estado de Guatemala, cometidos por servidores públicos y las demás personas a las que se refiere el Artículo 2 de la presente ley.

Como comentario personal me permito indicar que los funcionarios y empleados públicos, tienen responsabilidad al momento de administrar recursos del Estado, pudiendo ser estas: a) responsabilidad administrativa que en este caso es la sanción por parte de la Contraloría General de Cuentas, b) penal y c) civil. Todo ejecutor debe tener cuidado en cada acto administrativo que realice, pues debe verificar si está trasgrediendo preceptos legales que traigan como consecuencia una sanción posterior. Es oportuno mencionar que el auditor gubernamental aplica la ley en forma injusta al momento de formular un hallazgo, porque en muchos casos la culpabilidad es única y exclusivamente para los empleados públicos de menor jerarquía, los encargados directos y responsables de administrar los fondos públicos, y los funcionarios o empleados de jerarquía mayor, no tienen ningún tipo de sanción, pese a que ellos son los que determinan que adquisiciones se efectuarán, aunque estas violen los procedimientos establecidos en la ley. Es preocupante que en nuestro país las grandes autoridades fiscalizadoras del gasto público vendan su autonomía a los fiscalizados, dando como resultado que los ministros, viceministros, directores, etc. salgan bien librados ante el examen efectuado por la Contraloría General de Cuentas. En conclusión la infracción y por ende sanción deberían aplicarse en primera instancia a las autoridades administrativas superiores, pues en todo caso estas son las que deciden como se ejecutará el gasto público.

Artículo 39 Sanciones:

En este Artículo se establecen algunas sanciones pecuniarias que son aplicables en forma directa o indirecta, por la mala administración del régimen de adquisiciones, este Artículo contiene las multas que se deben aplicar y que se describen a continuación: numeral 2) incumplimiento de recomendaciones realizadas en auditorías anteriores de Q. 2,000.00 a Q. 10,000.00, numeral 4) incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal de Q. 2,000.00 a Q. 10,000.00, numeral 9) falta de aplicación de los clasificadores presupuestarios establecidos en la ley de Q. 2,000.00 a Q. 10,000.00, numeral 18) otros incumplimientos a normas de control interno y disposiciones legales de Q. 2,000.00 a Q. 80,000.00, numeral 20) falta de control interno de Q. 4,000.00 a Q. 80,000.00.

Al leer este Artículo se puede constatar que las sanciones impuestas por la Contraloría General de Cuentas, por las infracciones aplicadas, son elevadas, si se analiza detenidamente podemos verificar los aspectos siguientes: 1) En primer lugar, el rango de multas para aplicar al sancionado es grande, porque el rango de multa inferior es de Q. 2,000.00 y el rango de multa superior es de Q. 80,000.00, 2) El segundo análisis es con relación a la subjetividad o el criterio adoptado el contralor, al interpretar este Artículo, porque dependiendo de su interpretación amplia o escueta, así será la sanción que impondrá, dicho de otra manera si el ejecutor no es bien visto por el contralor este podrá imponer la sanción más alta, sin que el caso realmente lo amerite. 3) El tercer aspecto es la ambigüedad del numeral 4 relacionado al control interno, porque este tema es muy amplio, por ejemplo podríamos hablar de controles administrativos,



controles financieros, controles tributarios, etc. todos éstos necesitan ser normados a través de reglamentos internos o normas internas que desarrollen las leyes ordinarias, sin embargo la mayoría de instituciones no cuentan con esta normativa, excepto el Ministerio de Gobernación, que emite sus propias normas para la ejecución presupuestaria; como consecuencia de lo anterior el auditor gubernamental no cuenta con herramientas legales para determinar si existe o no falta de control interno, y entra en juego la subjetividad interpretativa del fiscalizador, en consecuencia cualquier cualquier aspecto por sencillo que sea, puede considerarlo como falta de control interno y de conformidad con la ley la sanción va de Q. 40,000.00 a Q. 80,000.00, a mi parecer es un buen negocio aplicar esta sanción, porque el ejecutor no se libra al menos de la mínima sanción que es de Q. 40,000.00. 4) Del análisis de este Artículo también se puede llegar a la conclusión que los fines de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, al promulgar y publicar esta ley, es mejorar sus ingresos privativos, convirtiéndose en una entidad mercantilista que lejos de buscar la calidad del gasto público, se convierte en un mercader de sanciones que lógicamente son negociables a su conveniencia. 5) Las sanciones establecidas en este Artículo únicamente pueden aplicarse a los empleados y funcionarios públicos, no así a una persona contratada bajo el renglón 029, y 6) Dos preguntas interesantes son: la primera es ¿quién fiscaliza a la Contraloría General de Cuentas de la Nación?, es claro que la Contraloría también ejecuta un presupuesto, debe cumplir con un plan de compras, ejecutar un plan operativo anual, etc. esta entendido que tienen su propia auditoría, pero de conformidad con la ley no se puede ser juez y parte en un determinado proceso; y la segunda interrogante es ¿será que estas normas sancionatorias también le son aplicables?.



Jamás se ha escuchado en los informes de la Contraloría General de Cuentas presentado ante el Congreso de la República, que se haya aplicado una sanción a sus propias autoridades administrativas, entonces se aplica en refrán bíblico que reza fariseo hipócrita que ven la paja del ojo en este caso del ejecutor y no ven la viga que está en el propio.

4.3. Infracciones en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

El Acuerdo Gubernativo Número 318-2003, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, contiene únicamente 3 Artículos que norman acerca de las sanciones y textualmente establece:

Artículo 55 Sanciones

Las sanciones que se aplicarán conforme la ley serán las que se encuentran determinadas en la misma, además de aquellas que se establecen en otras leyes relacionadas con la materia.

En relación a este Artículo la Contraloría General de Cuentas, únicamente puede sancionar por las enumeradas en su ley constitutiva, sin embargo puede demandar ante los órganos jurisdiccionales, los delitos cometidos por las infracciones a leyes penales, pero debe quedar claro que únicamente puede demandar no así aplicar la sanción, porque de conformidad con la ley solamente a los jueces compete la facultad de administrar justicia.



Artículo 56 Procedimiento para determinar el monto de la sanción

Para determinar el monto de la sanción a que se refiera en cada caso concreto, se aplicará el Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; y en cada caso dentro de los rangos previstos en ese Artículo según la naturaleza o gravedad de la infracción se determinará el monto de la misma. En caso de duda razonable sobre el monto de la multa imponible; previamente a su determinación dictaminarán la Dirección de Auditoría Gubernamental y/o la Dirección de Asuntos Jurídicos. Lo anterior sin perjuicio del derecho que asiste a los sancionados para objetar a través de los procedimientos legalmente establecidos, lo referente al monto de la sanción impuesta para preservar el régimen de legalidad propio de la administración.

Este Artículo hace referencia a un procedimiento para determinar el monto de una sanción, sin embargo el concepto de discrecionalidad del auditor prevalece, pues no existe un criterio unificado en relación a la aplicación de una determinada sanción y como ya se ha analizado el Artículo 39 de la Ley, los rangos de multa son demasiado amplios. La práctica ha demostrado que la formulación de hallazgos y su respectiva discusión, en la mayoría de los casos es la ratificación del hallazgo, si bien es cierto existe un procedimiento de defensa y la mayoría por no decir en todos este procedimiento es violado, no queda otra opción para el sancionado que enfrentar un juicio de cuentas, donde será un juez el que en última instancia determinará la sanción más ecuánime.

Artículo 57 Reincidencia

Se considera reincidente la persona, cuando después de haber sido sancionada por



una infracción establecida por la ley u otra ley o reglamento, incurre nuevamente en la misma infracción por la misma causa.

Este Artículo nos hace recordar que muchos ejecutores reinciden, sin embargo no se toma en cuenta que la reincidencia es consecuencia de un cambio de autoridades administrativas superiores por ejemplo por el cambio de gobierno, en el cual las ordenes se cumplen y no se discuten, donde el empleado público so pena de perder su empleo cumple las órdenes superiores, aunque estas violen un precepto legal; en estas circunstancias debería existir una concientización por parte de la Contraloría General de Cuentas dirigida a todas las autoridades administrativas entrantes de un nuevo gobierno, para que realicen su gestión con transparencia, honradez y con calidad en el gasto público, sin embargo al ente fiscalizador no le interesa capacitar en ese sentido, porque como se ha analizado en Artículos anteriores, la tarea constitucional de fiscalización se convirtió en un negocio mercantilista.

4.4. Infracciones en la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92

El Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado, existen varios Artículos que norman lo relativo a las infracciones y régimen sancionatorio, los cuales se describen a continuación:

Artículo 25 Presentación de una sola oferta por persona

Cada persona individual o jurídica, nacional o extranjera, podrá presentar una sola oferta. En ningún caso se permitirá a un compareciente la representación de más de un oferente. Quien actúe por sí no puede participar representando a un tercero. Si se

determinare la existencia de colusión entre oferentes, serán rechazadas las ofertas involucradas, sin perjuicio de la adopción de las medidas que determine el reglamento de la presente ley.

En este Artículo se hace referencia a la figura de la **colusión**, definido como un pacto que acuerdan dos personas u organizaciones con el fin de perjudicar a un tercero.

Aunque este estipulado en este Artículo la figura de la colusión, la realidad es otra, pues esta práctica es bastante común y casi de un cumplimiento religioso; las grandes empresas siempre establecen alianzas y determinan anticipadamente quién ganará la adjudicación de un evento ya sea de cotización o de licitación.

Artículo 80 Prohibiciones

No podrán cotizar, licitar ni celebrar contratos con el Estado derivados de la aplicación de la presente ley, las personas en quienes concurren cualesquiera de las circunstancias siguientes: 1) no estar inscritas en el registro de precalificados correspondiente. 2) estar privadas, por sentencia firme, del goce de sus derechos civiles. 3) ser servidor o trabajador público del Estado o de las entidades a que se refiere el Artículo 1 de esta ley, así como sus parientes legales, cuando los contratos deban celebrarse con las dependencias en que tal servidor o trabajador del Estado preste sus servicios o se encuentre bajo su autoridad. Igual prohibición rige para las personas jurídicas cuando dicho funcionario sea socio o representante de las mismas. 4) haber intervenido directa o indirectamente en las fases previas a la compra o contratación. Esta prohibición se hace extensiva a los parientes legales, así como a las personas jurídicas de las cuales sean socios o representantes.



Esta normativa, establece las prohibiciones que tienen los proveedores, sin embargo en la práctica estos enunciados no se cumplen, porque las instituciones no tienen el cuidado necesario en el análisis de los expedientes que entran en concurso, como recomendación se puede sugerir que el departamento jurídico de las instituciones hagan una investigación de cada caso y puedan evitar futuras impugnaciones en un proceso de cotización o licitación.

Artículo 81 Fraccionamiento

El funcionario o empleado público que fraccione en cualquier forma la negociación, con el objeto de evadir la práctica de la cotización y licitación, será sancionado con una multa equivalente al dos punto cinco por ciento (2.5%) del valor total de la negociación, se haya o no suscrito el contrato.

Este Artículo es la base fundamental del presente trabajo de investigación, que será analizado en el siguiente capítulo, sin embargo podemos comentar en relación a la sanción tipificada, pues esta establece una multa del 2.5% del valor de la negociación es decir si la negociación tenía un valor de Q. 950,00.00 la multa sería de Q. 23,750.00 se haya o no suscrito el contrato. Es necesario establecer que esta es una sanción directa y automática, por aparte se aplican las sanciones tipificadas en el Artículo 39, previamente analizado.

Artículo 82 Incumplimiento de obligaciones

El funcionario o empleado público que sin causa justificada no cumpla, dentro de los plazos correspondientes, con las obligaciones que le asigna esta ley y su reglamento,

será sancionado con una multa equivalente al dos por ciento (2%) del monto de la negociación, sin perjuicio de su destitución, si fuere procedente.

Es importante hacer notar que esta norma establece una sanción de tipo laboral, además de una sanción económica. A mi parecer se debería cumplir esta norma a cabalidad porque muchas veces la destitución recae sobre el empleado de menor jerarquía mientras que las autoridades superiores que tienen mayor responsabilidad quedan impunes.

Artículo 83 Otras infracciones

Cualquiera otra infracción a la presente ley o su reglamento, que cometan los funcionarios o empleados públicos, así como de la que sea responsable quien tenga intervención directa o indirecta en el proceso de la negociación será sancionado con una multa hasta el equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total de la negociación, sin perjuicio de otras responsabilidades legales.

Es de hacer notar que este Artículo establece otras infracciones, que no se describen, este problema es predominante en esta ley, porque deja lagunas legales, en relación a la tipificación de otras infracciones; sería un excelente aporte del Congreso de la República la reforma a dicho Artículo, a manera de ampliar la gama de infracciones que quizás se hayan suscitado en la vida real y no permitir la discrecionalidad de los auditores gubernamentales. Es importante destacar que en el presente Artículo se aplica una multa de hasta el 5% de la negociación. En los Artículos anteriores son aplicables multas del 2.5% en el caso del fraccionamiento y del 2% en el caso de

incumplimiento de obligaciones, eso significa que en las infracciones que no están tipificadas la multa puede ser mayor, enmarcando de arbitraria dicha sanción.

Artículo 84 Suspensión temporal

El adjudicatario que no suscribiere el contrato dentro del plazo que se le señale, será suspendido por el plazo de un año, en el registro de precalificados, correspondiente; sin perjuicio de hacer efectiva la garantía de sostenimiento de oferta. En caso de reincidencia se cancelará en forma definitiva la respectiva inscripción.

Esta norma no sanciona al ejecutor sino a los adjudicatarios.

Se debería legislar sobre el tema de sanciones aplicadas a los proveedores y no solamente a los ejecutores; si en Guatemala los proveedores respetaran también las leyes otra historia se estaría entretejiendo para nuestros sucesores; por ejemplo en el tema principal de esta tesis sobre el fraccionamiento, si un proveedor estuviera limitado por la ley para vender más de Q. 90,000.00 en un proceso de compra directa, este rechazaría el proceso sabiendo que si accede tendría una multa. En resumen las sanciones deberían ser de doble vía, tanto para el ejecutor como para el proveedor.

4.5. Infracciones en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

En el Acuerdo Gubernativo Número 1056-92, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, también existen Artículos que tipifican las diferentes infracciones en el régimen de adquisiciones.



Artículo 11 Colusión

Para la aplicación del Artículo 25 de la Ley. Se entiende por colusión la existencia de acuerdo entre dos o más oferentes para lograr en forma ilícita la adjudicación. Determinada fehacientemente la existencia de colusión entre oferentes, las ofertas presentadas por ellos serán rechazadas y la junta de licitación queda obligada a dar los avisos respectivos para cancelar la inscripción en el registro de precalificados correspondiente, sin perjuicio de otras sanciones contempladas en leyes especiales.

La colusión es una práctica generalizada en el proceso de cotización y licitación, y funciona perfectamente, porque de antemano los oferentes se han puesto de acuerdo de quien será el ganador del presente proceso; en donde el procedimiento solemne de apertura de plicas a cargo de la junta adjudicadora, es un requisito más que hay que cumplir, porque se sabe de antemano quien será el ganador. Y funciona muy bien porque ninguno de los oferentes impugna dicha circunstancia. La posible solución a dicho problema sería evitar el monopolio de empresas proveedoras de bienes y servicios.

Artículo 55 Fraccionamiento

Se entiende por fraccionamiento cuando debiendo sujetarse la negociación por su monto, al procedimiento de licitación o cotización, se fraccione deliberadamente con el propósito de evadir la práctica de cualquiera de dichos procedimientos.

Este Artículo es base fundamental del presente trabajo de investigación, que se analizará en el siguiente capítulo.



Artículo 56 Otras infracciones

Las sanciones pecuniarias a que se refiere el Artículo 83 de la Ley, se aplicarán a cada uno de los responsables de conformidad con la escala siguiente: hasta Q. 500.000,00 un 1%, hasta Q. 1.000.000,00 un 2%, hasta Q. 2.000.000,00 un 3%, hasta Q. 3.000.000,00 un 4%, más de Q. 3.000.000,00 un 5%.

Este Artículo desarrolla en forma porcentual las multas descritas en el Artículo 83, sin embargo se destaca nuevamente la necesidad que el Congreso de la República reforme no solo este Artículo, sino a todos los relacionados al régimen sancionatorio.



CAPÍTULO V

5. Fraccionamiento

5.1. Definición legal

La ley nos proporciona una definición legal en relación al concepto de fraccionamiento, la cual se encuentra en el Artículo número 55 del reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo Número 1056-92, publicado en el Diario Oficial el 24-12-1992, que textualmente expresa. Se entiende por fraccionamiento cuando debiendo sujetarse la negociación por su monto, al procedimiento de licitación o cotización, se fraccione deliberadamente con el propósito de evadir la práctica de cualquiera de dichos procedimientos.

Dentro de la definición legal que precede se establece claramente que el servidor público fracciona una negociación por el monto.

5.2. Fraccionamiento por monto

Como se puede observar en la definición, la ley claramente establece que existe el fraccionamiento cuando en una negociación no se utiliza el procedimiento de licitación o cotización por causa del monto y por tanto se utiliza el procedimiento de compra directa, precisamente para evitar dichos procedimientos, ahora bien, el Artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 publicado en el Diario Oficial, el 27 de octubre del año 1992, modificado por el Artículo 11 del Decreto Número 27-2009, establece que el monto máximo para realizar una compra a través del procedimiento de Compra Directa es de Q. 90,000.00.

5.4. Determinación de fraccionamiento por monto

La Contraloría General de Cuentas de la Nación, por mandato constitucional es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas³².

La Contraloría General de Cuentas de la Nación, nombra a sus auditores gubernamentales para realizar fiscalizaciones en las diferentes dependencias del Estado, es así como realizan las auditorías de campo para determinar si se están ejecutando los fondos de una manera transparente.

El auditor gubernamental de la Contraloría General de Cuentas (CGC), para determinar si un servidor o empleado público cometió fraccionamiento en la adquisición de un bien o servicio, evitando el procedimiento de licitación o cotización y utilizando el procedimiento de compra directa, utiliza las herramientas tecnológicas que le proporciona el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), consultando los diferentes ³³reportes que se pueden imprimir, en este caso puede hacer una consulta por NIT de proveedor y por renglón presupuestario, lógicamente dentro del reporte se podrán determinar los montos contratados, tomando como base todas las compras realizadas durante un período fiscal, (entiéndase del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año) pagadas por medio de cheque (fondo rotativo) o por medio de comprobante único de

³² Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 232

³³ Reporte 00804107 Cur del gasto reporte 00804109 Cur detallado del gasto, Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)

registro (CUR); el procedimiento es sencillo pues lista los pagos por orden de proveedor o beneficiario, luego lista las descripciones de pago, para determinar si un mismo producto fue adquirido en diferentes compras y sobrepasan el monto de Q. 90,000.00.

Es importante anotar que el auditor moderno, mediante el avance de la tecnología y de la capacitación en el manejo de bases de datos, ha posibilitado y facilitado la detección de infracciones a la ley mediante el fraccionamiento de las compras, situación que desconocen muchos ejecutores, de los sistemas vanguardistas que están utilizando los contralores de cuentas.

5.5. Causas de fraccionamiento por monto

Los jefes de compras o adquisiciones, tienen la obligación de controlar las compas, en el sentido de que sean los mejores productos, al mejor precio, sin embargo también tienen que cumplir con la Ley de Contrataciones para evitar comprar o contratar violando el precepto del fraccionamiento del proceso de adquisición, sin embargo existen dos causas por las cuales el jefe de adquisiciones comete fraccionamiento por monto: 1) Causas dolosas y 2) Causas culposas.

5.5.1. Causas dolosas

Al mencionar causas dolosas aplicando supletoriamente el código penal se entienden como aquellas causas donde interviene, el dolo, (intención de causar un daño) mala fe y el consentimiento, cuando el resultado ha sido previsto,³⁴ en este caso para cometer fraccionamiento; luego de definir las causas podemos mencionar algunos casos que se han observado:

³⁴ Código Penal, Decreto 17-73, Artículo 11

- **Proceso de cotización engorroso**

Para evitar el engorroso proceso de cotización el ejecutor prefiere fraccionar la compra, que sobrepasa de Q. 90,000.00, por un mismo producto, en dos o tres pagos efectuados en diferente fecha específicamente en diferente mes, dichos pagos pueden ser todos a través de cheque, o todos a través de comprobante único de registro (CUR), o bien una combinación de los dos sistemas de pago.

- **Compadrazgo**

Para beneficiar a un proveedor en particular por vínculos de amistad, compadrazgo y así mismo beneficiarse mediante actos de corrupción recibiendo prebendas y regalos.

5.5.2. Causas culposas

Al hablar de causas culposas aplicando también supletoriamente el código penal se entienden como aquellas causas donde interviene la imprudencia, negligencia o impericia³⁵, en este caso no era la intención del jefe de adquisiciones cometer fraccionamiento; luego de definir las causas podemos mencionar algunos caso que se han observado:

- **Error al computar el período fiscal**

En muchas ocasiones el jefe de adquisiciones desconoce que el auditor o contralor gubernamental para determinar si se ha cometido o no fraccionamiento toma como base el período comprendido por el ejercicio fiscal auditado, por ejemplo del 1 de enero al 31 de diciembre, derivado de lo anterior el jefe de adquisiciones efectúa una compra al mismo proveedor por un mismo producto en el mes de enero e imprudentemente

³⁵ **Código Penal**, Decreto 17-73, Artículo 12

realiza otra compra en el mes de diciembre del mismo año por los mismos conceptos, sin darse cuenta que ha cometido fraccionamiento.

- **Negligencia en la elaboración del POA y Plan de Compras**

Todo jefe de adquisiciones tiene la obligación de formular su **Plan Operativo Anual (POA)**, juntamente con el **Plan Anual de Compras**, ajustado lógicamente al techo presupuestario del **Presupuesto de Egresos Vigente Autorizado**; en estos instrumentos se determinan todas las necesidades de la institución durante un período fiscal determinado, por tanto se planifican todas las adquisiciones de bienes y servicios para suplir dichas necesidades, sin embargo el jefe de adquisiciones por negligencia, no programa dichas compras o bien las programa en forma insuficiente, por ejemplo no contemplo la compra de un suministro o servicio y ya es fin de año, no da tiempo para tramitar un proceso de cotización, el ejecutor negligentemente comete fraccionamiento, otro ejemplo concreto es cuando se contempló la adquisición del bien o servicio pero en forma insuficiente, por tanto no se puede comprar por el sistema de compra directa, por tanto el ejecutor comete fraccionamiento, por último otro ejemplo sería cuando no se previó el aumento de algún suministro o servicio por la inflación de la economía nacional y se tiene que recurrir al fraccionamiento de la compra, muchas veces por falta de tiempo para tramitar transferencias. Sea dicho de paso que la Contraloría General de Cuentas, también impone multas porque no se ha cumplido con el Plan Operativo Anual (POA) y el Plan de Compras, esto significa que de una u otra manera el ente fiscalizador siempre impondrá multas.

- **Impericia en el cumplimiento de plazos**

Existen evidentes casos en donde el jefe de adquisiciones a planificado todas sus

adquisiciones de bienes y servicios, de tal forma que no cabría la posibilidad de cometer fraccionamiento, sin embargo sucede que aunque este planificada la realización de los diferentes eventos de cotización, por impericia, no controlan ni monitorean los plazos que establece la ley para llevar a feliz término un proceso de cotización, por tanto se cae el proceso y por la necesidad y urgencia institucional se tiene que recurrir al fraccionamiento de la compra, este caso es común en la adquisición de combustible. Cabe resaltar que las autoridades superiores (ministros, viceministros), por las múltiples funciones que tienen en sus diferentes ramos, descuidan la administración, dicha situación incide en el hecho de que firman documentos fuera de tiempo cuando los plazos han prescrito y no puede continuar el proceso, sin embargo los famosos hallazgos de contraloría y por ende las multas jamás llegan en este caso a ser impuestas a los verdaderos responsables, sino más bien a las autoridades inferiores.

5.6. Análisis jurídico de Artículos

- **Introducción**

El presente capítulo es fundamental en la realización del presente trabajo de investigación y su propósito es desarrollar un análisis jurídico de dos Artículos contemplados en la legislación guatemalteca, el Artículo 81 descrito en la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 y el Artículo 55 descrito en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado Acuerdo Gubernativo Número 1056-92.

Este análisis jurídico obedece a la ambigüedad que existe en la redacción de dichos Artículos, circunstancia que menoscaba la interpretación de los mismos; la absoluta

comprensión de los Artículos referidos es vital para que los ejecutores no cometan fraccionamiento en los procesos de cotización y licitación.

Es importante resaltar que dentro de los dos cuerpos legales citados, y en otras leyes, no existen Artículos que coadyuvaran en la integración de la norma; existe un vacío legal en los mismos, esta circunstancia es bien aprovechada por los contralores de cuentas, para la aplicación de las infracciones correspondientes y por ende de las sanciones respectivas.

Ante tal situación, en el presente capítulo se analizarán por separado los dos Artículos antes citados.

5.6.1. Artículo número 81 fraccionamiento Ley de Contrataciones del Estado

El funcionario o empleado público que fraccione en cualquier forma la negociación, con el objeto de evadir la práctica de la cotización y licitación, será sancionado con una multa equivalente al dos punto cinco por ciento (2.5%) del valor total de la negociación, se haya o no suscrito el contrato.

Para el análisis del presente Artículo, es necesario conocer el significado lingüístico de los términos utilizados en el mismo.

- **Definición de Funcionario:**

“Empleado jerárquico. Persona que desempeña un empleo público³⁶”.

³⁶ Irías Miron, Juan Miguel, **Ob. Cit.** Pág. 46

- **Persona**

Todo ente capaz de adquirir derechos y cumplir obligaciones.

- **Empleo público**

Plazas de trabajo, diseñadas por la Oficina Nacional del Servicio Civil, bajo los renglones presupuestarios, ³⁷011 Personal Permanente, 021 Personal supernumerario y 022 Personal por contrato.

- **Particularmente estatal**

El funcionario o empleado pertenece necesariamente al sector público, jamás al sector privado.

- **Definición doctrinaria de Funcionario**

“Persona que tiene a su cargo un puesto superior en la administración del Estado, por elección o por nombramiento, quienes coordinan las actividades que realizan los burócratas, empleados o trabajadores públicos” ³⁸.

- **Definición de empleado público:**

Es la persona nombrada para ejercer un cargo público y estará bajo las órdenes y disposición de un jefe superior.

De las definiciones anteriores se desprende la idea específica de que solo los funcionarios y empleados públicos, pueden cometer fraccionamiento, por consiguiente

³⁷ Acuerdo Número A-77-06 Artículos 2

³⁸ Rafael, Godínez Bolaños, **Ob. Cit.** Pág. 1

como hemos analizado en otro apartado del presente trabajo, aunque la institución contrate otro tipo de personal como por ejemplo personal contratado bajo el renglón 029, Otras Remuneraciones de Personal Temporal, dichas personas no podrán ejercer los cargos públicos de jefe de adquisiciones o compras, jefe financiero, jefe administrativo, jefe de tesorería.³⁹

- **Explicación de la expresión fraccione en cualquier forma la negociación**

Se refiere al verbo fraccionar que significa según el diccionario RAE (Real Academia Española): dividir algo en partes o fracciones; o sea divida en cualquier forma la negociación.

- **Evadir la práctica de la cotización o licitación**

Evadir es un verbo que significa según el diccionario RAE (Real Academia Española): eludir con arte o astucia una dificultad prevista, o sea simplemente evitar el proceso de cotización o licitación según sea el caso.

5.6.2 Artículo número 55 fraccionamiento Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado

Se entiende por fraccionamiento cuando debiendo sujetarse la negociación por su **monto**, al procedimiento de licitación o cotización, se fraccione deliberadamente con el propósito de evadir la práctica de cualquiera de dichos procedimientos.

Este Artículo da una definición legal de fraccionamiento y claramente se denota que la legislación guatemalteca relacionado al tema, tipifica una única forma de

³⁹ Acuerdo Número A-77-06 Artículo 1 y 2

fraccionamiento y es por **monto**, sin embargo en el análisis del Artículo 81 de la Ley, se establecen otras formas de fraccionar cuando el legislador incluyo en la redacción del mismo la expresión **fracciones en cualquier forma la negociación**.

La esencia del presente trabajo se encuentra en descubrir cuál es la clasificación o clases de fraccionamiento que existen; cuando el legislador utilizo la expresión **fraccione en cualquier forma la negociación**, nos introdujo en un verdadero problema de aplicación de la norma, porque en ningún otro Artículo de la Ley de Contrataciones del Estado y de su Reglamento, ni en otro cuerpo legal, se hace referencia a la clasificación de fraccionamiento, por tanto el legislador únicamente hace alusión a **cualquier forma de fraccionamiento** pero no desarrolla en forma detallada y específica, el precepto legal, por tanto es aquí donde muchos funcionarios y empleados públicos encargados de las adquisiciones, cometen fraccionamiento.

La expresión cualquier forma de fraccionamiento, nos hace pensar en el espíritu de la norma y de ella se desprende lógicamente una clasificación o clases de fraccionamiento; en base a la experiencia adquirida en auditorias gubernamentales, se presentan las diferentes formas de fraccionamiento que existen en la práctica, mismas que no están legisladas, pero que han sido causa de hallazgos y de la formulación de infracciones con sus respectivas sanciones económicas.

5.6.3 Clases de fraccionamiento

Derivado del análisis anterior, se deduce que el legislador al expresar las formas de fraccionar, no existe solamente el fraccionamiento de la negociación por monto, sino existen otras formas derivadas de esta forma las que analizamos a continuación:

- **Fraccionamiento por monto y proveedor**

Esta es una forma derivada de fraccionar por monto y que puede ser de dos formas: a) Fraccionamiento por monto y por el mismo proveedor y b) Fraccionamiento por monto y por diferente proveedor.

- a) **Fraccionamiento por monto y por el mismo proveedor**

Este tipo de fraccionamiento se da cuando el funcionario o empleado público encargado de las adquisiciones de una institución pública, evita el proceso de cotización, adjudicando dos o más veces una compra por el mismo concepto (ejemplo compra de insumos, como papel, tintas, utensilios de limpieza) a un mismo proveedor durante el período fiscal correspondiente (del 1 de enero al 31 de diciembre).

- b) **Fraccionamiento por monto y por diferente proveedor**

Este tipo de fraccionamiento se da cuando el funcionario o empleado público encargado de las adquisiciones de una institución pública, evita el proceso de cotización, adjudicando dos o más veces una compra por el mismo concepto a diferentes proveedores durante el período fiscal correspondiente.

- **Fraccionamiento por monto y renglón presupuestario**

Esta clase de fraccionamiento se ha analizado y muchos encargados de adquisiciones o jefes de compras en las diversas unidades ejecutoras desconocen que exista, pero como veremos a continuación también se puede cometer fraccionamiento por renglón

presupuestario, un tema por demás complejo; sin embargo para entender el presente tema debemos conocer que es un renglón presupuestario, como opera y para qué sirve.

La Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), (dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas), requiere de una nomenclatura especial, clara y precisa para registrar y diferenciar los innumerables gastos que genera todo el aparato gubernamental, dicha nomenclatura se encuentra compilada en un documento denominado **“Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala”**⁴⁰, en el cual se catalogan, se definen y se desarrollan los diferentes clasificadores de la siguiente manera: 1. Clasificación institucional, 2. Clasificación geográfica, 3. Clasificación por finalidades y funciones, 4. Clasificación por tipo de gasto, 5. Clasificación por fuentes de financiamiento, 6. Clasificación de recursos por rubros, 7. Clasificación económica de los recursos, 8. Clasificación por objeto de gasto, 9. Clasificación económica del gasto.

El manual de clasificaciones presupuestarias, es el documento oficial que utiliza la administración pública para controlar sus fuentes de ingresos así como las fuentes de gastos o egresos; dicho manual tiene una sección en donde se catalogan clasifican y detallan todos los renglones presupuestarios esta sección es denominada “Clasificación por objeto de gasto”⁴¹, donde se clasifican y agrupa los diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que ejecutan las instituciones, entidades y dependencias del sector público, según el destino del gasto, de acuerdo con los bienes y servicios a producir y prestar respectivamente.

⁴⁰ **Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala**, Pág. 1.

⁴¹ **Ob. Cit.** Pág.143

Por aparte dicho manual también desarrolla un “Clasificador por objeto de gasto”⁴², que constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

El Clasificador por objeto de gasto de detalla por medio de grupos presupuestarios y renglones de gasto, por ejemplo, grupo 0 “Servicios personales”⁴³, grupo 1 “Servicios no personales”⁴⁴, grupo 2 “Materiales y suministros”⁴⁵ grupo 3 “Propiedad, planta, equipo e intangibles”⁴⁶.

El renglón presupuestario de egresos, se puede definir como el código que utiliza la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), para catalogar, clasificar y diferenciar los diferentes tipos de gastos que realiza el aparato gubernamental.

El propósito de la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), mediante el manual de clasificación presupuestaria, y su debido registro en el sistema de contabilidad integrada (SICOIN), es controlar a un nivel específico la gran gama de gastos ocasionados por el Estado, para su debido funcionamiento, herramienta que permite que las autoridades del más alto nivel, como por ejemplo: ministros, vicepresidente presidente, diputados, pueden tomar decisiones precisas al momento de aprobar el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación, de ahí la gran importancia de conocer y comprender el propósito fundamental del manual de clasificaciones presupuestarias.

⁴² Ibid. Pág. 143

⁴³ Ibid. Pág. 158

⁴⁴ Ibid. Pág. 164

⁴⁵ Ibid. Pág. 172

⁴⁶ Ibid. Pág. 180

Teniendo como base la explicación anterior, para entender cómo se puede cometer fraccionamiento por renglón presupuestario analizaremos brevemente el renglón presupuestario **291 Útiles de oficina** que textualmente define: **Útiles de oficina**. Gastos por compra de útiles para uso común en oficinas, tales como goma de pegar, lápices, plumas, gomas de borrar, reglas, engrapadoras, perforadoras, sacapuntas, ceniceros, etc. incluye la compra de material no inventariable (fungible) para el normal funcionamiento de equipos informáticos o de computo, ofimáticas, transmisión y otros, tales como disquetes, discos compactos (CD, DVD), dispositivos portátiles de almacenamiento masivo externo (tales como memorias para puertos USB (por sus siglas en inglés), dispositivos inalámbricos de acceso a redes informáticas (intranet, internet o ambas), etc⁴⁷.

El renglón presupuestario que citamos contiene un gran listado o gamas de productos relacionados con los útiles de oficina, por tanto cuando el ejecutor elabora su plan anual de compras, debe contemplar las compras de todos los útiles de oficina a utilizarse durante el período fiscal, esta proyección de gasto de útiles se realiza en base a los gastos de años anteriores, de ahí la necesidad de realizar un evento de cotización para la adquisición total de todos los útiles de oficina; sin embargo los ejecutores realizan compras por separado de los diferentes productos clasificados en dicho renglón presupuestario, por ejemplo realizan una compra de goma, lápices, lapiceros, engrapadoras, perforadoras, que asciende a la cantidad de Q. 85,000.00, de esa forma estaría bueno el procedimiento de compra directa, sin embargo meses más tarde realizan otra adquisición de cd's, usb y otros dispositivos de almacenamiento por un

⁴⁷ Ibid. Página No. 178



monto de Q. 10,000.00, por tanto al final del ejercicio fiscal correspondiente, se habrá sobrepasado la compra por Q.5,000.00, por tanto se fraccionó la compra y se evitó el sistema de cotización.

Como hemos visto por lo menos existen dos formas más de fraccionamiento que no están tipificadas en la legislación pertinente, sin embargo han sido objeto de hallazgos por parte del ente fiscalizador.



CAPÍTULO VI

6. Proyecto de manual de normas y políticas para evitar infracciones y el fraccionamiento en el proceso de adquisición de bienes y servicios

• Introducción

En el presente trabajo de investigación se propone redactar un proyecto de manual de normas y políticas para evitar infracciones y el fraccionamiento en sus diferentes formas.

Este proyecto de manual nace precisamente de la necesidad de muchos ejecutores que claman por asesoría, en relación al tema del fraccionamiento, pues en base a la experiencia, muchas entidades han solicitado a la Contraloría General de Cuentas, aclaración, ampliación e interpretación correcta de los Artículos que norman esto, sin encontrar respuesta alguna; derivado de lo anterior los ejecutores desconocen qué criterios adoptarán los contralores de cuentas al momento de realizar una determinada auditoría, pues el tema de la unificación de criterios de los contralores de cuentas, es otro gran problema, ya que lo que para unos es infracción de la norma para otros no lo es, sin embargo los ejecutores no se pueden arriesgar, ni se pueden someter a una auditoría determinada, esperando el buen o mal criterio del auditor, el ejecutor necesita estar seguro que su gestión es de conformidad con la ley y que sus actuaciones administrativas son correctas, sin embargo no existe un documento por sencillo que sea, que lo oriente y le dé una guía para el adecuada ejecución del presupuesto asignado.



MANUAL DE NORMAS Y POLÍTICAS PARA EVITAR INFRACCIONES Y EL FRACCIONAMIENTO EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

PRESENTACIÓN

Con el propósito de fortalecer la certeza jurídica en el proceso de adquisición de bienes y servicios, para coadyuvar en la transparencia de la debida ejecución del gasto público, con la finalidad de proteger de sanciones pecuniarias a los ejecutores al momento de enfrentar una auditoria por parte de la Contraloría General de Cuentas, con el objeto de unificar los diferentes criterios adoptados por los ejecutores en el proceso de adquisición de bienes y servicios, se presenta el Manual de normas y políticas para evitar infracciones y el fraccionamiento en el proceso de adquisición de bienes y servicios, como una herramienta indispensable que todo ejecutor debe poseer, para una eficiente y eficaz ejecución del gasto público; en este documento el ejecutor podrá encontrar, normas, políticas, estrategias, criterios, consejos y formas de cómo evitar las diferentes formas de cometer infracciones y principalmente el fraccionamiento en una compra;

INTRODUCCIÓN

El presente Manual de normas y políticas para evitar infracciones y el fraccionamiento en el proceso de adquisición de bienes y servicios, es el resultado del análisis doctrinario y jurídico, del Artículo 81 **Fraccionamiento**, del Decreto No. 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, el cual establece: El funcionario o empleado público que fraccione en cualquier forma la negociación, con el objeto de evadir la práctica de la



cotización y licitación; y del análisis doctrinario y jurídico del Artículo 55 del **Fraccionamiento** del Acuerdo Gubernativo No. 1056-92 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, el cual establece: Se entiende por fraccionamiento cuando debiendo sujetarse la negociación por su monto, al procedimiento de licitación o cotización, se fraccione deliberadamente con el propósito de evadir la práctica de cualquiera de dichos procedimientos.

En función de dicho análisis el presente manual presenta un normativo para evitar infracciones tanto de la Ley como del Reglamento de Contrataciones del Estado, en el proceso de adquisición de bienes y servicios, en virtud de lo anterior, el manual se divide en la siguiente clasificación de normas y políticas:

Normas y políticas en relación al POA y Plan Anual de Compras

Normas y políticas en relación a la selección del mejor proveedor

Normas y políticas en relación al control interno para evitar el fraccionamiento

Normas y políticas en relación a la recepción del producto y/o servicio

Normas y políticas en relación a la documentación de soporte y facturación

Normas y políticas en relación al proceso de pago de un bien o un servicio

A continuación desarrollaremos las diferentes clasificaciones de normas y políticas, que han sido diseñadas a través del análisis jurídico administrativo y de largos años de experiencia en la administración pública, específicamente en la ejecución del gasto público.



TÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO I

6.1. Normas en relación al POA y Plan anual de compras

Esta clasificación de normas comprende todos aquellos requerimientos que se deben cumplir, para planificar, coordinar, supervisar y ejecutar los planes de la institución, así como el plan de compras y la debida ejecución del presupuesto asignado.

Toda compra o adquisición de un bien o servicio debe ser previamente planificado y la forma de hacerlo es a través del Plan Operativo Anual (POA) y del Plan de Compras.

Artículo 1. Planificación del plan operativo anual

La máxima autoridad de la institución juntamente con sus jefes de departamento, deben planificar el Plan Operativo Anual, con el propósito de que todas las actividades estén contempladas en dicho plan; es un error frecuente que únicamente el departamento financiero juntamente con el departamento de planificación, elaboren dicho plan, esta práctica genera planes insuficientes, o actividades no tomadas en cuenta.

Artículo 2. Elaboración del plan anual de compras

La base para la elaboración de un buen Plan anual de compras, es la planificación de un buen Plan operativo anual; tomando como base el techo presupuestario asignado por la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP); en dicho plan el jefe o encargado de compras o adquisiciones, debe incluir absolutamente todas las necesidades de las direcciones, jefaturas, secciones y unidades de la institución, de tal forma que debe



evitar compras innecesarias, o excluir alguna adquisición importante, o evitar el fraccionamiento en sus diferentes formas.

Artículo 3. Conciliación pan anual de compras y metas físicas

Una institución seria debe planificar sus compras de tal manera que sus metas físicas se cumplan, es decir ejecutar el presupuesto en base a resultados y no simplemente erogar deliberadamente, para ejecutar un presupuesto.

Artículo 4. Registro del POA en el WEBPOA

Este procedimiento es bastante reciente y consiste en la obligación que tiene el departamento de planificación de la institución, de registrar el Plan Operativo Anual (POA) en la WEB (Internet), esta norma debe cumplirse cuidadosamente, porque la Contraloría General de Cuentas, tiene acceso a dicha información por tanto la información que ha de registrarse es la que debe cumplirse, para evitar posteriores sanciones económicas por parte del ente fiscalizador.

Artículo 5. Regularizaciones del POA en WEBPOA

Todo plan está sujeto a cambios, sin embargo toda modificación, disminuciones, aumentos, etc. deben registrarse en el WEBPOA.

Artículo 6. Seguimiento del avance del POA

La institución, debe asignar a una persona especializada en el tema, para llevar un monitoreo constante, sobre el avance del POA, y determinar si se están cumpliendo las metas propuestas en el tiempo y porcentaje previsto y si el presupuesto asignado se está ejecutando adecuadamente.

CAPÍTULO II

6.2. Normas en relación a la selección del mejor proveedor

Esta clasificación de normas comprende todos aquellos requerimientos que se deben cumplir, para seleccionar, elaborar base de datos de proveedores, depurar proveedores, con el propósito de adquirir los mejores productos o servicios al mejor precio.

Artículo 7. Selección del mejor proveedor

El encargado de compras o adquisiciones debe elaborar un perfil del proveedor ideal y tomara en cuenta los siguientes aspectos: ser capaz, idóneo, de reconocida honorabilidad, de arraigo, que no tenga pendiente juicio de cuentas,

Artículo 8. Selección de empresas con experiencia

El encargado de compras o adquisiciones, debe buscar proveedores de bienes o servicios que tengan experiencia se aconseja por lo menos 5 años en el mercado, no se recomienda contratar con empresas que se acaban de formar (la inscripción se comprueba mediante el formulario de Registro Tributario Unificado RTU.); porque dicha práctica puede ser un posible hallazgo por parte de la Contraloría General de Cuentas, por las siguientes razones: al contratar una empresa nueva se presta a malas interpretaciones, éstas no pueden dar crédito por que empiezan y no tienen suficiente capital, venden demasiado caro sus productos porque no son mayoristas únicamente intermediarios.



Artículo 9. Selección de empresas especializadas

El encargado de compras o adquisiciones, debe buscar empresas proveedoras de bienes y servicios, especializadas en el producto o servicio que requiere la institución, porque suele ser común que se contrate a empresas que su giro comercial es demasiado amplio y dicha práctica puede ser también susceptible de un posible hallazgo y su correspondiente sanción económica, la esencia de esta norma va orientada al hecho de que una empresa especializada en un producto o servicio, tiene la experiencia necesaria, provee una mejor garantía, y puede responder de mejor manera cuando el producto está defectuoso o el servicio incompleto; sin embargo las empresas que tienen un giro comercial demasiado grande, se dedican a todo y muchas veces son intermediarias de bienes y servicios y no pueden resolver las inconveniencias como las empresas especializadas.

Artículo 10. Ubicación de las empresas

El encargado de compras o adquisiciones, debe contratar con las empresas que estén más cercanas al domicilio de institución, para evitar malos entendidos por parte de los señores contralores; es muy recomendable que el encargado de compras verifique las direcciones de sus proveedores, ya que en muchas ocasiones éstos consignan direcciones que no existen o donde existen viviendas únicamente, esta norma se adapta a aquellos casos de empresas que su giro comercial es muy específico.

Artículo 11. Selección de empresas de renombre

De ser posible el encargado de compras o adquisiciones, debe seleccionar de varias opciones, a la empresa de renombre, la que tenga más prestigio.

Artículo 12. Elaboración de base de datos de proveedores

El encargado de compras o adquisiciones, debe elaborar una base de datos de proveedores, con todos los datos necesarios, con el propósito de conocer a los mejores proveedores, los que ofrecen los mejores productos y servicios y a los mejores precios, otro objetivo es agilizar el proceso de compras y hacerlo más dinámico.

Artículo 13. Depuración de base de datos de proveedores

El encargado de compras o adquisiciones, debe depurar la base de datos de proveedores, tomando en cuenta las causas de incumplimiento en la entrega de un bien o un servicio, además la mala calidad del producto o servicio, o que el proveedor haya demandado a la institución.

CAPÍTULO III

6.3. Normas en relación al control interno para evitar el fraccionamiento

Esta clasificación de normas comprende todos aquellos requerimientos que se deben cumplir, para evitar que la institución cometa fraccionamiento en sus diversas formas

Artículo 14. Elaboración de base de datos de pagos efectuados

El tesorero de la institución debe elaborar una base de datos, con todos los pagos realizados mediante las tres formas: 1) Pago mediante depósito a cuenta a través del

Comprobante Único de Registro (CUR) , 2) Pago mediante Cheque a través del Fondo Rotativo y 3) Pago en efectivo, mediante el Fondo Fijo de Caja Chica, dicha base debe contener toda la estructura de la partida presupuestaria, (programa, sub programa, proyecto, actividad, obra, renglón, ubicación geográfica, fuente de financiamiento).

Artículo 15. Visado de gasto para detectar formas de fraccionamiento

El tesorero previo a pagar una factura, debe constatar si se está fraccionando la compra, este procedimiento debe realizarse a través de aplicar filtros a la base de datos, a los campos de renglón presupuestario, actividad, fuente de financiamiento, para determinar si se está fraccionando la compra a través de la partida presupuestaria, esencialmente a través del renglón presupuestal, luego se debe aplicar otro filtro al campo de proveedor, para determinar cuántas veces hemos adquirido un mismo producto con el mismo proveedor. Esta herramienta es esencial para evitar el fraccionamiento.

Artículo 16. Impresión de informes del avance del plan de compras

El encargado de tesorería deberá imprimir reportes para demostrar el avance del plan de compras y efectuar una conciliación con el encargado de compras o adquisiciones para determinar las deficiencias en la ejecución del presupuesto.

CAPÍTULO IV

6.4. Normas en relación a la recepción del producto y/o servicio

Esta clasificación de normas comprende todos aquellos requerimientos que se deben cumplir, para evitar que la institución reciba productos de mala calidad, o incompletos, o estén pronto a vencerse.



Artículo 17. Solicitar una muestra del producto

El encargado de almacén previo a realizar la compra deberá solicitar al proveedor una muestra del producto para constatar que sea la calidad que se requiere. Es muy común que las empresas ofrezcan un producto determinado en sus cotizaciones sin embargo el producto físico es de inferior calidad.

Artículo 18. Realizar pruebas específicas al producto

El encargado de almacén o la persona especializada en el producto, deberá realizar las pruebas correspondientes para determinar si el producto cumple con las especificaciones solicitadas. Es importante hacer varias pruebas de toda la mercadería recibida, al azar escoger varios productos, para determinar si todos llenan las especificaciones, porque puede darse el caso de que solo algunos productos sean originales y otros adulterados.

Artículo 19. Constatar la fecha de expiración del producto

El encargado de almacén deberá constatar la fecha de expiración de todos los productos y determinar si todavía se podrán utilizar los que queden de último en el stock. Otro aspecto importante que el encargado no debe olvidar es que si un producto no tiene mucho movimiento, se deberá comprar pocas unidades y evitar pérdidas posteriores y por ende sanciones por parte del ente contralor.

Artículo 20. Elaboración de formulario para recepción de producto

El encargado de almacén deberá utilizar un formulario para recepción del producto, y solicitar la firma del solicitante como un aval de que el producto recibido cumple con las especificaciones esperadas.

CAPÍTULO V

6.5. Normas en relación a la documentación de soporte y facturación

Esta clasificación de normas comprende todos aquellos requerimientos que se deben cumplir, para evitar que los documentos de legitimo abono que soporten una erogación, incumplan con los requisitos legales.

Artículo 21. Constatar la autenticidad del documento

El encargado de tesorería deberá verificar la autenticidad de la factura, la fecha de autorización así como el correlativo, la herramienta para la verificación está en el portal de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Artículo 22. Confrontación de datos de factura con pedido y remesa

El encargado de tesorería deberá constatar que el concepto, unidades, precio unitario y valores totales, correspondan al pedido y remesa.

Artículo 23. Verificación de la partida presupuestaria en factura

El encargado de tesorería deberá constatar que la factura ha sido debidamente visada por el encargado de presupuesto con el propósito que el expediente correspondiente pueda ser liquidado oportunamente.

Artículo 24. Verificación del régimen tributario del proveedor

El encargado de tesorería deberá constatar que la factura tenga estampada la leyenda del régimen tributario que ha adoptado el proveedor, con el propósito de efectuar o no

la retención correspondiente al Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Artículo 25. Verificación de ingreso a almacén o certificación de inventarios

El encargado de tesorería deberá verificar que el expediente según sea el caso lleve su ingresos a almacén correspondiente o la certificación de inventarios en el caso de servicios. Por ninguna circunstancia el tesorero podrá dar trámite a un expediente si este requisito no se ha cumplido, porque se estaría violando la ley.

CAPÍTULO VI

6.6. Normas en relación al proceso de pago de un bien o un servicio

Esta clasificación de normas comprende todos aquellos requerimientos que se deben cumplir, para un pago eficiente, a través de cheque emitido del fondo rotativo.

Artículo 26. Cheque a nombre de la factura

El encargado de tesorería debe constatar que el cheque salga emitido a nombre de la factura, existe la posibilidad que la factura tenga el nombre comercial de la empresa y el nombre del propietario, lo técnico es emitir el cheque a nombre de la empresa, para dar certeza jurídica al pago.

Artículo 27. Medidas básicas de seguridad de cheque

El cheque debe tener las medidas básicas de seguridad, como la leyenda de NO NEGOCIABLE, o cheque cruzado, además se debe asignar e imprimir al cheque una clave alfanumérica, determinada por un programa informático suministrado por el



banco. Estas medidas son importantes porque dar certeza jurídica de que solo se pagará al beneficiario.

Artículo 28. Elaboración de cheque y formulario del ISR

A las empresas que se debe retener el impuesto sobre la renta, la práctica correcta es elaborar e imprimir en el mismo acto el cheque a nombre de la Tesorería Nacional, para evitar futuros descuadres en el fondo rotativo, también es necesario elaborar e imprimir el formulario de constancia de retención del ISR, para entregarlo al beneficiario al momento de efectuar el pago.

Artículo 29. Cancelación de facturas y recibo de caja

La persona beneficiaria debe cancelar la factura cuando es simple y emitir el recibo de caja cuando la factura es cambiaria, este requerimiento es importante para comprobar que efectivamente se realizó el pago.

Artículo 30. Firma del voucher

El proveedor al momento de cobrar un cheque, debe consignar en el voucher los datos siguientes: 1. Nombres y apellidos, 2. Firma, 3. No. de cédula o DPI, 3. Fecha de pago.

Artículo 31. Sello de pagado en factura

Luego de efectuado el pago, el tesorero debe estampar un sello, con la leyenda que incluya el número de cuenta y nombre de cuenta y el número de cheque con el cual se pagó la factura.





CONCLUSIONES

1. La redacción del Artículo 88 de la Ley de Contrataciones del Estado, deja abierta la posibilidad para pensar en otras formas de fraccionamiento, diferentes a la establecida en el Artículo 55 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, pues éste establece el fraccionamiento por monto.
2. El control interno administrativo y financiero de las instituciones públicas es desordenado y burocrático en el cual no existen normas a nivel reglamentario que desarrollen las leyes ordinarias y den los parámetros necesarios para la buena ejecución del gasto público.
3. Las instituciones públicas no planifican sus compras a través del Plan Anual de Compras y del Plan Operativo Anual y como consecuencia se efectúan adquisiciones urgentes de bienes y servicios cometiendo fraccionamiento en sus diferentes formas.
4. Las instituciones públicas no cuentan con sistemas informáticos adecuados para llevar un control estricto de la ejecución presupuestaria, porque no existe un programa que integre los gastos efectuados a través de comprobante único de registro, fondo rotativo y caja chica.





RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala debe realizar una reforma al Artículo 88 de la Ley de Contrataciones del Estado, para ampliar el concepto de otras formas de fraccionamiento y establecer que existe fraccionamiento por monto y proveedor y fraccionamiento por monto y renglón presupuestario.
2. Es necesario que los Ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo, aprueben los reglamentos necesarios de control interno administrativo financiero, que desarrollen las normas establecidas en leyes ordinarias y de esa manera evitar las sanciones impuestas por la Contraloría General de Cuentas.
3. Las instituciones públicas, deben planificar todas las compras que se efectuarán durante el año fiscal correspondiente, dicha planificación debe quedar plasmada en el Plan Anual de Compras y del Plan Operativo Anual y además debe supervisarse en forma estricta el cumplimiento del calendario respectivo.
4. Es necesario que las instituciones públicas, implementen un sistema informático, para controlar todas las compras que se realicen a través de comprobante único de registro, fondo rotativo y caja chica, con el propósito de determinar si se está fraccionando una compra determinada, filtrando la información por proveedor y renglón presupuestario.





ANEXO





ANEXO I: GLOSARIO

CDP: Término utilizado por el Sistema de Contabilidad Integrada para referirse a la Constancia de Disponibilidad Presupuestaria, y consiste en una fase previa a elaborar el CUR de compromiso.

CUR: Comprobante Único de Registro, es el documento que utiliza el Sistema de Administración Financiera –SIAF-, para reservar los recursos a nivel presupuestario y pagar a nivel financiero, las deudas del Estado a sus diferentes proveedores de bienes y servicios.

CUR DE COMPROMISO: Es el documento que reserva los recursos a nivel presupuestario del valor total de la negociación.

CUR DE DEVENGADO: Es el documento por medio del cual el Sistema de Administración Financiera –SIAF-, paga las deudas del Estado a sus diferentes proveedores de bienes y servicios.

CGC: Iniciales de la Contraloría General de Cuentas

CUENTADANCIA: Es el registro que se efectúan en la Contraloría General de Cuentas, de todas las personas que manejan fondos del Estado.

SICOIN: Sistema de Contabilidad Integrada

FONDOS PROPIOS (PRIVATIVOS): Son los fondos públicos, que por disposición constitucional o de una ley específica, son propios de una institución del gobierno o de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

FONDO ROTATIVO: Disponibilidad de efectivo que sitúa el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Tesorería Nacional, a las instituciones del Estado dependientes del Organismo Ejecutivo para realizar pagos, que se operara como un fondo revolvente.

FR: Abreviatura de Fondo Rotativo

LOE: Ley del Organismo Ejecutivo

LOJ: Ley del Organismo Judicial

PAC: Plan Anual de Compras; consiste en la planificación anual de todas las adquisiciones de bienes y servicios durante un ejercicio fiscal de una institución estatal.

PERSONAL 011: Funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos.

PERSONAL 022: Trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasarán el período que dura el servicio, proyecto u obra; y, cuando éstos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio.

PERSONAL 029: Personal técnico y profesional sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de



los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan un ejercicio fiscal.

POA: Plan Operativo Anual

REPARO: Advertencia, nota, observación sobre una cosa, especialmente para señalar en ella una falta o defecto. Duda, dificultad o inconveniente sobre un gasto.

SAT: Superintendencia de Administración Tributaria.

SIAF-SAG: Sistema de administración Financiera – Sistema de Auditoría Gubernamental.

SIGES: Sistema de Gestión





BIBLIOGRAFÍA

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **La relación funcional**. Temas de Derecho Administrativo, Universidad de San Carlos de Guatemala, Septiembre 2003

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de organización administración**. Temas de Derecho Administrativo, Universidad de San Carlos de Guatemala, Septiembre 2003.

IRIAS MIRÓN, Juan Miguel. **Catálogo de términos y sus definiciones utilizadas en administración financiera y administración tributarias**, Abril 2002

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ed. Heliasta México, D.F. 1985

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986

Código Penal, Decreto 17-73, del Congreso de la República de Guatemala, 1973

Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92, del Congreso de la República de Guatemala, 1992

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

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



Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo 1056-92, de la Presidencia de la República de Guatemala, 1992

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo 318-2003, de la Presidencia de la República de Guatemala, 2003

Reglamento de Registro de Proveedores del Estado, Acuerdo Ministerial 23-2010, del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010

Reformas al Decreto 57-92 del Congreso de la República **Ley de Contrataciones del Estado**, Decreto 34-2001, del Congreso de la República de Guatemala, 2001

Reformas al Decreto 57-92 del Congreso de la República **Ley de Contrataciones del Estado**, Decreto 27-2009, del Congreso de la República de Guatemala, 2009

Proyecto de Reforma proyecto de reforma de la administración financiera, denominado **Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAFSAG)** Acuerdo Gubernativo 217-95, de la Presidencia de la República, 1995

Acuerdo A-118-2007, de la Contraloría General de Cuentas, 2007

Normas de Transparencia en los Procedimientos de Compra o Contratación Pública, Acuerdo Ministerial 24-2010, del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010

Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras, Acuerdo Ministerial 11-2010, del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010

Manual de usuario para módulo de formulación presupuestaria para la administración central, Banco Mundial, Proyecto Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF SAG), Ministerio de Finanzas Públicas



Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala,
Cuarta Edición, 2008

**Manual de políticas, normas, procesos y procedimientos de la Dirección General
del Diario de Centro América y Tipografía Nacional, Resolución 45, del
Ministerio de Gobernación**