


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



**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA
CONTENIDO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO DECRETO 57-92
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, COMO APOYO A LOS
MUNICIPIOS DE ESCASOS RECURSOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y
QUE NO CUENTAN CON ASESORÍA JURÍDICA PROPIA**

FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC

GUATEMALA, AGOSTO DE 2015

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA
CONTENIDO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO DECRETO 57-92
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, COMO APOYO A LOS
MUNICIPIOS DE ESCASOS RECURSOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y
QUE NO CUENTAN CON ASESORÍA JURÍDICA PROPIA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2015

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente: Lic. Héctor Aníbal De León Velasco
Vocal: Lic. Héctor David España Pinetta
Secretario: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo

Segunda fase:

Presidente: Lic. José Luis Vallecillos Morales
Vocal: Licda. María Lucrecia García (único apellido)
Secretario: Lic. David Sentes Luna

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 Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

**BUFETE JURÍDICO
CASTELLANOS & ASOCIADOS
LIC. ESTUARDO CASTELLANOS VENEGAS
Abogado y Notario**



Guatemala, 07 de noviembre de 2014.

Doctor Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Doctor:

Atentamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento, que cumpliendo con la Resolución emitida por esa Unidad y de conformidad con el artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, asesoré el trabajo de tesis del Bachiller **FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC**, la cual se titula **"ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA CONTENIDO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO DECRETO 57-92 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, COMO APOYO A LOS MUNICIPIOS DE ESCASOS RECURSOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y QUE NO CUENTAN CON ASESORÍA JURÍDICA PROPIA"**, por lo que me permito indicar:

- A.** Considero que la investigación realizada por el señor Pérez Tuluc, ha sido minuciosa sobre ese procedimiento administrativo. El tema de tesis ha sido estudiado de manera ordenada, abordando cada uno de los temas contenidos en el derecho Administrativo, la cual consta de cinco capítulos, en la que se desarrollan aspectos de las leyes ordinarias y reglamentarias que sirven de fundamento para el estudio del tema.
- B.** El trabajo de Tesis es significativo, ya que trata de un proceso que es de aplicación obligatoria para todos los organismos del Estado incluyendo sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras y las municipalidades, y resulta que en la actualidad es un tema de trascendencia ya que a diario se publican artículos en los medios de información pública, que contienen análisis en los cuales se establece la violación al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y otras leyes que son de carácter obligatorio para la realización del procedimiento de Licitación Pública.
- C.** En la asesoría del trabajo, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió. En argumento de lo anterior, procedí a asesorar los diferentes métodos y técnicas empleados, los cuales fueron: a) Analítico, distinguiendo los elementos del fenómeno y revisando ordenadamente cada uno de ellos, con el objeto de estudiarlos y examinarlos por separado. b) Sintético, con el cual se formula una explicación tentativa que se sometió a prueba. c) Deductivo, estableciendo los silogismos lógicos, comparando dos extremos (premisas o términos) con un tercero, para descubrir la relación entre ellos. Respecto a las técnicas, se utilizaron las encuestas, procesos estadísticos, investigación documental, investigación bibliográfica.

**BUFETE JURÍDICO
CASTELLANOS & ASOCIADOS
LIC. ESTUARDO CASTELLANOS VENEGAS
Abogado y Notario**



D. El señor Pérez Tuluc, acató todas y cada una de las instrucciones y recomendaciones hechas, en cuanto a la redacción utilizando correctamente la aplicación del idioma español y la redacción jurídica respectivamente.

E. En cuanto al aporte o contribución científica, ésta emanó en el marco del derecho constitucional y administrativo respectivamente. El aporte principal y novedoso es precisamente la inclusión de todas las modificaciones al Decreto 57-92 del Congreso de la República al procedimiento de Licitación Pública, incluyendo además, las modificaciones al reglamento de la referida ley, contenida en el Acuerdo Gubernativo 1056-92 del Presidente de la República y las resoluciones emanadas de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas.

F. Las conclusiones y recomendaciones coinciden con el plan y el contenido de la investigación, lo que contribuye a la solución del problema, aportando el procedimiento de licitación pública actualizado.

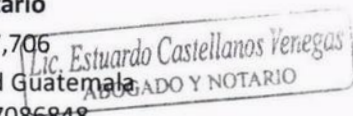
G. En cuanto a la fuente bibliográfica analizada, es suficiente y adecuada para el tema desarrollado, ya que contiene la exposición de los autores nacionales y extranjeros, además de incluir legislación que hace que el contenido del tema sea completo.

H. El trabajo realizado constituye un aporte para los estudiosos del derecho administrativo, especialmente en lo relativo a las adquisiciones del Estado porque resulta importante contar con un procedimiento en el cual se incluya la legislación vigente en materia de Licitación Pública, en especial para aquellas municipalidades de la República de Guatemala de escasos recursos y que no cuentan con Asesoría Jurídica propia.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el trabajo de investigación del bachiller FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC, puede servir de base para la sustentación del examen público y en virtud de ello, emito mi dictamen y opinión favorable para continuar con los trámites respectivos. Sin otro particular, me suscribo atentamente,

**LIC. ESTUARDO CASTELLANOS VENEGAS
Abogado y Notario**

Colegiado No. 7,706
3 Avenida 14-43 zona 1, Ciudad Guatemala
Teléfono: 22304830 Cel. 57086848





USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
 Guatemala, 11 de febrero de 2015.

Atentamente, pase a el LICENCIADO JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC, intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA CONTENIDO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO DECRETO 57-92 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, COMO APOYO A LOS MUNICIPIOS DE ESCASOS RECURSOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y QUE NO CUENTAN CON ASESORÍA JURÍDICA PROPIA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "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 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 estimen pertinentes".

DR. BONERCE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
 BAMO/iyr.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario – Col 4713
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Teléfono. 54066223

Guatemala, 24 de febrero de 2015.

DR:
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Respetable Doctor.

En atención al nombramiento como Revisor de Tesis del Bachiller **FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC**, 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, se establece lo siguiente:

EXPONGO:

A) El trabajo de tesis se denomina **“ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA CONTENIDO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO DECRETO 57-92 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, COMO APOYO A LOS MUNICIPIOS DE ESCASOS RECURSOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y QUE NO CUENTAN CON ASESORÍA JURÍDICA PROPIA”**.

B) En la revisión del trabajo de tesis, sugerí correcciones que en su momento consideré necesarias para mejorar la comprensión del tema desarrollado, las cuales en su momento se corrigieron, indicando que la tesis consta de cinco capítulos, en argumento de lo anterior, procedí a revisar los diferentes métodos empleados, los cuales fueron: analítico, sintético, y deductivo. Las técnicas utilizadas fueron las fichas bibliográficas, entrevistas que los métodos y técnicas fueron empleados adecuadamente en virtud de que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo; y en cuanto a las conclusiones y recomendaciones,



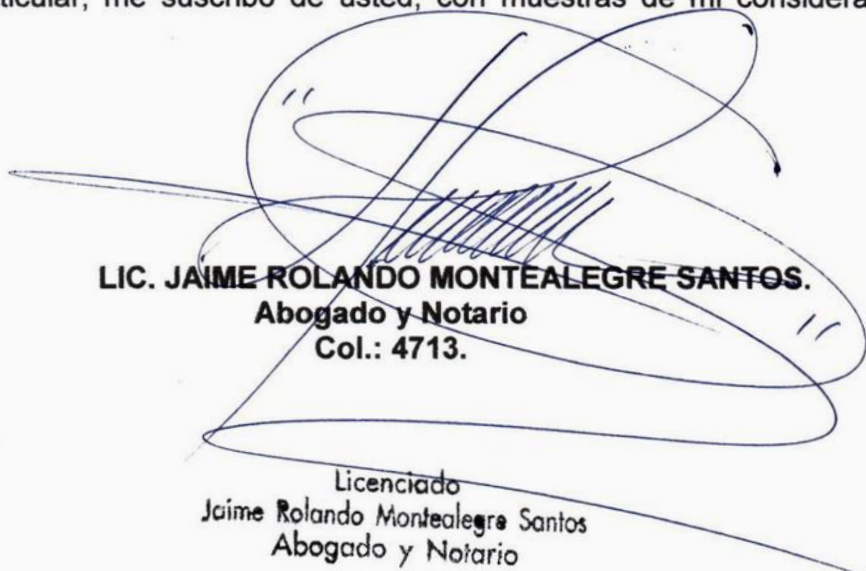
LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario – Col 4713
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Teléfono. 54066223

comparto los argumentos vertidos por el autor, puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas.

C) En cuanto al aporte o contribución científica, la presente investigación, se centra en el procedimiento de licitación pública empleado por los municipios de la República de Guatemala que no poseen una Asesoría Jurídica propia que les permita realizar un trámite correcto de licitación por los montos que determina la ley de la materia.

D) Se establece, que se cumplieron los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, informo a usted, que **APRUEBO**, ampliamente la investigación realizada, por lo que con respecto al trabajo realizado por el sustente, Bachiller **FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC**, por lo que emito **DICTAMEN** favorable, aprobando el trabajo de tesis revisado

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de mi consideración y estima.



LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS.
Abogado y Notario
Col.: 4713.

Licenciado
Jaime Rolando Montealegre Santos
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 18 de junio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante FRANCISCO ELISEO PÉREZ TULUC, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA CONTENIDO EN LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO DECRETO 57-92 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, COMO APOYO A LOS MUNICIPIOS DE ESCASOS RECURSOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y QUE NO CUENTAN CON ASESORÍA JURÍDICA PROPIA. 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/srrs.



Lic. Avidan Cruz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Fuente de sabiduría, entendimiento e inspiración, por guiarme en el camino correcto y alcanzar el éxito.
- A MIS PADRES:** Eliseo Pérez y Pérez (Q.E.P.D.), y Antonia Tuluc Jiménez (Q.E.P.D), con infinito amor y agradecimiento por su apoyo para que pudiera culminar mis estudios.
- A MI ESPOSA:** Miriam Maribel Alegría Hernández, por apoyarme firmemente para alcanzar esta meta y estar junto a mí en la siguiente.
- A MIS HERMANOS:** Rodolfo, Lidia, Armando, Irma, Gilda, Julio, Eddu y Antonio, por contar siempre con su apoyo incondicional.
- A MIS SOBRINOS:** Eliseo, Mario, Mariela, Norman, Diana, Jonatan, Marta, Josselinne, Andrea, Jaquelin, Elizabeth, Gerardo, Sara y José, seamos siempre una familia feliz.
- A MIS TÍOS:** Quienes me han brindado su ayuda (Tía Anita).
- A MIS AMIGOS:** Especialmente a María Teresa, Carlos Muñoz, Henry Hernández, Estuardo Castellanos, Claudia Duarte, Daniel López, Eduardo Domínguez, Roberto Bran, Verónica, Adriana, Flor, Haydee, Jeannette, Leopoldo, Julio, Santiago, Eli.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la cual me honro en pertenecer.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. La administración pública y el presupuesto del Estado.....	1
1.1. La administración como función del Estado.....	2
1.2. El presupuesto público.....	4
1.3. La estructura programática del presupuesto.....	6
1.4. Principios fundamentales del presupuesto.....	9
1.5. Aprobación del presupuesto.....	12
1.6. Los ingresos fiscales del Estado.....	13
1.7. El gasto público.....	15
1.8. Las contrataciones y adquisiciones en la administración pública.....	16

CAPÍTULO II

2. El Instituto de Fomento Municipal –INFOM-.....	19
2.1. El INFOM y el gobierno municipal.....	20
2.2. La misión y visión del INFOM.....	22
2.3. Finalidad y operaciones institucionales.....	24
2.4. Organización administrativa.....	26
2.5. Institución financiera municipal.....	31
2.6. Otras funciones en materia de adquisiciones.....	32



Pág.

CAPÍTULO III

3.	Contrataciones del Estado	35
3.1.	Las contrataciones y adquisiciones en la administración pública	36
3.2.	La contratación administrativa	37
3.3.	Los procedimientos para la selección del contratante	38
3.4.	El proceso de licitación pública	39
3.5.	El proceso de cotización	43
3.6.	Casos de excepción	44
3.7.	Contrato abierto -concurso público-	48
3.8.	Subasta pública - oferta pública-	49
3.9.	Concesión	49
3.10.	Negociaciones entre las entidades del sector público	50

CAPÍTULO IV

4.	El sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado	51
4.1.	El gobierno electrónico	51
4.2.	Administración pública electrónica	53
4.3.	Sistemas utilizados en Guatemala	54

CAPÍTULO V

5.	Actuaciones de la autoridad superior, autoridad administrativa superior y funcionarios para realizar un proceso de licitación pública	61
5.1.	Guía para la actuación de la autoridad superior, autoridad administrativa superior y funcionarios del Instituto de Fomento Municipal	62

5.1.1. Autoridad superior.....	63
5.1.2. Autoridad administrativa superior.....	63
5.1.3. Funcionarios.....	64
5.2. Etapa previa al proceso de licitación y la programación presupuestaria.....	64
5.3. Plan Operativo Anual POA.....	66
5.4. Programación de compras.....	67
5.5. Elaboración de estudio de prefactibilidad, factibilidad, desarrollo del proyecto.....	69
5.6. Elaboración de documentos de licitación pública.....	69
5.7. Publicación preliminar de proyecto de documentos de licitación pública.....	70
5.8. Emisión del dictamen técnico y legal.....	71
5.9. Resolución de aprobación de los documentos de licitación pública.....	72
5.10. Publicación de documentos de licitación pública.....	73
5.11. Designación y nombramiento de los integrantes de la junta de licitación pública.....	74
5.12. Etapa dentro del proceso de licitación pública, actuación de la autoridad superior, autoridad administrativa superior, funcionarios y empleados dentro del proceso de licitación pública.....	76
5.12.1. Hechos administrativos que le corresponden a los funcionarios y empleados de INFOM -Departamento de compras y junta de licitación-.....	76
5.12.2. Actuaciones de la junta de licitación, dentro del proceso de licitación pública.....	76



Pág.

5.12.3. Actos administrativos que le corresponden a la autoridad superior del INFOM –Junta Directiva-	80
5.12.4. Hechos administrativos que le corresponden a la autoridad administrativa superior de INFOM –Gerencia-.....	83
5.12.5. Etapa posterior al proceso de licitación pública, actuaciones de la autoridad superior, autoridad administrativa superior, funcionarios y empleados.....	84
CONCLUSIONES	87
RECOMENDACIONES	89
ANEXO	91
BIBLIOGRAFÍA	103



INTRODUCCIÓN

En Guatemala, se busca que las instituciones que conforman el Estado de Guatemala, cuenten con un procedimiento ágil, dinámico, eficiente, eficaz y que garantice el buen manejo de los fondos públicos, ajustando sus actuaciones incluso a las normas internacionales, ya que con la suscripción de los convenios internacionales de los cuales Guatemala forma parte, se exige, que el Estado y sus instituciones, modernicen y transparenten el proceso de licitación pública, el cual se utiliza para la compra, venta y contrataciones de bienes, suministros, obras y servicios.

La problemática deriva, en el desconocimiento que tienen las autoridades de las municipalidades de escasos recursos económicos de la República de Guatemala, sobre el procedimiento de licitación pública, motivo por el cual en muchas ocasiones son sancionados por la Contraloría General de Cuentas, con la imposición de multas por la omisión en el cumplimiento de los procedimientos, montos y plazos contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo Reglamento.

Se comprobó la hipótesis, al realizarse el análisis jurídico del procedimiento de licitación pública que ha utilizado el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), se está haciendo énfasis en las actuaciones y plazos que permitan cumplir con la normativa vigente y el cual es de gran apoyo institucional de los municipios de escasos recursos, que no cuentan con asesoría jurídica.

El objetivo central, se centró en el análisis del marco jurídico guatemalteco en materia del régimen de licitación pública, considerando que la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, ha sido modificado en repetidas ocasiones por el referido órgano colegiado y el Reglamento de la Ley de Contrataciones, Acuerdo Gubernativo número 1056-92, del Presidente de la República.



El trabajo de investigación está compuesto de cinco capítulos, en el primero se desarrolla lo relativo a la administración pública; el segundo, trata sobre el Instituto de Fomento Municipal; El tercero versa sobre las contrataciones del Estado; El cuarto presenta el sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado GUATECOMPRAS; y finalmente en el capítulo quinto, se realiza un análisis sobre las actuaciones de la autoridad superior, autoridad administrativa superior y funcionarios y empleados públicos dentro del proceso de licitación pública.

Los métodos utilizados fueron el analítico, con el cual se buscó descomponer los procesos de licitación pública en las partes que lo integran y de esa manera conocer cuáles son características principales; el sintético, el cual permitió integrar las partes de los procesos de licitación pública para comprenderlo en su totalidad; el deductivo, que aportó las doctrinas jurídicas relativas a la caracterización de los procesos de licitación pública, así como las características de los otros procesos contemplados en la ley vigente.

Las técnicas utilizadas fueron la bibliográfica, con la cual se recolectó el material utilizado para la elaboración de los capítulos, obteniendo información sobre la doctrina existente en relación al procedimiento de licitación pública, así como las características de los principales procedimientos establecidos en la ley.

Finalmente se establece que para brindar a los municipios de escasos recursos económicos y que no cuentan con un órgano jurídico de consulta propio, un procedimiento que cumpla con los requerimientos que nuestro ordenamiento jurídico establece y que al no cumplirse, redundaría en perjuicio de la población, al no poder comprar, vender y contratar bienes, suministros, obras y servicios para ejecutar los proyectos de desarrollo social que benefician a la población y no contar con una infraestructura adecuada y eficiente.

CAPÍTULO I



1. La administración pública y el presupuesto del Estado

“La palabra administración, se forma del prefijo ad, hacia, y de ministratio. Esta última palabra viene a su vez de minister, vocablo compuesto de mini, comparativo de inferioridad, y del sufijo te”, que sirve como término de comparación.”¹

La administración es una de las actividades del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por medio de actos concretos dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley.

“Es el proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado.”²

“Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.”³

Es el arte o técnica de dirigir inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana. Es una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular.

¹ Reyes Ponce, A. **Administración de empresas teoría y práctica**, Pág. 15

² Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 3

³ Meza Duarte, Eric. **Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco**. Pág.21



1.1. La administración como función del Estado

“La administración, como función del Estado, es la actividad de éste, encaminada a procurar, conservar y perfeccionar el organismo mediante el cual dicho Estado realiza sus fines: es, en tal concepto, función de orden, de gestión administrativa, en suma. Y más adelante, agrega; en suma, la administración no tiene en el organismo del Estado una función concreta, limitada cuantitativamente: no es una función dependiente de un solo poder; abarca por estero toda la vida del Estado respecto de la conservación de su organismo o sea de todas sus instituciones: Legislativa, Ejecutiva, Judicial, moderado y/o de relaciones interiores e internacionales.”⁴

“Consiste en una actividad concreta y continuada, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste.”⁵

Los órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin que es el bienestar general, a través de los servicios públicos, que son el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulado en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.

⁴ Meza Duarte, Eric. **Ibid.** Pág.21

⁵ Ballbé, Manuel; Franch, Marta; y otros. **Manual de derecho administrativo.** Pág. 435



La administración pública, a través de sus órganos, realiza actividades con un fin o propósito, que es el proporcionar a los ciudadanos el bienestar general o común, al tener fundamento en lo que establece el Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual preceptúa que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

El Organismo Ejecutivo, es el encargado de ejercer las actividades propiamente de administración del Estado, de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 183, de la Constitución de la República de Guatemala, entre los cuales se pueden citar los incisos siguientes: “... i) Presentar al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior; y j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto.”

Las acciones que realiza están encaminadas a proveer a los habitantes de la república de Guatemala los bienes y servicios básicos que éstos necesitan, tales como los servicios de salud, educación, seguridad, agua potable, energía eléctrica, transporte público, la construcción de viviendas, carreteras y puentes.



En general corresponde al Organismo Ejecutivo ejercer las funciones de administración pública del Estado, porque no es de forma exclusiva, pues los organismos Legislativo y Judicial y las instituciones autónomas, como los municipios realizan actividades de administración pública que les corresponden, de conformidad con la ley de la materia aplicable en cada caso particular.

1.2. El presupuesto público

“Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio para cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.”⁶

Es el documento público en el cual se establecen anticipadamente los ingresos y egresos que el Estado pretende recaudar y erogar en un ejercicio fiscal determinado, la administración pública, prevé que en un determinado ejercicio fiscal que en Guatemala inicia el primero de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año, se contempla que ingresará a las arcas del Estado, cierta cantidad de dinero, por concepto de recaudación de tributos, préstamos y donaciones y al mismo tiempo se estima la cantidad de dinero a ejecutar en los planes y proyectos de obras y servicios, elaborando un Plan Operativo Anual (POA) en el cual se deben incluir todas la compras de bienes, suministros, obras y servicios que los órganos del Estado y las Instituciones descentralizadas y autónomas

⁶ Braña Pinto, Francisco Javier. **Los presupuestos generales del Estado**. Pág. 11



necesitan para la realización del fin supremo del Estado, el cual consiste en alcanzar el bien común.

Para proveer de las obras, bienes y servicios a los habitantes de la república, es necesario que la administración pública cuente con los recursos económicos necesarios para la prestación o realización de los mismos y de una estructura para su ejecución.

“El presupuesto constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones (gastos) que, como máximo, pueden reconocer y los derechos (ingresos) que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (anual).”⁷

“La aprobación de los presupuestos constituye una de las atribuciones básicas del congreso o parlamento de un país, mediante la correspondiente ley de presupuestos; que es una norma legal, contemplada en diversos ordenamientos jurídicos dictada por este órgano a finales de año (generalmente en el mes de diciembre) que regula todo lo concerniente a los presupuestos para el año siguiente.”⁸

Esta ley incluye la relación de gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que éste debe alcanzar en el próximo año. Además, es una ley de naturaleza mixta puesto que su función es legislativa pero también de control. Por sus

⁷ Braña Pinto, Francisco Javier. **Ibid.** Pág. 14

⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto_p%C3%BAblico 27/08/2013



especiales características, la ley de presupuesto puede tener una tramitación especial o distinta de las otras leyes.

El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, está fundamentado en el Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, desarrollado en el Decreto número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, y el Acuerdo Gubernativo número 240-98 del Presidente de la República, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto normas que constituyen para todas las instituciones que conforman el Estado de Guatemala, el mecanismo que hace posible desarrollar todas las actividades con la finalidad de alcanzar el bien común.

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.

1.3. La estructura programática del presupuesto

Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

En virtud que el presente estudio está dirigido a los procedimientos de licitación pública realizados por el Instituto de Fomento Municipal INFOM, constitucionalmente los organismos, las entidades descentralizadas y autónomas



podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca. Sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general; y además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado. El incumplimiento de la presente disposición es punible y son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias.

La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, con fundamento en el Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene por objeto desarrollar en forma general los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería, y de crédito público, las cuales son de aplicación obligatoria para todas las entidades que conforman los organismos del Estado incluyendo las Instituciones descentralizadas y autónomas, las empresas cualquiera que sea su forma de organización, cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado y las demás instituciones que conforman el sector público.

El capítulo III del régimen presupuestario de las entidades descentralizadas y autónomas, de la Ley Orgánica del Presupuesto, desarrolla en los Artículos del 39 al 45, las condiciones específicas que corresponde cumplir a las entidades descentralizadas y autónomas en la elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos. Se hace mención a este articulado en virtud que el Instituto de Fomento



Municipal, objeto de estudio de conformidad con su Ley Orgánica, Decreto 113 del Congreso de la República es una Institución Autónoma, por lo que resulta imprescindible tener conocimiento de la legislación que le es aplicable.

El presente estudio tiene como finalidad servir de apoyo a los municipios de escasos recursos de la República de Guatemala, que no cuenta con una asesoría jurídica que los apoye y resuelva las dudas que surjan en relación a licitaciones públicas y las leyes que se deben tomar en cuenta para la realización de las mismas.

Por la trascendencia del presente tema, se hace énfasis en la importancia del presupuesto en cualquiera de las formas de contratación que regula nuestra legislación vigente, pues uno de los requisitos principales para realizar un procedimiento de licitación pública es que los bienes, suministros, obras y servicios, estén incluidos dentro del presupuesto institucional.

El Artículo tres de la Ley de Contrataciones del Estado, "Los organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras y las municipalidades a que se refiere el artículo primero, podrán solicitar ofertas, aún si no cuentan con las asignaciones presupuestarias que permitan cubrir los pagos. Para la Adjudicación definitiva y firma del contrato, si se requerirá la existencia de partidas y créditos presupuestarios que garanticen los recursos necesarios para garantizar los pagos por los avances de ejecución a ser realizados en el ejercicio fiscal correspondiente."



1.4. Principios fundamentales del presupuesto

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 237 establece dentro de su texto, algunos de los principios que regulan el presupuesto, por lo que se hace referencia a los siguientes:

a) Principio de legalidad o de competencia

En materia presupuestaria se establece que legalmente este principio está basado en la separación de poderes, pues de conformidad con el Artículo 171, literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, es una de las atribuciones exclusivas que le corresponden al Congreso de la República la de aprobar, modificar o Improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

Lo anteriormente expuesto, se desprende de la Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad emitida a solicitud del Congreso de la República, Gaceta No.47, expediente No. 688-97, página No. 6, resolución: 23-03-98, la cual en lo conducente cita: "...de conformidad con el artículo 237 de la Constitución, el presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe aprobarse para cada ejercicio fiscal, lo que vinculado, con la potestad del Congreso de la República de aprobarlo anualmente... no es posible ordenar por una ley ordinaria que cualquier porcentaje del Presupuesto de Ingresos Ordinarios se destine a un fin específico, pues ello contraviene los preceptos citados en este apartado, los que, respectivamente protegen, entre otros los principios jurídicos,



la unidad del Presupuesto y la potestad legislativa de ordenar el gasto año con año, como corresponde en el sistema democrático, en que el Congreso, cuya composición política es variable según las manifestaciones electorales y soberanas del pueblo, puede determinar las prioridades que en su momento, estime convenientes.”

b) Principio de unidad

La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

Todos los organismos e instituciones que conforman el Estado, incluyendo las instituciones descentralizadas y autónomas, estableciendo que las entidades descentralizadas y autónomas tienen la obligación de presentar su presupuesto al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su integración al presupuesto general.

c) Principio de publicidad

La ejecución del presupuesto, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto del Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país.



d) Principio de economía

Tiene por finalidad, que la elaboración del presupuesto se realice de acuerdo a las necesidades del Estado, pero siempre observando que el objeto o finalidad del mismo es alcanzar el bien común.

La creación de impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a la necesidad del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria.

Se hace necesario determinar las bases de recaudación, como lo establece el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

e) Principio de eficiencia y eficacia

Establece que en los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas y planes de Gobierno, que permita identificar la producción de bienes y servicios de los organismos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación con sus fuentes de financiamiento.

Lo cual se relaciona a que las instituciones del Estado, deben velar porque el presupuesto este orientado a establecer cuáles son las prioridades principales que se deben atender y cuál es el beneficio que traerá a la población guatemalteca.



f) Principio de Equidad

En el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran plasmados los principios de equidad y justicia tributaria. Consiste en la justa distribución de las cargas tributarias con el fin de que se ajusten a la capacidad económica de cada contribuyente, de forma que, a mayor capacidad contributiva, el sacrificio sea igual.

Tomar en cuenta únicamente como base imponible el volumen del objeto gravado no es un indicador, por si mismo, de la capacidad de contribución del sujeto pasivo, ya que los productos gravados no tienen el mismo costo, ni valor comercial.

1.5. Aprobación del presupuesto

La elaboración del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, está a cargo de la Dirección Técnica del Presupuesto, dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas.

El presupuesto deberá ser enviado al Congreso de la República para su aprobación por lo menos con 120 días de anticipación a la fecha en que iniciará el siguiente ejercicio fiscal.

La fecha de presentación a más tardar los primeros dos días del mes de septiembre del año previo al ejercicio fiscal en el cual regirá, el cual entrará en



vigencia el primero de enero de cada año, conforme a lo preceptuado por el inciso “b” del Artículo 171 de la Constitución política de la República de Guatemala. Es importante hacer mención que, el Congreso de la República, deberá aprobar el presupuesto general, a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia, y si por algún motivo no fuere aprobado, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior.

El Artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece de forma específica que “El Organismo Ejecutivo presentará el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República, a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá acompañado de la información que se especifique en el reglamento de esta Ley.”

1.6. Los ingresos fiscales del Estado

Los ingresos fiscales del Estado constituyen el mecanismo que hace posible que funcione todo el aparato estatal y permite cumplir con sus fines. De acuerdo con el manual de clasificación presupuestaria del sector público de Guatemala, a los ingresos se les denomina como: “Fuentes de financiamiento:

a) Recursos del tesoro

Son los originados en la recaudación tributaria, excedentes financieros del tesoro, saldos disponibles de años anteriores, recursos por ventas de acciones y participaciones de activos. Recursos del tesoro con afectación específica, son



aquellos recursos que por mandato legal financian específicamente determinados gastos de las instituciones y entes.

Recursos propios de instituciones, son los que provienen de la venta de bienes o servicios de los entes, por cobro de tasas y derechos.

b) Crédito interno y externo

Proviene del uso de crédito interno, bien en forma de bonos y otros valores de deuda, como obtención de préstamos de mercado interno.

El crédito externo, proviene del uso del crédito exterior, bien en forma de bonos y otros valores de deuda, como obtención de préstamos de gobiernos, organismos, entidades financieras internacionales y proveedores y contratistas en el exterior.

c) Donaciones externas e internas

Las externas, tienen su origen en donaciones monetarias o en especie monetizables provenientes de países u organismos internacionales. Las internas, son todas aquellas donaciones que tienen origen por instituciones internas.”⁹

⁹ Ministerio de Finanzas Públicas. **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.** Pág. 75



1.7. El gasto público

El gasto público está conformado por todas aquellas erogaciones que afectan las partidas presupuestarias asignadas y aprobadas, de conformidad con el plan operativo anual de cada institución pública, para que éstas puedan alcanzar sus objetivos programados para el ejercicio fiscal correspondiente, buscando la eficiencia administrativa.

“Los gastos de funcionamiento están conformados por las asignaciones que las instituciones del sector público destinan en la gestión administrativa técnica, para la producción de bienes o la prestación de los servicios básicos.”¹⁰

“Los gastos de inversión se subdividen en inversión física, en lo que se incluyen los gastos para la inversión de las distintas entidades del sector público, mediante la ejecución de proyectos y obras específicas, que deben derivar del programa de inversiones públicas, así mismo en las transferencias de capital que incluye todo desembolso financiero destinado a formación de capital a través de entidades, organismos o instituciones, organizaciones no gubernamentales, sean de carácter constitucional o no y la inversión financiera que está destinada a las participaciones de capital, adquisición de acciones u otros valores representativos de capital de empresas públicas, así como instituciones nacionales e internacionales y la concesión de préstamos a corto plazo, de

¹⁰ Ministerio de Finanzas Públicas. **Ibid.** Pág. 67

carácter reintegrable, otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda.”¹¹

El gasto por deuda pública, lo constituyen todas aquellas erogaciones que realiza la administración pública, por concepto de amortizaciones, intereses, comisiones y servicios de la deuda pública externa e interna, que de acuerdo a los convenios de préstamos celebrados por el Estado, éste debe hacer efectivos en los plazos determinados.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 171, literal i), establece que corresponde al Congreso de la República, contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria.

1.8. Las contrataciones y adquisiciones en la administración pública

Constituyen una actividad que reviste de gran importancia y relevancia, en virtud de que, a través de ellas las instituciones adquieren los bienes, suministros, obras y servicios que necesitan para realizar sus actividades.

Están manejando recursos económicos que van destinados a hacer posible el principio constitucional de que el Estado debe velar por el bien común y que por lo tanto estos recursos deben ser empleados en las necesidades de la población.

¹¹ Ministerio de Finanzas Públicas. **Ibid.** Pág. 69.



Requiere de gran cuidado el manejo de los fondos públicos, porque, el darles un uso diferente es causa de sanciones no solo administrativas, sino que también penales.

La tarea de vigilar o fiscalizar los recursos del Estado, está a cargo de la Contraloría General de Cuentas, quien está constantemente vigilando el actuar de los empleados y funcionarios públicos, de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Las contrataciones y adquisiciones que realizan las instituciones públicas, están reguladas en el Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 1056-92 del Presidente de la República, publicado por medio del Ministerio de Finanzas Públicas.





CAPÍTULO II

2. El Instituto de Fomento Municipal –INFOM-

“Los antecedentes del Instituto de Fomento Municipal –INFOM- se remontan a la Ley de Municipalidades contenida en el Decreto No. 226 del 24 de abril de 1946, durante la Administración Presidencial del Dr. Juan José Arévalo Bermejo. En el Capítulo III, Artículo 49, de dicha ley en relación a la Administración Pública Municipal, indica que debe abarcar los siguientes componentes: a) Agricultura, b) Comunicaciones y Obras Públicas, c) Economía y Trabajo, d) Educación Pública, e) Gobernación, f) Hacienda Pública, y g) Salud Pública y Asistencia Social. Para poder llevar a cabo dichas tareas enmarcadas en esa ley se hacía imprescindible contar con recursos que le dieran operatividad. De ahí, que se creara en forma transitoria, en el mes de julio de 1955, el “Departamento de Crédito Municipal” adscrito al Crédito Hipotecario Nacional, departamento que tenía la atribución de cooperar con las municipalidades en la solución de sus problemas crediticios. Es de mencionar que aunque la idea inicial fue de crear un Banco Municipal, ésta finalmente se desechó asignándole a la entidad las responsabilidades de Asistencia Técnica, Financiera y Administrativa que hoy recoge su actual Ley Orgánica.”¹²

La institución tiene como primer antecedente histórico, lo que en sus inicios constituyó el departamento de crédito municipal, que funcionaba adscrito al banco Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala.

¹² Instituto de Fomento Municipal. *Revista 50 años, Breve historia de INFOM*. Pág. 7



La unidad administrativa fue concebida en respuesta a las necesidades municipales de contar con un organismo que conjuntamente con las autoridades del municipio buscaran soluciones a sus problemas de mejoramiento, financiamiento y realización de obras vitales de beneficio colectivo, a través de la prestación de asistencia técnica, administrativa y financiera.

El funcionamiento de este departamento, tuvo un carácter transitorio, pues el mismo decreto determinaba hacer los estudios necesarios para transformarlo en un banco o en una institución autónoma.

“El cuatro de febrero de 1957, el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto 1132 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, la cual de conformidad con el Artículo 48 entraría en vigencia 15 días después de su publicación en el Diario Oficial, el Decreto referido fue publicado en el Diario de Centro América el 15 de febrero de 1957, por medio del cual se crea el Instituto de Fomento Municipal, como una entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para el cumplimiento de sus fines. Sus actividades fueron inauguradas el 20 de marzo del mismo año, celebrando su Junta Directiva la primera sesión el 21 de marzo de 1957.”¹³

2.1. El INFOM y el gobierno municipal

El Decreto número 1132 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, es el instrumento jurídico que crea la entidad, define su

¹³ Instituto de Fomento Municipal. *Ibid.* Pág. 8



organización, determina sus funciones, delimita su actividad al desarrollo del régimen municipal y enmarca el espacio geográfico de sus objetivos, integrado en aquel momento, por los 332 municipios de la República de Guatemala.

La autonomía municipal, no podía derivar por sí sola las condiciones favorables al progreso de los pueblos y al bienestar de sus habitantes; es por ello que surgió el Instituto de Fomento Municipal como institución especializada en gobierno municipal y es el brazo de desarrollo municipal del gobierno central.

Se estableció que además de dar asistencia financiera a los municipios, les proporciona ayuda técnica para un amplio desarrollo material y para lograr el racional aprovechamiento de los recursos disponibles, incluyéndose entre estos el aporte constitucional, el aporte proveniente del Impuesto al Valor Agregado IVA y los ingresos propios de las comunas de conformidad con el presupuesto general del Estado.

Cuando se gestó la organización del INFOM, tendía a ser exclusivamente un banco de fomento municipal con carácter mixto en el que participarían el Estado, las municipalidades y el sector privado.

Con mejor criterio y tomándose en cuenta que la Institución, por lo complejo de las atribuciones que estaba llamada a realizar, no tendría un carácter exclusivo de entidad bancaria, se desechó de que fuera solamente un banco municipal y se amplió su estructuración en forma más acorde con las necesidades de los municipios de la República.



Se creó el Instituto de Fomento Municipal para promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios.”

2.2. La misión y visión del INFOM

Es contribuir a que todas las municipalidades del país se transformen en gobiernos locales modernos, eficientes y auto sostenibles que prioricen y optimicen sus recursos para generar desarrollo y bienestar.

La visión es constituirse en una institución estatal modelo en la prestación de servicios a las municipalidades del país en forma transparente y con eficacia, con énfasis en la capacitación y en la asistencia financiera y técnica a los gobiernos municipales.

Como objetivos principales, se califica como una institución especializada y tecnificada al servicio de los gobiernos locales, define su organización, determina sus funciones, delimita su actividad al desarrollo del régimen municipal y enmarca el espacio geográfico de sus objetivos en los 338 municipios de la República. Es parte esencial de los programas de desarrollo económico y promover la creación de condiciones favorables al progreso de los pueblos y al bienestar de los habitantes en todos los ámbitos del país.



Entidad especializada, para dar asistencia técnica y financiera a las municipalidades, con el fin de promover el mejoramiento de los pueblos con pleno y eficaz aprovechamiento de sus recursos.

A solicitud de parte, coordinar los programas de obras con los planes de inversión de las municipalidades, y velar para que el desarrollo de éstas se cumpla de la manera más eficiente y benéfica para los municipios.

Crea condiciones encaminadas a la administración municipal, que coadyuven a resolver problemas de carácter puramente local y también que aseguren el acertado manejo del porcentaje que anualmente contendrá el Presupuesto General de Gastos del Estado, para satisfacer las necesidades de los municipios que lo conforman.

Promueve el desarrollo económico social de los municipios, para llevar bienestar y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y transformar la función pública de los gobiernos locales en una actividad dinámica y eficiente que resuelva positivamente los problemas y necesidades de las comunidades según los gobiernos municipales.

Presta asesoría jurídica a las municipalidades de la república, para la solución de problemas de esta naturaleza. A solicitud de las municipalidades de la república, prestar los servicios de agente de compras para la adquisición de bienes y servicios.



2.3. Finalidad y operaciones institucionales

Los fines del Instituto de Fomento Municipal, consisten en orientar a los gobiernos locales para promover el progreso de los municipios, proporcionando asistencia técnica, financiera y administrativa a las municipalidades.

Asesoría en la realización de programas de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal y en general en el desarrollo de la economía municipal.

De conformidad con la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, en su artículo cuatro, establece que para el cumplimiento de sus fines realizará las operaciones siguientes:

“a) Asistencia Técnica:

- Planificación y financiamiento de obras y servicios públicos municipales.
- Promoción, organización y financiamiento de las empresas patrimoniales; y explotación de los bienes y recursos comunales.
- Organización de la hacienda municipal a efecto de obtener la racionalización y aumento de los ingresos municipales; la formación de los presupuestos anuales de las municipalidades y la modernización de sus sistemas de contabilidad, auditoría y administración financiera.



- Preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos.
 - Selección, adiestramiento y especialización de personal técnico y administrativo para el servicio de las municipalidades.
- b) Asistencia Financiera:
- Otorgamiento de préstamos y adquisición de valores provenientes de empréstitos, para que las municipalidades realicen obras y servicios públicos de carácter municipal o la explotación de sus bienes o empresas patrimoniales.
 - Descuento de letras de tesorería o anticipos sobre los mismos, cuando el caso lo demande y con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios municipales o de las obras emprendidas por las municipalidades.
- c) Asistencia Administrativa:
- Organización de la contabilidad, instituyendo sistemas acordes con la categoría de cada municipalidad, simplificando las operaciones de recaudación, inversión, guarda y control de fondos y bienes municipales y rendición de cuentas.
 - Depuración de inventarios, cortes de caja y verificación de existencias en almacenes y obras públicas municipales. Aseguramiento de los bienes municipales que a su juicio necesiten esta protección.”



2.4. Organización administrativa

La dirección del Instituto se encuentra a cargo de una Junta Directiva integrada por tres directores propietarios y tres suplentes mediante los cuales están representados el Gobierno Central, la autoridad monetaria superior del país y las municipalidades.

Los directores propietarios y suplentes son nombrados así: un propietario y un suplente, por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), y un propietario y un suplente, por la Junta Monetaria.

El director propietario nombrado por el Presidente de la República será el presidente de la Junta Directiva del Instituto, y su vicepresidente será el director propietario nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades; la duración del cargo de los directores propietarios y suplentes es de cuatro años, prorrogables indefinidamente por periodos iguales.

La Junta Directiva celebrará las sesiones que exija la buena marcha de la institución, pero los directores no tendrán derecho a devengar más de dos dietas por semana.

Constituye el órgano de decisión del Instituto y una de sus principales atribuciones es aprobar el plan de apoyo básico anual, que contiene la política crediticia del Instituto hacia las municipalidades, así como a los programas de asistencia técnica y administrativa.



Propone ante el Presidente de la República una terna para que éste escoja y nombre al gerente del Instituto, cuyo cargo es de duración indefinida y a quien corresponde la representación legal del mismo, la ejecución de sus operaciones y su administración interna y quien es el jefe superior de todas sus dependencias y de su personal.

El sub-gerente es nombrado por la Junta Directiva a propuesta del gerente, sustituye a éste en caso de ausencia temporal y además funge como secretario de la Junta Directiva.

La Junta Directiva propone también una terna ante el Presidente de la República para que escoja y nombre al auditor jefe del Instituto, cargo que también es de duración indefinida y el cual tiene amplias facultades para fiscalizar las operaciones del mismo. De él depende el Departamento de Auditoría Interna que vigila el funcionamiento del sistema de control interno establecido y evaluado, sugiriendo las normas que considere necesarias.

Ejerce control sobre el movimiento de fondos y valores e inspecciona el trabajo de la Sección de Contabilidad, con el objeto de garantizar la corrección en el registro de las distintas operaciones y en la presentación de los informes y estados de cuenta financieros.

Verifica o dispone auditorías generales o específicas; y, planea y programa las actividades del Departamento en lo referente a control de operaciones de programas específicos.



De conformidad con los Artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, el funcionamiento interno del Instituto tiene como base su estructura administrativa, estaba dividido en Secciones y departamentos.

Por las necesidades de modernización dicha estructura fue modificada en el año de 1999, mediante la negociación del III Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, suscrito entre el Instituto de Fomento Municipal y el Sindicato de Trabajadores del Instituto de Fomento Municipal, en el cual se estableció en el Artículo 28 de dicho Pacto, el Régimen de Puestos y Salarios, el cual contiene la clasificación de puestos y la escala de salarios del Instituto de Fomento Municipal, este Régimen de Puestos y salarios fue refrendado por el Acuerdo Gubernativo número 287-2001, del Presidente de la República, Reglamento de Clasificación de Puestos y Régimen de Salarios del Instituto de Fomento Municipal, por lo que para el cumplimiento de sus funciones el Instituto se divide en la siguiente estructura funcional:

- Junta directiva.
- Gerencia.
- Subgerencia.
- Gerencia técnica y de proyectos.
- Gerencia administrativa financiera.



- Direcciones de auditoría internas, de asesoría jurídica, financiera, etc.
- Coordinación de Oficinas Regionales.
- La unidad ejecutora del programa de acueductos rurales UNEPAR.

Forman parte de la estructura del Instituto de Fomento Municipal, los programas financiados con fondos provenientes de préstamos internacionales que ha adquirido el gobierno de la República de Guatemala, a través de los Bancos Internacionales, o donaciones de países amigos, los cuales van dirigidos específicamente para dar financiamiento y apoyo a las municipalidades del país y beneficiar a las comunidades rurales de escasos recursos económicos, entre los que se hace referencia a los siguientes:

- Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Préstamos del Banco Internacional de Desarrollo y Fomento BIRF.
- Préstamos de Kreditanstalt Für Wiederaufbau, Frankfurt am Main "KfW", Cooperación Alemana.
- Donaciones de la Cooperación Española.
- Donaciones de la Cooperación Japonesa.
- Donaciones de la Cooperación Europea.



- Donaciones de Kreditanstalt Für Wiederaufbau, Frankfurt am Main "KfW" Cooperación Alemana.

Es importante para el presente estudio hacer mención que los Programas Internacionales que administra el Instituto de Fomento Municipal, que sean financiados con préstamos o donaciones internacionales, los compromisos son adquiridos directamente por el Gobierno de la República de Guatemala, estos previamente deben ser aprobados por el Organismo Legislativo y su ejecución se realiza de conformidad con los convenios o contratos suscritos con los Bancos Internacionales.

El INFOM en los convenios y tratados suscritos es designado como Organismo Ejecutor, para lo cual crea programas o direcciones ejecutivas temporales, que son las encargadas de la administración y ejecución de los fondos y proyectos.

En el caso de las adquisiciones de bienes, suministros, obras y servicios con los fondos de los préstamos o donaciones internacionales, estos se rigen con las disposiciones establecidas en los convenios o contratos suscritos, en virtud que estos organismos internacionales, para otorgar los mismos ponen como condición que estos procesos se rijan por las políticas en materia de adquisiciones que ellos proponen y al ser aceptados y suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala.

Las condiciones se convierten de aplicación obligatoria las políticas que ellos proponen, y de conformidad con el Artículo primero de la Ley de Contrataciones



del Estado, el cual establece que en el caso de convenios y tratados internacionales en los cuales la República de Guatemala sea parte, las disposiciones contenidas en la referida Ley y reglamentos de la materia, se aplicarán en forma complementaria, siempre y cuando no contradigan los mismos.

2.5. Institución financiera municipal

Dentro de las funciones principales del Instituto de Fomento Municipal se encuentra la de asistencia financiera a las municipalidades de la República de Guatemala, de acuerdo al plan de apoyo básico anual y la disponibilidad de sus recursos financieros, otorgándoles préstamos con tasas de interés preferenciales, para financiar la construcción de obras y servicios públicos de aprovechamiento general.

Es necesario que el alcalde o la corporación municipal, se presente al departamento de crédito del Instituto, mismo que le proporcionará información relacionada a la posibilidad de financiar el proyecto que la municipalidad desea ejecutar.

Solicitar un préstamo en el INFOM, no significa su obtención inmediata, pues para cada caso se requiere tiempo para realizar estudios técnicos y económico-financieros sobre la obra y la capacidad de pago municipal, así como analizar la importancia real del proyecto para el cual se solicita el crédito y que será de beneficio para la población.



El INFOM atiende primero los proyectos cuyo diseño y presupuesto este terminado y que se orientan a cubrir las necesidades de agua potable, drenajes, mercados y rastros, esto quiere decir que las municipalidades en todo caso deberán respetar el principio de prioridad. Antes de acometer una nueva inversión es necesario que los servicios de mayor prioridad como agua potable y drenajes, estén funcionando adecuadamente y su cobertura sea aceptable.

Adicionalmente el proyecto debe ser justificable, diciendo con esto que sea necesario para la población y además exista para el mismo servicio, suficiente demanda con capacidad de pago que permita cubrir los gastos de operación, mantenimiento y pago de la deuda del proyecto.

Para establecer las condiciones de otorgar los préstamos se debe tomar en cuenta que la municipalidad tenga capacidad de pago y que esté solvente en sus obligaciones vigentes con el Instituto de Fomento Municipal; en todo caso para solicitar asesoría técnica o asistencia financiera, la municipalidad deberá hacerlo formalmente a través de un punto de acta suscrita en sesión del concejo municipal con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.

2.6. Otras funciones en materia de adquisiciones

De conformidad con el Artículo 41 de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, le otorga a la Institución la facultad a la Junta Directiva de determinar en los reglamentos de la Institución, las normas y procedimientos conforme los cuales el Instituto podrá negociar las compras o suministros y celebrar los



contratos de obras y servicios para la Institución o para las municipalidades o sus empresas.

Se garantiza la transparencia en el manejo de los fondos, la mejor calidad de los suministros y la eficacia de los servicios. Por lo cual se establece que el Instituto de Fomento Municipal tiene la facultad de crear su propio reglamento en el cual se establezca las normas para realizar las compras de suministros, bienes, obras y servicios, de una forma ágil, eficiente y de calidad.

El Artículo nueve de la Ley de contrataciones del Estado, el cual establece: “Cuando se trate de negociaciones que se financien con recursos proveniente de préstamos otorgados por el Instituto de Fomento Municipal o de entidades financieras del exterior a la Corporación Municipal, previo dictamen favorable de dicho Instituto, pero si el mismo, no evacúa dicha consulta o emite el dictamen correspondiente en un plazo de 30 días, contados, a la fecha de recibido el expediente, se entenderá que su opinión es favorable.”

La norma citada, obliga a cualquier transacción financiera como préstamos con bancos del sistema local o internacional se debe obtener previamente el dictamen financiero para ver la capacidad de pago de las municipalidades.





CAPÍTULO III

3. Contrataciones del Estado

“Constituyen una actividad que reviste de gran importancia y relevancia, en virtud de que, a través de ellas las instituciones adquieren los servicios, suministros y bienes que necesitan para realizar sus actividades y también porque se están manejando recursos económicos que van destinados a hacer posible el principio constitucional de que el Estado debe velar por el bien común.”¹⁴

Los bienes y recursos del Estado, deben ser empleados en las necesidades de la población, asimismo, requiere de gran cuidado el manejo de los fondos públicos, porque, el darles un uso diferente es causa de sanciones no solo administrativas, civiles, sino que también penales, de conformidad con la Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

La tarea de vigilar o fiscalizar los recursos del Estado, está a cargo de la Contraloría General de Cuentas, quien está constantemente vigilando el actuar de los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.

¹⁴ Luis Cayuela, Sebastián. **Los contratos de las administraciones públicas**. Pág. 14



3.1. Las contrataciones y adquisiciones en la administración pública

Las contrataciones y adquisiciones de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutora, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, están reguladas en los siguientes cuerpos normativos, el Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento Acuerdo Gubernativo número 1056-92, del Presidente de la República en Consejo de Ministros, Acuerdo Ministerial número 386-2003, del Ministerio de Finanzas Públicas, y todas aquellas normas jurídicas que tengan relación con el referido régimen y además, la Resolución 30-2009 emitida por el Director de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, la cual contiene las Normas para el uso del Sistema de Información de contrataciones y Adquisiciones del Estado - GUAATECOMPRAS-, la cual ha sido modificada por las Resoluciones 11-2010 y 1-2014, emitidas por la dirección referida.

El Artículo uno de la Ley de Contrataciones del Estado citada, establece su objeto y los sujetos obligados al cumplimiento de la misma, al establecer que tiene como objeto regular la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requiera la administración pública; asimismo establece como sujetos que se deben normar por esta Ley a las siguientes Instituciones:

- Los organismos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).



- Las entidades descentralizadas.
- Las entidades autónomas.
- Las municipalidades.
- Las empresas públicas estatales o municipales.

3.2. La contratación administrativa

“La contratación administrativa es, uno de los diversos medios jurídicos de que puede hacer uso la administración pública en el desarrollo de su actividad propia, y la realidad refleja que la contratación adquiere en la vida administrativa un lugar cada vez más destacado, que crece en proporción a la medida a cómo aumenta la presencia de la Administración en el acontecer de los intereses sociales. La existencia de los contratos administrativos y la capacidad en si misma de la Administración para contratar reside, según el criterio de FRAGA, en el hecho de que el Estado no está obligado a intervenir en todos los casos - imponiendo su voluntad a los particulares.”¹⁵

En algunas ocasiones puede obtener la colaboración voluntaria de éstos y lograr de ellos, por medio de arreglo consensual, la prestación de bienes o servicios personales. Ello hace innecesario, en esos casos, el empleo de la coacción propia del poder público, y permite llegar a un acuerdo de voluntad que es, en concreto el contrato administrativo.

¹⁵ Noillet, Alejandra. **Contratos administrativos, selección del contratante.** Pág. 43

“El contrato administrativo se define como el negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas, privadas o públicas, con propósitos de utilidad pública, para constituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por leyes de interés público.”¹⁶

“Los contratos administrativos, son aquellos celebrados por la administración pública con una finalidad de interés público y en los cuales, por tanto pueden existir cláusulas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación respecto de ésta.”¹⁷

3.3. Los procedimientos para la selección del contratante

Entre los sistemas de restricciones aceptados para la selección del contratante particular de la administración pública, tiene indudable trascendencia la licitación, por ser el sistema que más frecuentemente se adopta para la celebración de gran parte de las contrataciones administrativas.

Consenso bastante amplio, en el sentido de que se trata de un procedimiento apto y conveniente para los intereses del Estado.

La Ley de Contrataciones del Estado, contenida en el Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, desarrolla aproximadamente diez

¹⁶ Ortega Torres, Jorge. **Contratos de la administración pública**. Pág. 24

¹⁷ Retamozo Linares, Alberto. **Los principios inspiradores de la contratación administrativa en el derecho español**. Pág. 37

distintos procesos administrativos que las entidades que conforman el Estado de Guatemala, deben aplicar para la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios.

3.4. El proceso de licitación pública

“La licitación puede definirse como un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas para la formalización de la relación contractual.”¹⁸

Es el procedimiento automático mediante el cual la administración pública elige como contratante al particular que ofrece las condiciones económicas más ventajosas, sin tener en cuenta consideraciones de otro tipo.

Consiste en un procedimiento de selección de contratante de la administración, que sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona o entidad es la que ofrece el precio más conveniente para la administración pública

El proceso de licitación pública, es el procedimiento administrativo, que los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales,

¹⁸ Rondina, Homero. **Contrato de obra pública y privada**. Pág. 55

deben aplicar para realizar la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios.

La Ley de contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República, no contiene una definición de lo que es la licitación pública.

“Por definición, licitación pública, es el procedimiento contractual que obliga a la organización pública a formular invitaciones para que los interesados presenten propuestas o proformas, sujetándose a las bases establecidas en el pliego de condiciones o bases de licitación, en el entendido de que las propuestas o proformas presentadas, serán objeto de selección o aceptación de acuerdo con los intereses públicos. La licitación pública, es el procedimiento administrativo que, previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, permite seleccionar al contratista que ofrezca el precio más conveniente.”¹⁹

La licitación pública, es el procedimiento que se basa en la previa invitación; que permite a la organización pública contratante, seleccionar entre varias personas en igualdad de oportunidades, aquella que ofrezca mejores condiciones para contratar

De los anteriores conceptos, se deduce que la licitación pública se basa en los siguientes elementos:

¹⁹ Castillo González. Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 532



a) Procedimiento

La licitación pública es un procedimiento o proceso, que se basa en etapas legales preestablecidas.

b) Invitación previa

La licitación pública se basa en la invitación pública, dirigida a cualquier persona que se interese en participar.

c) Selección en igualdad de oportunidades

La selección que se considera clave, es la regla de oro de la licitación pública. De la correcta aplicación de la regla de oro, depende: La eliminación de preferencias y desigualdades que generan inconformidades e impugnaciones, o la declaración de estar desierta la licitación pública.

d) Ofrecimiento de mejores condiciones

El objeto de la licitación pública, es la obtención de mejores condiciones. En la administración pública guatemalteca se interpreta que mejores condiciones equivale al precio más bajo, lo cual no es muy incierto, ya que el menor precio, no garantiza la calidad.

“Algunos contratistas exponen que es la ley la culpable, porque se refiere al precio más favorable o al precio más bajo. Las mejores condiciones es un

término que actualmente se relaciona con la calidad, aunque dicha calidad no se identifique con el precio más bajo.”²⁰

En la realidad guatemalteca, puede ocurrir todo lo contrario. El excesivo formalismo y el excesivo tiempo que se emplea en trámites administrativos legales, incluyendo el tiempo de las impugnaciones, que retardan la contratación. Un trámite de licitación pública, iniciado en un año, termina en el año siguiente y las necesidades públicas, no pueden esperar tanto tiempo.

“La doctrina jurídica enumera las ventajas de la licitación pública: asegura precios favorables, elimina favoritismos y discriminaciones, y controla eficazmente la contratación administrativa.”²¹

El funcionario presionado y apremiado por el tiempo, utiliza la contratación directa. Normalmente, fracciona el contrato, lo cual es prohibido, divide el monto para adquirir en dos tiempos, y cae inevitablemente en irregularidades.

“¿Cuál puede ser la solución?. Moral y legalmente, sólo hay una solución: que los equipos técnicos y jurídicos del funcionario, preparen toda documentación, sin deficiencias, a tal punto se reduzcan los tiempos al plazo mínimo.”²²

La Ley de Contrataciones del Estado, en su Artículo 17 establece que: “Cuando el monto total de los bienes, suministros y obras, exceda de las cantidades

²⁰ Castillo González, Jorge Mario. **Ibid.** Pág. 533

²¹ Sayagués Laso, Enrique. **La licitación pública.** Pág. 43

²² Sayagués Laso, Enrique. **Ibid.** Pág. 45



establecidas en el Artículo 38, la compra o contratación deberá hacerse por Licitación Pública, salvo los casos de excepción que indica la presente ley, en el Artículo 44, Capítulo III, del Título III. Si no excede de dicha suma, se sujetará a los requisitos de cotización o a los de compra directa, conforme se establece en esta ley y en su reglamento. El monto que establece el artículo 38 de la referida Ley, es de novecientos mil quetzales (Q.900,000.00), por consiguiente cuando el valor de los bienes, suministros, obras y servicios excedan de novecientos mil quetzales (Q.900.000.00) deberá aplicarse el Procedimiento de Licitación Pública.”

3.5. El proceso de cotización

Es el procedimiento administrativo por el cual las instituciones del Estado interesadas en la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios, invita a los interesados a que, sujetándose a los documentos de cotización fijados en el pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará la más ventajosa, o conveniente para los intereses del Estado.

Esto derivado que la administración pública, debe basar su actuación, sus funciones y actividades en la ley, en beneficio de la colectividad a la cual se deben los actos del Estado.

De conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado, se debe realizar el procedimiento de cotización cuando el precio de lo que se requiera se encuentre



dentro del rango de noventa mil quetzales un centavo (Q.90,000.01) hasta los novecientos mil quetzales (Q.900,000.00).

3.6. Casos de excepción

Los casos de excepción están regulados en el Capítulo III, excepciones de la Ley de Contrataciones del Estado, en el cual establece los casos en los que no aplica el procedimiento de licitación, enumerando los siguientes casos:

a) Compra directa

En el Artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado, indica que la compra directa, se refiere a la contratación que se efectúa en un solo acto, con una misma persona y por un precio hasta de noventa mil quetzales (Q.90,000.00).

Esta se realiza bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa superior de la entidad interesada, tomando en cuenta el precio, calidad, el plazo de entrega y demás condiciones que favorezcan los intereses del estado, sus entidades descentralizadas y autónomas.

b) Casos de Excepción

En el Artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado, hace la enumeración de los, casos de excepción propiamente dichos, indicando que en los casos establecidos en el numeral uno, se aparta de los regímenes de licitación pública y cotización.



En los casos del numeral dos indica que no es obligatoria la licitación, pero se sujeta a cotización o al procedimiento que indique la Ley, en la actualidad se ha aplicado con mayor frecuencia por las instituciones que conforma el Estado, los procedimientos de excepción, y el artículo citado enumera aproximadamente 17 casos de excepción en los cuales no se aplica el régimen de licitación, pero es por razones expresamente calificadas en la norma, entre los cuales se enuncian algunas tales como:

- La adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros para salvaguardar las fronteras, puentes, los recursos naturales sujetos a régimen internacional o la integridad territorial de Guatemala.
- La compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios indispensables para solucionar situaciones derivadas de los estados de excepción declarados conforme la Ley Constitucional de Orden Público que hayan ocasionado la suspensión de servicios públicos o que sea inminente tal suspensión.
- La compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que sean necesarios y urgentes para resolver situaciones de interés nacional o beneficio social, siempre que ello se declare así, mediante acuerdo, tomado por el respectivo presidente de cada uno de los organismos del Estado. En cada situación que se declare, se indicarán las obras, bienes, servicios o suministros que puedan contratarse o adquirirse,



determinándose el monto y hasta qué plazo se podrán efectuar las operaciones. El organismo, ministerio o entidad interesada será responsable de la calificación que en cada caso declare, debiendo acompañar a su emisión de acuerdo, toda información justificativa.

- La compra de bienes muebles e inmuebles y acondicionamiento de embajadas, legaciones, consulados o misiones de Guatemala en el extranjero.
- La contratación de obras o servicios para las dependencias del Estado en el extranjero.
- La compra de armamento, municiones, equipo, materiales de construcción, aeronaves, barcos y demás vehículos, combustibles, lubricantes, víveres y la contratación de servicios o suministros que se hagan para el Ejército de Guatemala y sus instituciones, a través del Ministerio de la Defensa Nacional, en lo necesario para el cumplimiento de sus fines.
- La compra de metales necesarios para la acuñación de moneda, sistemas, equipos, impresión de formas de billetes y títulos valores, que por la naturaleza de sus funciones requiere el Banco de Guatemala. La compra de oro y plata deberá hacerse a los precios del día según cotización internacional de la bolsa de valores de Londres o menor.



- La compra de bienes inmuebles que sean indispensables por localización para la realización de obras o prestación de servicios públicos, que únicamente puedan ser adquiridos de una sola persona, cuyo precio no sea mayor al avalúo que practique el Ministerio de Finanzas Públicas.
- La contratación de servicios profesionales individuales en general.
- La compra y contratación de bienes, suministros y servicios con proveedores únicos. La calificación de proveedor y servicio único o exclusivo se hará conforme procedimiento que se establece en el reglamento de esta Ley.
- La adquisición y compra de vacunas que realice el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, siempre y cuando las mismas sean adquiridas y compradas en forma directa a través de la Oficina Panamericana de la Salud -OPS-.
- El arrendamiento con o sin opción de compra de inmuebles, maquinaria y equipo dentro o fuera del territorio nacional, conforme el procedimiento determinado en el reglamento de esta Ley.
- La contratación de estudios, diseños, supervisión de obras y la contratación de servicios técnicos, conforme el procedimiento establecido en el reglamento de esta ley.



- La adquisición de obras científicas, artísticas o literarias; previo dictamen favorable de la autoridad competente, conforme lo establezca el reglamento de esta ley.
- La adquisición de bancos de materiales destinados a la construcción de obras públicas.
- Los contratos que celebre el Tribunal Supremo Electoral para la realización de eventos electorales.
- En casos de seguridad de la nación para salvaguarda de fronteras, puentes, recursos naturales o la integridad del territorio nacional;

3.7. Contrato abierto -concurso público-

Es un sistema de compra y contratación coordinado por el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, con el objeto de seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios de usos general y constante, o de considerable demanda, previa calificación y adjudicación de los distintos rubros que se hubieren convocado a concurso público, a solicitud de dos o más instituciones de las contempladas en el artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado, para el cumplimiento de sus programas de trabajo. Para los efectos del contrato abierto deberá tomarse en cuenta la compra por volumen que incide en mejores precios y la estandarización de especificaciones que hacen más económica y practica la adquisición.



3.8. Subasta pública - oferta pública

La subasta pública o remate público es la enajenación y transferencia de bienes inmuebles, muebles o materiales propiedad del Estado o la venta de bienes muebles o materiales sin limitación de concurrencia, al mejor postor.

A la subasta concurre cualquier persona, libremente, a diferencia de la licitación en que solo concurre quien figure inscrito en los registros. La Ley de contrataciones del Estado, establece en el Artículo 89, reformado por el Decreto número 20-97 del Congreso de la República preceptúa: “Enajenación de bienes del Estado y sus Entidades Descentralizadas y Autónomas”.

3.9. Concesión

La concesión da lugar a la celebración de un contrato privado, amparado por el derecho civil. Durante años, el estado liberal, opuso la concesión a la concepción del estado empresario. Ahora, tal oposición carece de importancia. La concesión y el concurso, conjuntamente, se constituyen en la base de la privatización”.²³

En el Estado liberal la concesión es la forma típica de explotación de los servicios que implican prestaciones a los particulares y supone una explotación económica de la que se hace cargo el concesionario que obtiene como retribución de su actividad económica, el producto de las tarifas, precios o derechos, que pagan los usuarios.

²³ Castillo González. Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 472



El servicio público concedido nace de la voluntad unipersonal del Estado, que toma la decisión de desprenderse de la obligación de cumplir directamente su cometido para entregarlo a un particular que toma el nombre de concesionario y acepta en sus relaciones con el Estado, someterse al procedimiento de Derecho Público, usualmente previsto en la Ley.

La administración permanece como titular del servicio público, pero su explotación se encomienda al particular, quien asume los riesgos económicos de la empresa, basándose en un acuerdo que se obtiene a través de la celebración del contrato de concesión.

3.10. Negociaciones entre las entidades del sector público

El fundamento legal de esta clase de negociaciones lo encontramos en los Artículos uno de la Ley de Contrataciones del Estado y dos del Reglamento de dicha Ley, el cual establece que: “Se autoriza la adquisición de bienes, servicios personales y no personales y de suministros entre las dependencias de los organismos del Estado y entre éstas y las entidades descentralizadas, autónomas, unidades ejecutoras y las municipalidades, las cuales se regulan conforme lo establece el reglamento de esta ley.”



CAPÍTULO IV

4. El sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado

La modernización tecnológica del Estado, permite tratar sobre el gobierno electrónico, es el uso de tecnologías para facilitar la operación de gobierno y la distribución de la información y los servicios del mismo.

“Es la operalización con aplicaciones pertenecientes y no pertenecientes a internet para servir de ayuda a los gobiernos. Este servicio a favor de los administrados, se realiza con el uso a gran escala de tecnologías como: teléfono, fax, sistemas de vigilancia, identificación por sistemas de radio frecuencia e incluso la televisión y la radio.”²⁴

De acuerdo con el momento histórico en que vive la sociedad mundial, en donde la tecnología es una herramienta poderosa que transforma constantemente la forma de vida y el que hacer, y que permite el desarrollo integral de los Estados, los gobiernos también se ven involucrados en el desarrollo tecnológico.

4.1. El gobierno electrónico

En armonía con lo anterior, los gobiernos de los Estados buscan la forma de alcanzar sus fines, implementando e innovando sistemas que permitan la

²⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico 27/08/2013



realización de manera eficaz y transparente de sus actividades y de igual manera, hacer fácil y simple para los administrados sus obligaciones.

“El gobierno electrónico (en inglés e-government) consiste en el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento en los procesos internos de gobierno en la entrega de los productos y servicios del Estado tanto a los ciudadanos como la industria. Muchas de las tecnologías involucradas y sus implementaciones son las mismas o similares a aquéllas correspondientes al sector privado del comercio electrónico (o e-business), mientras que otras son especificaciones o únicas en relación a las necesidades del gobierno.”²⁵

El gobierno electrónico es aquel que va implementando constantemente nuevas tecnologías de información y comunicación a los diversos ámbitos de su gestión pública, tales como la Internet, la televisión, la radio y la comunicación móvil, con el objetivo de hacer ágil, eficaz y transparente su gestión.

“A nivel de Latinoamérica, Guatemala es uno de los países que ha logrado un avance muy importante, en la implementación de los sistemas de información y comunicación.”²⁶

El gobierno electrónico es un modelo que la mayoría de países están adoptando, especialmente aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, por los grandes

²⁵ Sierralta, Anibal. **Contratación internacional**. Pág. 37

²⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico 27/08/2013



beneficios que éstos alcanzan al implementar sistemas electrónicos información y comunicación.

4.2. Administración pública electrónica

“La administración electrónica hace referencia a la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas en dos vertientes: desde el punto de vista intra-organizativo transformar las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos de papel, en procesos electrónicos, con el fin de crear una oficina sin papeles y desde una perspectiva de la relación externa habilitar la vía electrónica como nuevo medio para la relación con el ciudadano y empresas.”²⁷

Es una herramienta con un elevado potencial de mejora de la productividad y simplificación de los diferentes procesos del día a día que se dan en las diferentes organizaciones.

Uno de los objetivos es la introducción de transparencia y responsabilidad para alcanzar un mejor gobierno dentro de las organizaciones. Se debe introducir sistemas transparentes de trabajo, eliminando la dependencia específica de personas para realizar las diferentes tareas.

La administración se ha visto impulsada por la aparición de las tecnologías de información y comunicación vía teléfono, Internet, correo electrónico, facilitando a

²⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica_electr%C3%B3nica 27/08/2013



los clientes la interacción con las organizaciones y a los trabajadores flexibilizando las condiciones de trabajo y mejorando dichas condiciones.

4.3. Sistemas utilizados en Guatemala

Entre otros, los sistemas que son utilizados por la administración pública guatemalteca, que podemos mencionar son los siguientes:

- a) El sistema integrado de administración financiera y sistema de auditoría gubernamental, conocido por sus siglas como SIAF-SAG.

Estos sistemas son utilizados por la administración pública en las áreas financieras de presupuesto, contabilidad, tesorería y auditoría en las entidades como Ministerio de Finanzas Públicas y Contraloría General de Cuentas.

Lo que significa que son usados para la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación y su fiscalización.

Estos sistemas son utilizados tanto en la administración central como en las instituciones descentralizadas y autónomas, como el Instituto de Fomento Municipal y los municipios de la República de Guatemala.

El sistema integrado de administración financiera, permite la desconcentración de las funciones y actividades financieras que realizan las instituciones públicas, logrando importantes beneficios para el Estado y los habitantes del territorio nacional.



b) El sistema BancaSAT

Es un sistema de declaración y pago de impuestos que opera en Internet a través de los bancos del sistema autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria SAT.

“Entre los beneficios que presta este sistema se encuentran:

- Funciona las 24 horas del día, los 365 días del año, reduce costos.
- Confidencialidad en los trámites.
- Los bancos y la SAT confirman al contribuyente a través de una notificación por e-mail la presentación y pago de su declaración.
- Se pagan tributos internos y de comercio exterior póliza electrónica.
- Los contribuyentes pueden autorizar por Internet, a sus contadores para que declaren en su nombre por BancaSAT.
- Los contribuyentes pueden realizar sus gestiones desde cualquier lugar.
- La reducción de costos, menos tiempo, dinero y recurso humano.²⁸

²⁸ <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/bancasat/17-bancasat/292-resoluciones-de-directorio-que-fundamentan-bancasat.html> fecha 21/08/2013



El sistema BancaSAT, tiene su fundamento legal en la Resolución del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria número 230-2001, la cual contiene el Régimen Optativo de Presentación Electrónica BancaSAT.

Se establece un régimen optativo de presentación de declaraciones juradas y de pagos mediante un sistema de transferencia electrónica de datos, el cual operará con la intervención de las entidades bancarias que, previa autorización de la SAT, pongan a disposición de los contribuyentes este servicio. El régimen se denominará BancaSAT y utilizará procedimientos orientados al autoservicio apoyándose en sistemas informáticos basados en tecnología orientada a Internet.”

c) El sistema GUATECOMPRAS

“En el inicio del sistema de GUATECOMPRAS, su fundamento legal principal fue la Resolución número 100-2004, emitida por el Ministerio de Finanzas Públicas, normas para el uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado –GUATECOMPRAS- del Director de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas. Originalmente el Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, la Resolución número 100-2004 de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, que originalmente contenía las normas para el uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones



del Estado, denominado GUATECOMPRAS, esta resolución fue derogada por la Resolución 30-2009 emitida por el Director de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, la cual contiene las Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -GUATECOMPRAS-, la cual ha sido modificada por las Resoluciones 11-2010 y 1-2014, emitidas por la dirección referida y posteriormente fue incluido en el Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo número 1056-92. La inclusión del sistema GUATECOMPRAS en la Ley de Contrataciones del Estado se produjo con la emisión del Congreso de la República de Guatemala, del Decreto número 11-2006, el cual reforma algunos artículos de la Ley de Contrataciones del Estado.”²⁹

El Artículo 23 de la Ley de Contrataciones del Estado, regula: “Las convocatorias a licitar se deben publicar en el Sistema de Información de Contrataciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, y una vez en el Diario Oficial..”

En el Artículo ocho, del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en su segundo párrafo indica: “Asimismo, los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades, las empresa públicas estatales o municipales y todas las entidades sujetas a la Ley, previamente al procedimiento establecido en la Ley y su Reglamento, publicarán y gestionarán en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones

²⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico 27/08/2013



del Estado, denominado GUATECOMPRAS, los anuncios o convocatorias y toda la información relacionada con la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran; dicha información será de carácter público o a través de la dirección en Internet.”

El Artículo siete de la Resolución número 11-2010, del Ministerio de Finanzas Públicas, del Director de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, regula: “ARTÍCULO 7. Entidades que deben utilizar el sistema GUATECOMPRAS. Deben utilizar el sistema GUATECOMPRAS todas las entidades públicas, privadas o mixtas que publiquen y gestionen las licitaciones, cotizaciones, contratos y otros tipos de concursos, cuyos procedimientos se encuentren regulados en la Ley de Contrataciones del Estado o en la legislación que en cada caso, les sea aplicable con el objeto de proveer bienes, servicios, obras o suministros al Estado y cumplan con una o más de las siguientes condiciones:

- a) Que reciba, administre o ejecute fondos públicos.
- b) Que reciba, administre o ejecute fondos externos.
- c) Que se encuentre sujeta al control de la Contraloría General de Cuentas.”

Los principios que se aplican en sistema de GUATECOMPRAS, son el de publicidad, porque el sistema permite que todos los procesos publicados sean consultados por cualquier persona que tenga interés.



El principio de transparencia, ligado con el de publicidad, porque al ser públicos los procesos de contrataciones, éstos pueden ser vigilados de mejor forma por cualquier persona, así como también por las instituciones fiscalizadoras encargadas del mismo, quienes al ocurrir algún acto ilegal deben hacer la denuncia correspondiente.

Existe el principio de control administrativo, el que opera en el sentido que al ser utilizado el sistema GUAATECOMPRAS, la administración pública ejercerá un mejor control sobre la ejecución presupuestaria de los órganos administrativos.

GUAATECOMPRAS constituye el sistema electrónico que funciona a través de la internet, por medio del cual los órganos administrativos del Estado de Guatemala, incluyendo las instituciones autónomas, informan al sector empresarial, nacional y extranjero y a la sociedad en general, de los eventos o procesos de contrataciones y su desarrollo, con el objeto que las contrataciones se realicen eficientemente y de forma transparente en cada administración.

GUAATECOMPRAS, es el nombre asignado al Sistema de Información y Contrataciones y Adquisiciones del Estado, es un mercado electrónico, operado a través de Internet. Se incrementa la transparencia mientras se enfoca en que las compras sean más rápidas y eficientes.

GUAATECOMPRAS permite que las etapas del proceso de adquisiciones estén a la vista de todos. De esta manera los empresarios conocen las oportunidades de negocios, los organismos públicos compradores conocen tempranamente todas



las oferta disponibles, la ciudadanía vigila los procesos y conoce los precios pagados para cada adquisición.

El catalogo electrónico de contratos abiertos crea una vitrina virtual con los productores seleccionados, sus proveedores, precios y condiciones. Estimula las importaciones, reducciones en los costos, en los plazos de los procesos de adquisiciones, en los precios de los bienes y servicios adquiridos y en el número de las impugnaciones. De este modo se logra un uso más eficiente del gasto público.

GUATECOMPRAS permite que las adquisiciones del gobierno sean utilizadas como un instrumento para promover el sector privado y el desarrollo equilibrado, porque facilita la protección contra el monopolio, fomenta el crecimiento gradual de la productividad y posibilita la expansión de las economías locales y de las pequeñas y medianas empresas.

CAPÍTULO V



5. Actuaciones de la autoridad superior, autoridad administrativa superior y funcionarios para realizar un proceso de licitación pública

El presente título, constituye una guía de apoyo a las autoridades superiores del Instituto de Fomento Municipal INFOM, basado en la experiencia que el investigador ha tenido como empleado de dicha institución, para definir con claridad la responsabilidad y funciones que les corresponden en el desarrollo de los procesos de adquisiciones que se realicen por el régimen de licitación pública.

Lo anterior obedece, a la realidad de Guatemala, que al no tener un procedimiento previamente establecido se puede caer en la discrecionalidad a la hora de realizar los procesos relacionados con la compra de bienes, suministros obras y servicios.

Lo anterior repercute en la Institución, ya que las diferentes direcciones, unidades y programas que conforman el INFOM, utilizan procesos diferentes, lo cual dificulta realizar las contrataciones necesarias para el buen funcionamiento del ente público.

El objetivo principal es definir en forma clara y concisa la responsabilidad de las autoridades superiores del Instituto de Fomento Municipal en el proceso de licitación pública, así como contribuir a que la gestión administrativa del Instituto



sea eficiente y eficaz, para que posteriormente se pueda replicar como apoyo a las municipalidades de escasos recursos que no cuentan con asesoría jurídica propia.

5.1. Guía para la actuación de la autoridad superior, autoridad administrativa superior y funcionarios del Instituto de Fomento Municipal

En Guatemala, se debe analizar la propuesta de estudio está basada en lo establecido en el documento denominado Normas Generales de Control Interno Gubernamental, emitido por la Contraloría General de Cuentas, Sistema de Auditoría Gubernamental Proyecto SIAF-SAG, con la cual se busca transparencia en la administración municipal.

“1.5 SEPARACIÓN DE FUNCIONES: Es responsabilidad de la máxima autoridad de cada entidad pública, delimitar cuidadosamente, las funciones de las unidades administrativas y sus servidores. Una adecuada separación de funciones garantiza independencia entre los procesos de: autorización, ejecución, registro, recepción, custodia de valores y bienes y el control de las operaciones... 1.10 **MANUALES DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS:** La máxima autoridad de cada ente público, debe apoyar y promover la elaboración de manuales de funciones y procedimientos para cada puesto y procesos relativos a las diferentes actividades de la entidad. Los Jefes, Directores y demás ejecutivos de cada entidad son responsables de que existan manuales, su divulgación y



capacitación al personal, para su adecuada implementación y aplicación de las funciones y actividades asignadas a cada puesto de trabajo.”³⁰

Para el desarrollo de la presente investigación, se definirán las autoridades del Instituto de Fomento Municipal, de la siguiente forma:

5.1.1. Autoridad superior

Corresponde esta denominación a la Junta Directiva del Instituto de Fomento Municipal, de conformidad con lo establecido en los Artículos 15, 23 de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal; nueve, numeral cuatro de la Ley de Contrataciones del Estado; 78, párrafo 14, del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado; 10 del Reglamento de Relaciones Laborales del Personal del Instituto de Fomento Municipal y son responsables de la aprobación y gestión de las adquisiciones de bienes, suministros, obras y servicios, cuando su valor exceda del monto de novecientos mil quetzales con un centavo (Q 900,001.00).

5.1.2. Autoridad administrativa superior

Corresponde esta denominación al Gerente del Instituto de Fomento Municipal, de conformidad con lo establecido en los Artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal; nueve, numeral cuatro de la Ley de Contrataciones del Estado; 78, párrafo 14, del Reglamento de la Ley de

³⁰ Contraloría General de Cuentas. **Sistema de Auditoría Gubernamental Proyecto SIAF-SAG, Normas Generales de Control Interno Gubernamental.** Pág. 4



Contrataciones del Estado; y 10 del Reglamento de Relaciones Laborales del Personal del Instituto de Fomento Municipal, y es responsable de la aprobación, gestión, pago y liquidación de las adquisiciones de bienes suministros obras y servicios, cuando su valor no exceda del monto de novecientos mil quetzales (Q 900,000.00).

5.1.3. Funcionarios

Corresponde esta denominación a los Directores, Directores Ejecutivos de Programas, Jefes de Departamentos, Subdirectores y aquellos a los cuales la Junta Directiva del INFOM conceda esta calidad, de conformidad con lo establecido en los Artículos 23, literal i), de la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal y 11 del Reglamento de Relaciones Laborales del Personal del Instituto de Fomento Municipal y son responsables de la programación, ejecución, elaboración de los documentos de licitación pública que se necesiten para realizar la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios, para sus direcciones, unidades o programas.

5.2. Etapa previa al proceso de licitación y la programación presupuestaria

Como lo establece los Artículos 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, siete y ocho de la Ley General del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal y tres de la Ley de Contrataciones del Estado, uno de los requisitos indispensables para realizar cualquier compra o contratación es que esté incluida en la programación presupuestaria de la Institución.



La Gerencia Administrativa Financiera, por medio de la Unidad de Programación Presupuestaria de INFOM, basándose en los proyectos de presupuestos elaborados por las Direcciones, Unidades, Oficinas Regionales y Programas que administra, realiza el proyecto de presupuesto general de la Institución.

Elaborado el Proyecto de Presupuesto General, la Gerencia Administrativa Financiera y la Unidad de Programación Presupuestaria lo traslada a la Gerencia, para que ésta después de su análisis, discusión y acuerdo de su contenido, lo presente a la Junta Directiva del Instituto, para su aprobación o corrección.

La Junta Directiva aprueba el proyecto de presupuesto emitiendo para el efecto la resolución correspondiente y lo notifica a la Gerencia. Con la notificación de la resolución, traslada el proyecto del presupuesto de la institución a la Dirección Técnica del Presupuesto, para incorporarlo al Proyecto de Presupuesto General del Estado, para el período fiscal correspondiente.

El presupuesto de ingresos y egresos del INFOM, entrará en vigencia después que haya sido aprobado por el Congreso de la República de Guatemala el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación lo cual de conformidad con el Artículo 171, literal b), de la Constitución Política de la República de Guatemala, emita el Decreto que contenga el presupuesto, lo traslade al Presidente de la República de Guatemala para que en Consejo de Ministros lo sancione y realice la publicación oficial en el Diario de Centro América de



conformidad con el Artículo 177 de la referida Ley; y que el Presidente de la República conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas emita el Acuerdo Gubernativo por medio del cual se apruebe el presupuesto del INFOM y este se publique en el Diario de Centro América.

5.3. Plan Operativo Anual POA

El Instituto de Fomento Municipal en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, debe realizar un plan operativo anual, el cual será entregado adjunto al presupuesto de ingresos y egresos de las instituciones públicas a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

La Gerencia, por medio de la Dirección de Información y Estadística, basándose en los proyectos de los planes operativos anuales POA, elaborados por las direcciones, unidades y programas que administra, realiza el proyecto general del plan operativo anual.

Elaborado el proyecto de plan operativo anual, la Dirección de Información y Estadística lo traslada a la Gerencia, para que esta después de su análisis, discusión y acuerdo de su contenido, lo presente a la Junta Directiva del Instituto para su aprobación, esto de conformidad con el Artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, el POA deberá ser aprobado en forma conjunta con el anteproyecto de presupuesto y deberá ser remitido al Ministerio de Finanzas Públicas a más tardar el 15 de julio de cada año.



La Junta Directiva de INFOM, aprueba el plan operativo anual POA, emitiendo para el efecto la resolución correspondiente y lo notifica a la gerencia. La Gerencia, con la notificación de la resolución, traslada a la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) conjuntamente con el Presupuesto de la Institución, para el período fiscal correspondiente.

Las autoridades superiores de la institución deben tomar en cuenta que junto con el proyecto de presupuesto y el proyecto de plan operativo anual, la Secretaria de Planificación de la Presidencia, también solicita que se envíe una proyección del presupuesto y del POA, correspondiente a los dos años siguientes.

Se debe tomar en cuenta que el incumplimiento del traslado del proyecto del presupuesto y el plan operativo anual, como lo establece la Ley, es punible y serán responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias.

5.4. Programación de compras

La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones de conformidad con el Artículo 41 numeral siete del Acuerdo Gubernativo 394-2008, Reglamento del Ministerio de Finanzas Públicas, hace el requerimiento a las instituciones del Estado a que hace referencia el Artículo uno de la Ley de Contrataciones del Estado, que a más tardar el 15 de enero de cada año deben enviar a esta Dirección en medio magnético y utilizando el formato que ellos proporcionan la programación de las compras que realizará la institución para el año



correspondiente, por lo cual la autoridad administrativa superior del INFOM debe velar por el cumplimiento en la elaboración y traslado del programa de compras, de conformidad con el siguiente procedimiento:

- La Gerencia del Instituto de Fomento Municipal, a través de la Dirección Administrativa hacen el requerimiento a las direcciones, unidades y programas que el Instituto administra, para que presenten el plan de compras del uno de enero al 31 de diciembre del año correspondiente, para la compra, contratación de bienes, suministros, obras y servicios.
- La Gerencia, por medio de la Dirección Administrativa y la Unidad de Compras, recibe los planes de compras elaborados por las Direcciones, Unidades, Oficinas Regionales y Programas que la institución administra, realiza el proyecto general del Plan de Compras Anual de la Institución, el cual después de su análisis, revisión y aprobación es trasladado por formato magnético o electrónico a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones, del Ministerio de Finanzas Públicas.

Se debe tomar en cuenta que los programas que el Instituto de Fomento Municipal administra y que funcionan con fondos de préstamos internacionales y que cuentan con su propia unidad de compras o adquisiciones serán responsables de realizar su propio plan de compras y serán responsables de su aprobación y traslado a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones, del Ministerio de Finanzas Públicas.



5.5. Elaboración de estudio de prefactibilidad, factibilidad, desarrollo del proyecto

De conformidad con las normas del sistema Nacional de Inversión Pública, emitidas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, aplica para los proyectos de inversión y específicamente los proyectos que forman capital fijo, el cual estas normas lo definen como: “Proyecto que forman capital fijo: Es el que genera o modifica bienes que permiten la formación bruta de capital fijo y que se materializan en una obra física, por ejemplo: carreteras, escuelas, hospitales, puentes.”³¹

Estas etapas cuando se realizan con fondos de INFOM, son realizadas por la Unidad de Estudios Técnicos; cuando las actuaciones corresponden a fondos internacionales, las ejecutan los propios programas por medio de profesionales contratados específicamente para realizar los estudios correspondientes.

5.6. Elaboración de documentos de licitación pública

De conformidad con el Artículo 18 de la Ley de Contrataciones del Estado, para llevarse a cabo la licitación pública, deberá elaborarse, según el caso, los documentos siguientes: “1. Bases de Licitación. 2. Especificaciones Generales. 3. Especificaciones Técnicas. 4. Disposiciones Especiales. y 5. Planos de construcción, cuando se trate de obras.”

³¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico 27/08/2013



Esos documentos de licitación pública, son elaborados por las direcciones, unidades, oficinas regionales y programas que el INFOM administra, debiendo trasladarlos a la dirección administrativa, quien después de verificar que los documentos cumplan con los requisitos establecidos en las leyes vigentes en materia de compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios, los trasladarán a la unidad de compras del Instituto, para continuar con el trámite correspondiente.

5.7. Publicación preliminar de proyecto de documentos de licitación pública

El Artículo 10 de la Resolución número 11-2010, de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, establece que para el caso de compras por medio de concurso público.

Los usuarios compradores, deben publicar en el sistema GUATECOMPRAS los proyectos de bases o términos de referencia para consulta pública, a efecto que los interesados puedan comentar y sugerir observaciones que permitan, a criterio de la entidad compradora o contratante, mejorar los documentos de compra o contratación, dicha consulta se realizará previo a la aprobación de los referidos documentos de compra o contratación, estableciendo en la literal a) del Artículo referido la definición de: "Proyecto de bases: Es una práctica administrativa que tiene por objeto que las entidades compradoras o contratantes publiquen las



bases preliminares en GUATECOMPRAS, para que las personas interesadas puedan efectuar comentarios o sugerencias que permitan mejorar su contenido.

Publicado el proyecto de bases, éste debe permanecer en GUATECOMPRAS por un plazo no menor de tres días hábiles. Para el efecto deberá crearse un concurso público con el título Proyecto de Bases.

La entidad compradora o contratante debe responder, por medio de GUATECOMPRAS, técnica y legalmente a los interesados que hayan planteado comentarios o sugerencias a los proyectos de bases publicados.

Los comentarios y sugerencias deben responderse en un plazo no mayor de tres días hábiles de concluida la fase de consulta pública del proyecto de bases.

5.8. Emisión del dictamen técnico y legal

Este es un ejemplo de dictámenes de carácter obligatorio que establece la ley, ya que en cumplimiento del Artículo 21 de la Ley de Contrataciones del Estado, previo a la aprobación de los documentos de licitación por parte de la autoridad administrativa superior de la dependencia que se trate, se deberán obtener los dictámenes técnicos que determine el reglamento.

Los dictámenes técnicos a que se refiere el Artículo 21 de la Ley de Contrataciones, serán emitidos por personal especializado que designe la autoridad administrativa superior de la dependencia, y las que no cuenten con



esta clase de personal podrán recurrir a otras dependencias que dispongan del mismo, debiéndose analizar el cumplimiento de los requisitos de los documentos de licitación previstos en la ley, así como el examen de los aspectos jurídicos del caso.

5.9. Resolución de aprobación de los documentos de licitación pública

La aprobación le corresponde a la autoridad administrativa superior del INFOM, de acuerdo a las definiciones establecidas al principio del presente título es la gerencia del Instituto, quien debe emitir una resolución, el cual debe estar basado en los dictámenes técnicos y jurídicos previstos en la ley, los cuales fueron descritos en el punto anterior.

Al establecer la ley la figura de dictamen técnico, se está refiriendo a la materia específica de que se va a tratar la licitación pública, por ejemplo, si se trata de la construcción de un puente o edificio, definitivamente el dictamen técnico debe ser emitido por las unidades técnicas especialistas en Ingeniería Civil o Arquitectura, Unidad de Estudios Técnicos.

En el caso de la contratación de una consultoría relacionada con los aspectos contables y la ejecución de los fondos nacionales e internacionales que la institución administra, para realizar una auditoría externa de la institución, deberá emitir el dictamen técnico los profesionales en las ciencias económicas o administrativas.



5.10. Publicación de documentos de licitación pública

Después de la aprobación de los documentos de licitación referidos por parte de la autoridad administrativa superior del INFOM, de conformidad con los Artículos 23, de la Ley de Contrataciones del Estado, seis del Reglamento de dicha Ley y 11 de la Resolución 11-2010 de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, deberán publicar la convocatoria a licitar en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, y una vez en el diario oficial Diario de Centro América.

Entre las publicaciones debe mediar un plazo no mayor de cinco días calendario. Entre la publicación en GUATECOMPRAS y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas deben transcurrir por lo menos 40 días calendario.

Se debe cumplir especialmente con las Resoluciones emitidas por la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y los Acuerdos del Ministerio de Finanzas Públicas los cuales establecen requisitos que no se encuentran establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, pero los cuales son indispensables para que las instituciones puedan llenar los requisitos establecidos en el portal denominado GUATECOMPRAS, el cual está conformado por requisitos que si no son cumplidos no deja subir un proceso al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.



Se propone como ejemplo de lo anteriormente expuesto, lo siguiente: El día 12 de agosto del 2014, fue publicado en el Diario de Centro América la Resolución Número 01-2014, de la Dirección Normativa de Contrataciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, por medio de la cual se modifica la Resolución 11-2010 emitida por la Dirección referida, en la cual se incluyen aproximadamente 31 requisitos que se deben publicar en el sistema GATECOMPRAS, los cuales son requisitos previos al proceso de licitación, dentro del proceso de licitación y posteriores al proceso de licitación o sea dentro del proceso de ejecución del contrato, por lo cual resulta indispensable para todas las Instituciones del Estado contar con la Asesoría Técnica y Legal, que les ayude al cumplimiento y actualización de dichos requisitos los cuales se han establecido como parte de la fiscalización del Organismo Ejecutivo, para la actualización y transparencia de los procesos de adquisiciones y ejecución de proyectos para todas las instituciones del Estado incluyendo las entidades descentralizadas y autónomas como es el caso del INFOM y las Municipalidades.

5.11. Designación y nombramiento de los integrantes de la junta de licitación pública

En la investigación se ha establecido que existe un conflicto de leyes entre el Artículo nueve y el 11 de la Ley de Contrataciones del Estado, ya que los dos Artículos, hacen referencia al mismo tema con dos términos diferentes, el primero a la designación y el segundo al nombramiento de la Junta de



Licitación, por lo cual y para viabilizar el problema en el Instituto de Fomento Municipal.

Se ha optado por el siguiente procedimiento: El gerente en su calidad de Autoridad Administrativa Superior, es el que propone a la Junta Directiva del INFOM, en su calidad de Autoridad Superior, una lista de funcionarios y empleados públicos para integrar la junta de licitación, esta dependerá del tipo de la contratación a realizar y la materia correspondiente y la eleva a la misma para su conocimiento y designación.

La Junta Directiva, en cumplimiento a las facultades que le otorga el Artículo nueve de la Ley de Contrataciones del Estado, designa de la lista a los cinco integrantes de la Junta de Licitación y autoriza al Gerente para que emita el nombramiento del personal seleccionado, con lo cual se estaría cumpliendo con lo establecido en lo que establecen los Artículos 9 y 11 de la Ley de Contrataciones del Estado.

Es necesario argumentar que de conformidad con el Artículo 154, tercer párrafo, de la Constitución Política de la República de Guatemala, la función pública es indelegable, excepto en aquellos casos que la ley así lo autoriza, por consiguiente estas atribuciones establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado para cada autoridad, no pueden ser delegadas, por lo que debe observarse en el nombramiento de los miembros de justas de licitación, para no cometer una ilegalidad.



5.12. Etapa dentro del proceso de licitación pública, actuación de la autoridad superior, autoridad administrativa superior, funcionarios y empleados dentro del proceso de licitación pública

Como se estableció en los puntos anteriores, hasta este momento es que inicia el proceso de licitación pública y las actuaciones están a cargo de la Junta de Licitación nombrada de conformidad con la Ley, de la siguiente forma:

5.12.1. Hechos administrativos que le corresponden a los funcionarios y empleados de INFOM -Departamento de compras y junta de licitación-

El departamento de compras, después de haber publicado los documentos de licitación y haber sido notificado de la Resolución de Junta Directiva y el Acuerdo de Gerencia nombrando a los integrantes de la junta de licitación, por medio de oficio los convocará para el día y hora en la cual se realizará el acto público de apertura de plicas.

5.12.2. Actuaciones de la junta de licitación, dentro del proceso de licitación pública

De conformidad con el Artículo 24 de la Ley de Contrataciones del Estado, las ofertas y demás documentos de licitación deberán entregarse directamente a la junta de licitación, en el lugar, dirección, fecha, hora y en la forma que señalen las bases.



Transcurridos 30 minutos de la hora señalada para la presentación y recepción de ofertas, no se aceptará alguna más y se procederá al acto público de apertura de ofertas. De lo actuado se levantará el acta correspondiente en forma simultánea.

La junta de licitación, la fecha, día y hora señalados en la invitación a licitar y documentos de licitación publicados en GUATECOMPRAS y en el Diario de Centro América, procederá en acto público a la recepción y apertura de ofertas, cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, en las demás disposiciones legales vigentes en el ordenamiento jurídico guatemalteco y las disposiciones establecidas en los documentos de licitación correspondientes.

Transcurridos 30 minutos de la hora señalada para la presentación y recepción de ofertas, no se aceptara alguna más y se procederá al acto público de apertura de ofertas.

En el caso que a la convocatoria de licitación no concurriere ningún oferente, la junta de licitación levantará el acta correspondiente y lo hará del conocimiento de la autoridad administrativa superior, conforme el Artículo 33 Ley de Contrataciones del Estado.

La autoridad administrativa superior prorrogará el plazo para la recepción de ofertas, debiendo para el efecto emitir la resolución correspondiente y que la misma sea publicada en el portal GUATECOMPRAS. Si aun así no concurriere



algún oferente, la autoridad superior quedará facultada a realizar la compra directa a que se refiere el Artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado.

Recibidas las ofertas, la junta de licitación procederá a abrir las plicas, se dará lectura al precio total de cada oferta y en acta correspondiente se identificarán las ofertas recibidas, sin transcribirlas ni consignar en detalle sus precios unitarios siendo suficiente anotar el monto de cada oferta.

Tratándose de obras, después de la apertura de plicas, la junta de licitación calculará en definitiva el costo total oficial estimado que servirá de base para fijar la franja de fluctuación y lo dará a conocer de inmediato a los oferentes.

Los nombres de los oferentes y el precio total de cada oferta recibida deberán publicarse en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, a más tardar el día posterior a la fecha de recepción de ofertas y apertura de plicas. Artículos 12 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y 11, literales h. e i., de la Resolución 11-2010 de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

La junta de licitación procederá a realizar el análisis y calificación de las ofertas presentadas, para determinar cuál es la oferta más conveniente y favorable para los intereses del Estado. Se utilizan los criterios siguientes: calidad, precio, tiempo características y demás condiciones que se fijen en las bases en los cuales también se determinará el porcentaje en que se estimará cada uno de los referidos elementos.



La junta de licitación debe faccionar el acta de la adjudicación en la cual debe hacer constar los aspectos a que se refiere el Artículo 33 de la Ley, emitiendo la resolución correspondiente.

El acta de adjudicación debe contener los cuadros o detalles de la evaluación, la ponderación aplicada a cada uno de ellos y el puntaje obtenido por cada oferta en cada uno de los criterios de calificación aplicados.

La junta de licitación deberá realizar la revisión, evaluación, calificación y adjudicación de las ofertas, dentro del plazo que establezcan las bases de licitación pública, en el caso de que omitiera el referido plazo en las bases, la junta deberá realizar dicho procedimiento en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día señalado para la recepción de ofertas.

La junta de licitación traslada el proyecto de acta de adjudicación a la Secretaría General de INFOM, para que se faccione la misma en el libro de hojas movibles que se manejan en la misma, dicho libro debe estar autorizado por la Contraloría General de Cuentas.

La junta de licitación trasladará la certificación del acta de adjudicación al departamento de compras del Instituto, para que realice la publicación en el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, denominado GUAATECOMPRAS, la notificación por publicación deberá hacerse dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de emisión del acta de adjudicación. Se basa en los Artículos 35 de la Ley de Contrataciones del Estado y 11, literal k, de



la resolución 11-2010 de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Los oferente que hayan presentado oferta en el proceso de licitación pública, que estén inconformes por cualquier acto que contravenga los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado, su reglamento, los reglamentos de registro o establecidos en las bases de licitación, pueden presentar a través de GUATECOMPRAS sus inconformidades, dentro del plazo de cinco días calendario, posteriores a la publicación de la resolución de adjudicación. A consecuencia de una inconformidad, la junta de licitación podrá modificar su decisión, debiendo contestar las inconformidades dentro del plazo de cinco días calendario a partir de su presentación.

Luego se dará el traslado de la certificación del acta de adjudicación y el expediente de licitación pública a la Gerencia, para que la eleve a conocimiento y aprobación por parte de la Junta Directiva, la junta de licitación deberá realizarlo dentro del plazo de dos días hábiles siguientes de haber publicado en GUATECOMPRAS la adjudicación y haber contestado las inconformidades que su hubieren presentado.

5.12.3. Actos administrativos que le corresponden a la autoridad superior del INFOM -Junta Directiva-

La Junta Directiva en sesión conocerá y aprobará lo actuado por la junta de licitación, emitiendo para el efecto la resolución correspondiente, dentro de los



cinco días de recibido el expediente, basados en el Artículo 36, primer párrafo de la Ley de Contrataciones del Estado.

Luego se procede a la publicación de la certificación del acta que contiene la resolución de aprobación de lo actuado por la junta de licitación, emitida por la Junta Directiva, en el sistema GUAATECOMPRAS.

La Secretaria de Junta Directiva traslada certificación del acta referida, al departamento de compras, para que realice la publicación de la misma en el sistema GUAATECOMPRAS, con lo cual se cumple con la notificación electrónica.

En el caso que la Junta Directiva improbara las actuaciones de la junta de licitación, conocerá el expediente, emitirá la resolución improbando lo actuado por la junta de licitación con las observaciones formuladas, deberá devolver el expediente a la junta de licitación dentro del plazo de dos días hábiles de adoptada la decisión.

La publicación de la certificación del acta que contiene la resolución de improbación de lo actuado por la junta de licitación, emitida por la Junta Directiva de INFOM, se hará en el sistema GUAATECOMPRAS.

La secretaria de junta directiva traslada certificación del acta referida, al departamento de compras del INFOM, para que realice la publicación de la misma en el sistema GUAATECOMPRAS, con lo cual se cumple con la notificación electrónica. La junta de licitación, con base en las observaciones formuladas por



la autoridad superior, podrá confirmar o modificar su decisión original en forma razonada, dentro del plazo de cinco días hábiles de haber recibido el expediente, revisará lo actuado y hará la adjudicación que conforme a la ley y las bases corresponda.

Debiendo dejar constancia de lo actuado en acta administrativa la cual contendrá la resolución de adjudicación, faccionándose la misma en el libro de hojas movibles de la Secretaría General del INFOM.

La junta de licitación trasladará la certificación del acta de adjudicación al departamento de compras, para que realice la publicación en el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, la notificación por publicación deberá hacerse dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de emisión del acta de adjudicación.

Se traslada la certificación del acta de adjudicación y el expediente de licitación pública a la Gerencia, para que la eleve a conocimiento y aprobación por parte de la Junta Directiva, la junta de licitación deberá realizarlo dentro del plazo de dos días hábiles posteriores de adoptada la decisión y de haber publicado en Guatecompras la adjudicación.

La autoridad superior, dentro del plazo de cinco días hábiles subsiguiente podrá aprobar la decisión de la junta de licitación o prescindir de la negociación y notificar electrónicamente a través de Guatecompras dentro de los dos días hábiles siguientes.



Derecho de prescindir, es la facultad que tiene la autoridad superior del INFOM, para prescindir de la negociación en cualquier fase que está se encuentre, siempre que se haga antes de la suscripción del contrato, la cual puede adoptarse si ocurriere un caso fortuito o de fuerza mayor debidamente comprobados que diere lugar a la imposibilidad de continuar con la negociación.

Publicación de la certificación del acta que contiene la resolución por medio de la cual la junta directiva haya decidido prescindir de la negociación por caso fortuito o de fuerza mayor, en el sistema GUATECOMPRAS, esta publicación la realiza el departamento de compras de la institución.

5.12.4. Hechos administrativos que le corresponden a la autoridad administrativa superior de INFOM –Gerencia-

Dentro del proceso de licitación pública, las actuaciones de la Gerencia, básicamente consisten en los siguientes:

- Aprobar la solicitud de compra;
- Aprobar los documentos de licitación pública, Artículos 18 y 21 de la Ley de Contrataciones del Estado;
- Suscribir la Invitación a Licitar;
- En el caso de ejecución de obras, aprobar el costo estimado de la obra, Artículo 29, tercer párrafo, de la Ley de Contrataciones del Estado.



- Elevar el acta de la junta de licitación, la cual contiene la resolución de adjudicación y el expediente a la junta directiva de la institución, para aprobar o improbar lo actuado por la junta de licitación;
- Prorrogar el plazo para la recepción de ofertas en el caso que en una convocatoria a licitación no concurriere ningún oferente. Artículo 32 de la Ley de Contrataciones del Estado.

5.12.5. Etapa posterior al proceso de licitación pública, actuaciones de la autoridad superior, autoridad administrativa superior, funcionarios y empleados

Posteriormente de haberse publicado la resolución de aprobación de lo actuado por la junta de licitación, emitida por la junta directiva del INFOM, y de haber transcurrido el plazo para las impugnaciones, se deberá proceder a la elaboración, suscripción y aprobación del contrato administrativo.

El departamento de compras del Instituto, al quedar firme la resolución de junta directiva, traslada el expediente a la dirección de asesoría jurídica, para la revisión del expediente y faccionamiento del contrato administrativo correspondiente.

Se le asigna número correlativo y lo devuelve al departamento de compras, para que se encargue de la firma del mismo por parte del representante legal del



INFOM y el contratista adjudicatario, se debe firmar y sellar cada hoja del Contrato.

El departamento de compras convoca al oferente que haya sido favorecido con la adjudicación, para la firma del contrato administrativo, debiendo para el efecto presentar las garantías de cumplimiento de contrato y de anticipo si se hubiere pactado en la negociación el otorgamiento del mismo.

Suscrito el contrato administrativo por el contratista por medio de su representante legal o propietario y habiendo presentado las garantías de cumplimiento de contrato y anticipo, el departamento de compras traslada el contrato referido a la Gerencia, para que en su calidad de representante legal de la Institución, firme el contrato administrativo, se debe firmar y sellar todas las hojas del Contrato y se debe faccionar en papel membretado de la Institución.

La Gerencia eleva a conocimiento de la Junta Directiva de la Institución en la sesión más próxima, para que en su calidad de autoridad superior, apruebe el contrato administrativo.

La Junta Directiva, conoce y aprueba el contrato administrativo y emite la resolución correspondiente. Posteriormente la Secretaría de la Junta Directiva, traslada al departamento de compras, la certificación del acta que contiene la Resolución por medio de la cual la Junta Directiva haya decidido aprobar el contrato administrativo, y sea publicada en el sistema GUATECOMPRAS, esta publicación la realiza el departamento de compras, basados en el Artículo 11,



literal I, de la resolución 11-2010 de la Dirección Normativa de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.

El departamento de compras o el programa responsable de la ejecución del contrato administrativo, debe trasladar a Registro de Contratos de la Contraloría General de Cuentas, fotocopia del contrato administrativo y de la resolución de aprobación, dentro del plazo de 30 días de haberse suscrito.



CONCLUSIONES

1. Una de las principales preocupaciones del Estado guatemalteco, es lograr por medio de la administración pública, que la ejecución de los procesos para la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios para el funcionamiento de todas las instituciones que conforman el Estado, se realice de forma transparente, ágil, eficaz y eficiente.
2. El Organismo Legislativo, ha reformado la Ley de Contrataciones del Estado; y el Organismo Ejecutivo, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, ha realizado las modificaciones al reglamento de la referida ley, para adecuar los procedimientos de cotización y licitación pública.
3. La implementación del sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado GUAATECOMPRAS, se obligó a las instituciones públicas a la implementación, capacitación y actualización de los funcionarios y empleados públicos encargados de los procesos de adquisiciones, para aplicar correctamente la ley.
4. El Instituto de Fomento Municipal, como ente público de apoyo a las municipalidades, debe implementar un cuerpo de profesionales o técnicos, que ayuden a las municipalidades que no cuentan con un departamento jurídico, a utilizar la implementación de los procesos de cotización pública.





RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República, debe procurar integrar en una ley específica, las disposiciones que regulan los procedimientos de adquisiciones y contrataciones del Estado, derivado que las mismas se encuentran dispersas y son emitidas por instituciones públicas diferentes al Organismo Legislativo.
2. El Instituto de Fomento Municipal, tiene que dar cumplimiento a lo establecido en las Normas Generales de Control Interno Gubernamental, emitido por la Contraloría General de Cuentas, Sistema de Auditoría Gubernamental Proyecto SIAF-SAG, promoviendo la elaboración de manuales de funciones y procedimientos en materia de licitación pública.
3. Que el Instituto de Fomento Municipal, en materia de licitación pública, implemente procedimientos administrativos transparentes, eficaces y eficientes, a fin de que pueda realizar la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran para su funcionamiento, las municipalidades de la República de Guatemala.



4. Es necesario que el INFOM incluya, dentro de la página oficial de internet, una hoja electrónica de consulta, para que las municipalidades de la República de Guatemala, puedan consultar y obtener información actualizada de las leyes vigentes en materia de adquisiciones y contrataciones del Estado.



ANEXO



ANEXO I

Procesos de adquisiciones y contrataciones realizados por el INFOM en los años 2011, 2012 y 2013³²

Tipo de Proceso	2011	2012	2013
Compra Directa			
INFOM	0	0	85
UNEPAR	0	0	24
DONACIÓN EUROPEA PDRL	0	0	4
PLANTAS DE TRATAMIENTO	0	0	1
TOTAL	0	0	114

Tipo de Proceso	2011	2012	2013
Cotización			
INFOM	0	3	2
UNEPAR	14	16	6
DONACIÓN EUROPEA PDRL	0	1	9
PLANTAS DE TRATAMIENTO	0	0	0
TOTAL	14	20	17

³² <http://www.GUATECOMPRAS.gt/concurso/consultaConcursos.aspx?iEnt=43&iTipo.> 15/12/2013. Toda la información contenida en el presente Anexo fue obtenida del Sistema de Adquisiciones y contrataciones del Estado de Guatemala, GUATECOMPRAS.GT. Durante el período de enero del 2011 a diciembre de 2013.

Tipo de Proceso Licitación Pública	2011	2012	2013
INFOM	0	0	0
UNEPAR	0	0	5
DONACIÓN EUROPEA PDRL	1	4	1
CAMINOS RURALES	0	1	5
TOTAL	1	5	11
Tipo de Proceso Excepción y Otros	2011	2012	2013
CAMINOS RURALES	3	1	0
PRÉSTAMO BID 1217	4	3	0
PRÉSTAMO BID 1469	9	5	0
PRÉSTAMO BID 11905	16	2	2
TOTAL	32	11	2

OBSERVACIONES:

1. En los procesos de Excepción y otros, citados en el cuadro anterior se aplican las Políticas en materia de adquisiciones establecidas en el Contrato de Préstamo suscrito por el Gobierno de la República de Guatemala y aprobado por el Congreso de la República.



2. Entre los procesos utilizados para realizar estas adquisiciones contrataciones están:
 - Licitación Pública Nacional (LPN);
 - Licitación Pública Internacional (LPI);
3. Para estos procesos en cada etapa que realiza el Instituto de Fomento Municipal, en su función de órgano ejecutor del préstamo, se debe obtener la "NO OBJECCIÓN" del Banco Internacional prestamista.
4. En los Contratos de Préstamos suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala, se establece como condición que el Instituto de Fomento Municipal debe contratar un Coordinador de Programa, quien será el responsable de la ejecución financiera y desarrollo de los proyectos a realizar.
5. En estos procesos, aunque como su nombre lo indica son licitaciones públicas nacionales o internacionales, la participación es restringida a una lista corta, que es aprobada por el Banco Internacional.



Descripción del Procedimiento

INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL				
“SISTEMA ÚNICO DE COMPRAS”				
Título del Procedimiento: Licitación Pública Nacional			Modulo I	Hoja No. 1/3
Inicia: (Unidad Solicitante)			Termina: Departamento de Contabilidad	
Unidad	Puesto Responsable	Paso No.	Actividad	Tiempo máximo (días)
Solicitante	Programa interesado	1	Con base a la programación Presupuestaria, elabora proyecto de Bases de Licitación y procede de conformidad a lo que establece el Sistema de Contrataciones del estado – GUATECOMPRAS-, contenido en la guía del uso del Sistema GUATECOMPRAS. Llena formulario SIC-00 y debe colocarlo y mantenerse al frente del expediente.	6
Solicitante	Programa Interesado	2	Publica en el Sistema de Contrataciones del estado –GUATECOMPRAS-, el proyecto de Bases de Licitación.	6
Solicitante	Autoridad Competente	3	Recibe expediente, revisa, solicita simultáneamente dictámenes técnico y jurídico.	1
Instancia correspondiente	Persona designada	4	Recibe expediente, revisa y emite dictamen técnico, traslada.	3
Dirección de Asesoría Jurídica	Asesor (a) Jurídico	5	Recibe expediente, revisa y emite dictamen jurídico, traslada.	3
Departamento de Compras	Encargado de Compras	6	Recibe, revisa las bases de licitación y elabora la solicitud de compra (Form. 000), certifica disponibilidad presupuestaria en el apartado correspondiente y adjunta formulario (Form-000), traslada.	1

Solicitante	Autoridad Competente	7	Recibe expediente y procede a la aprobación de Bases y demás documentos que respaldan la compra, según la guía para actuaciones de las Autoridades de INFOM, traslada.	1
Auditoría Interna	Profesional de Auditoría	1-7	Recibe expediente (solicitud de compra, Documentos de Cotización y Dictámenes), revisa, emite aviso conforme Programa de Auditoría, emite Aviso de Auditoría de ser necesario a la instancia correspondiente. Traslada.	1
Departamento de Compras	Encargado de Compras	8	<p>Recibe expediente y publica de conformidad a lo que establece el sistema de Información de contrataciones y Adquisiciones del Estrado – GUATECOMPRAS-. Traslada.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicación por una vez en el portal – GUATECOMPRAS-; - Publicación en el Diario Oficial; - Entre ambas publicaciones debe mediar un plazo no mayor de cinco (5) días calendario. - Entre la publicación y la recepción de ofertas deben transcurrir por lo menos cuarenta (40) días calendario. 	1/ 40/
Solicitante	Autoridad Superior	9	Emite la Resolución de designación de Integración de la Junta de Licitación.	2
Sede de Junta de Licitación	Junta de Licitación	10	<p>Recibe expediente, en lugar, dirección, día, hora y forma señalada en las bases, procede a la apertura de ofertas (plicas), llena formulario "Recepción de Ofertas y apertura de Plicas" (Form. 000) y demás documentos, facciona Acta respectiva (Form. 000), actúa de conformidad a guía para la actuación de Juntas de Licitación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traslada al departamento de Compras para publicación en –GUATECOMPRAS-. - La publicación debe realizarse más tardar el día posterior a la recepción de ofertas. - En caso de obras se deberá establecer la integración del precio oficial (Arto. 29 LCE). 	2



INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL

“SISTEMA ÚNICO DE COMPRAS”

Título del Procedimiento: Licitación Pública Nacional		Modulo I	Hoja No. 2/3	
Inicia: (Unidad Solicitante)			Termina: Departamento de Contabilidad	
Unidad	Puesto Responsable	Paso No.	Actividad	Tiempo máximo (días)
Departamento de Compras	Encargado de compras	11	<p>Recibe el Acta de Recepción de Ofertas y Formulario con datos de los oferentes, pública lista de oferentes y Acta de recepción de Ofertas, de conformidad con guía de uso sistema –GUATECOMPRAS-.</p> <p>- Emite Form. 000, y copia de publicación en – GUATECOMPRAS-.</p> <p>- Certifica disponibilidad presupuestaria a departamento correspondiente.</p> <p>- Traslada.</p>	6
Sede de Junta de Licitación	Junta de Licitación	12	<p>Recibe expediente, Form. 000, de - GUATECOMPRAS- (publicación de lista de oferentes), dentro del plazo establecido en las bases de licitación, califica, adjudica, faciona el acta correspondiente (Form. 000), para dejar constancia de lo actuado.</p> <p>- Traslada al Departamento de Compras para realizar la publicación correspondiente, en el Sistema de Contrataciones del estado – GUATECOMPRAS-.</p>	5
Departamento de Compras	Encargado de Compras	13	<p>Realizar la publicación del Acta de Adjudicación correspondiente, en el Sistema de Contrataciones del estado – GUATECOMPRAS-.</p> <p>- Recepción de Inconformidades;</p> <p>- Contestación de Inconformidades;</p>	2/ 5/ 5/
Auditoría Interna	Profesional de	8-13	Recibe expediente con Actas de Recepción y Apertura de Plicas y de Calificación y	1



	Auditoría		Adjudicación, revisa conforme Programa de Auditoría, emite Aviso de Auditoría de ser necesario a la instancia correspondiente. Traslada.	
Departamento de Compras	Encargado de Compras	14	Recibe expediente, elabora proyecto de resolución de Junta Directiva, de aprobación de lo actuado por la Junta de Licitación. - Traslada a la Gerencia de INFOM.	2
Gerencia de INFOM	Gerente de INFOM	15	Recibe expediente, revisa y si lo considera pertinente lo eleva a la Junta Directiva, para conocimiento y aprobación.	(Próxima sesión de Junta)
Junta Directiva de INFOM	Junta Directiva	16	Recibe expediente y si lo considera procedente emite la resolución de Aprobación de lo actuado por la Junta de Licitación Pública. - La Secretaria de la Junta Directiva de INFOM, Certifica la resolución de aprobación de lo actuado por la Junta de Licitación y autoriza al Gerente de INFOM, para el faccionamiento y suscripción del Contrato Administrativo. Traslada la certificación al Departamento de Compras para su publicación en el Sistema – GUAATECOMPRAS-.	1
Departamento de Compras	Encargado de Compras	17	Recibe expediente, publica la resolución de Junta Directiva, de aprobación de lo actuado por la Junta de Licitación. - Departamento de Compras solicita la constancia de disponibilidad presupuestaria (CDP), al departamento de Ejecución Presupuestaria. - Traslada a la Gerencia de INFOM.	2
Gerencia de INFOM	Gerente de INFOM	18	Recibe expediente, revisa y si lo considera pertinente lo traslada a la Dirección de Asesoría Jurídica, para la elaboración del Contrato Administrativo, de conformidad con el modelo incluido en las Bases de Licitación Pública.	2



INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL
"SISTEMA ÚNICO DE COMPRAS"

Título del Procedimiento: Licitación Pública Nacional			Modulo I	Hoja No. 3/3
Inicia: (Unidad Solicitante)			Termina: Departamento de Contabilidad	
Unidad	Puesto Responsable	Paso No.	Actividad	Tiempo máximo (días)
Dirección de Asesoría Jurídica	Asesor (a) Designado	19	<p>Recibe expediente, revisa y emite facciona el Contrato Administrativo correspondiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facciona Contrato Administrativo de conformidad con los Documentos de Licitación, Términos de Referencia y el Modelo de Contrato. -Traslada el Contrato Administrativo al departamento de Compras, para la presentación de fianzas de Cumplimiento de Contrato y Anticipo si se hubiere pactado; y la firma por parte del Representante Legal de la entidad adjudicada y el Representante Legal de INFOM. 	3
Departamento de Compras	Encargado de Compras	20	<p>Recibe expediente, incluido Contrato Administrativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - elabora proyecto de resolución de Junta Directiva, de aprobación de lo actuado por la Junta de Licitación. - Traslada el Contrato Administrativo al Adjudicatario, para su revisión, presentación de fianzas de cumplimiento de contrato y anticipo y la firma y sello del mismo. - Traslado del Contrata Administrativo a la Gerencia de INFOM, para suscripción y con proyecto de resolución de Junta Directiva, de aprobación de contrato. 	2
Gerencia de	Gerente de	21	Recibe expediente, revisa el Contrato Administrativo y si lo considera pertinente lo	(próxima sesión)



INFOM	INFOM		eleva a la Junta Directiva, para conocimiento y aprobación.	de Junta Directiva)
Junta Directiva de INFOM	Junta Directiva	22	Recibe expediente incluyendo Contrato Administrativo y si lo considera procedente emite la resolución de Aprobación del Contrato Administrativo. - La Secretaria de la Junta Directiva de INFOM, Certifica la resolución de aprobación del Contrato Administrativo y traslada la certificación al Departamento de Compras para su publicación en el Sistema - GUAATECOMPRAS-.	1
Departamento de Compras	Encargado de Compras	23	Recibe expediente, publica la resolución de Junta Directiva, de aprobación de lo actuado por la Junta de Licitación. - Notifica la Resolución de aprobación del Contrato Administrativo al Programa correspondiente. - Departamento de Compras envía copia al Registro de Contratos de la Contraloría General de Cuentas y Programa o departamento interesado.	2

OBSERVACIONES:

1. Uno de los pasos que se considera de primordial importancia, es la participación de la Dirección de Auditoría Interna de INFOM, que en los últimos años ha dejado de realizar una fiscalización física de los expedientes de Adquisiciones y Contrataciones del Instituto de Fomento Municipal.



2. Que en relación a los plazos, en el procedimiento descrito, no se tomo en cuenta el período de Impugnaciones y el de presentación de las fianzas de cumplimiento de contrato y anticipo, en virtud que la Contraloría General de Cuentas, no los toma en cuenta y aunque la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento los especifiquen, dicho órgano contralor no los aplica e impone multas a las Autoridades, por tomar en cuenta dichos plazos. (Por ejemplo, ver Artículos 101 de la Ley de Contrataciones del Estado y 36, literal b), del reglamento de dicha ley.



BIBLIOGRAFÍA

BALLBÉ, Manuel y Marta, Franch. **Manual de derecho administrativo**. Girona, Cataluña, España: Ed. Marqués Talleres Gráficos. 2002.

BRAÑA PINTO, Francisco Javier. **Los presupuestos generales del Estado**. España: Ed. Impreso Departamento de Economía Aplicada. 2009.

CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Impreso por Servicios Diversos MR. 2011.

CARRANZA, Javier. **E-fiscal en América Latina: experiencias líderes en sistemas de información de administración financiera, compras del gobierno y administración tributaria**. Portugal: (s.e.). 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala: Ed. MAYTE. 1988.

Contraloría General de Cuentas. **Sistema de auditoría gubernamental proyecto SIAF-SAG, normas generales de control interno gubernamental**. Guatemala: (s.e.). 2006.

GONZALEZ, Lester. **Revista 50 años, Breve historia de INFOM**. Guatemala. (s.e). 2007.

http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n_p%C3%ABlica_electr%C3%B3nica 27/08/2013.

http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico 27/08/2013.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Presupuestop%C3%ABlico> 27/08/2013

<http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/bancasat/17-ancasat/292resoluciones-de-directorio-que-fundamentan-bancasat.html> 21/08/2013.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043821.pdf> 27/08/2013.



<http://www.GUATECOMPRAS.gt/concurso/consultaConcursos.aspx?iEnt=43&iTip>
o. 15/12/2013.

Instituto de Fomento Municipal. **Revista 50 años, Breve historia de INFOM.**
Guatemala: (s.e.) 2,013.

LUIS CAYUELA, Sebastián. **Los contratos de las administraciones públicas,**
España: Ed. Estudios Financieros. 1997.

MEZA DUARTE, Eric. **Breve Introducción al derecho administrativo guatemalteco.** Guatemala. Ed. Talleres de la Tipografía Nacional de Guatemala. 1970.

Ministerio de Finanzas Públicas. **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.** Guatemala: (s.e.). 2013.

NOILLET, Alejandra. **Contratos administrativos, selección del contratante.**
Argentina: Ed. Desalma; Argentina: 2000.

ORTEGA TORRES, Jorge. **Contratos de la administración pública,** Colombia:
Ed. Temis. 1990.

RETAMOZO LINARES, Alberto. **Los principios inspiradores de la contratación administrativa en el derecho español.** España: Ed. Salvat. 1995.

REYES PONCE, A. **Administración de empresas teoría y práctica,** México: Ed. Limusa. 1,980.

RONDINA, Homero. **Contrato de obra pública y privada.** Argentina: Ed. El Litoral; Santa Fe. 1993.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. **La licitación pública.** Argentina: Ed. Dapkevicius; 2005.

SIERRALTA, Aníbal. **Contratación internacional.** Paraguay: Ed. Fondo R.L.S. 1993.



Legislación

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

Ley Orgánica del Presupuesto. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 101-97, 1997.

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1132, 1957.

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

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

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, del Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 540-2013, 2013.