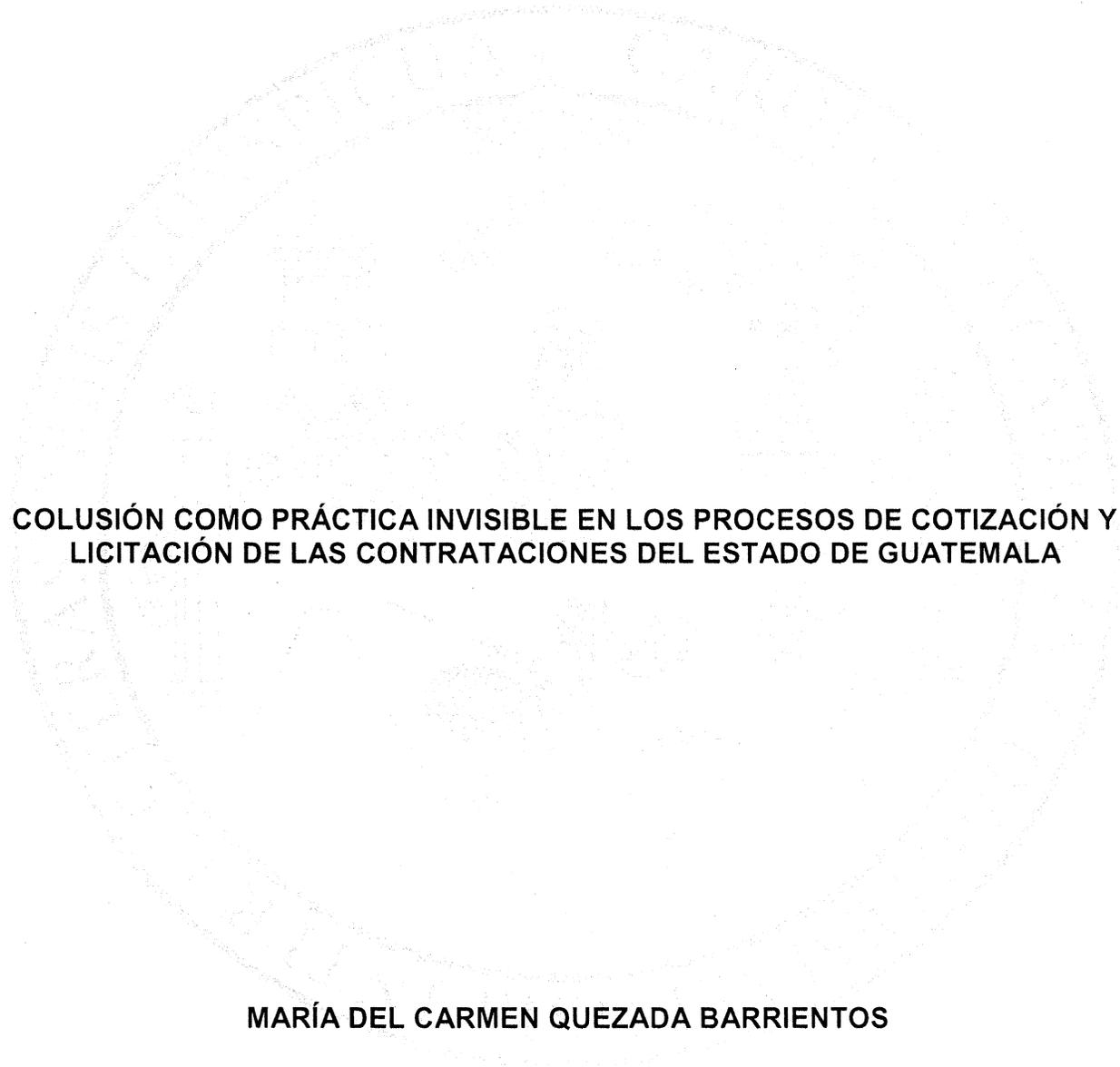


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**COLUSIÓN COMO PRÁCTICA INVISIBLE EN LOS PROCESOS DE COTIZACIÓN Y  
LICITACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO DE GUATEMALA**

**MARÍA DEL CARMEN QUEZADA BARRIENTOS**

**GUATEMALA, FEBRERO DE 2020**

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

**COLUSIÓN COMO PRÁCTICA INVISIBLE EN LOS PROCESOS DE COTIZACIÓN Y  
LICITACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MARÍA DEL CARMEN QUEZADA BARRIENTOS**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, noviembre de 2020

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

<b>DECANO:</b>	Lic.	Gustavo Bonilla
<b>VOCAL I:</b>	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
<b>VOCAL II:</b>	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
<b>VOCAL III:</b>	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
<b>VOCAL IV:</b>	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
<b>VOCAL V:</b>	Br.	Abidán Carías Palencia
<b>SECRETARIO:</b>	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**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)".



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 10 de febrero de 2017.

Atentamente pase al (a) Profesional, EDWIN ANTONIO CASTAÑEDA GONZÁLEZ  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
MARIA DEL CARMEN QUEZADA BARRIENTOS, con carné 200111840,  
 intitulado COLUSIÓN COMO PRÁCTICA INVISIBLE EN LOS PROCESOS DE COTIZACIÓN Y LICITACIÓN DE LAS  
CONTRATACIONES DEL ESTADO DE GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

LIC ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



*Edwin Antonio Castañeda González*  
 Asesor(a) de Tesis

Fecha de recepción 25 / 03 / 2017. f)

Asesor(a)  
 (Firma y Sello)

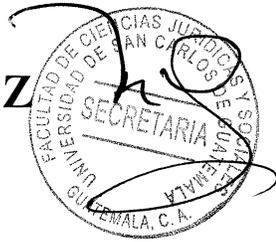


**Lic. EDWIN ANTONIO CASTAÑEDA GONZÁLEZ**

**Abogado y Notario**

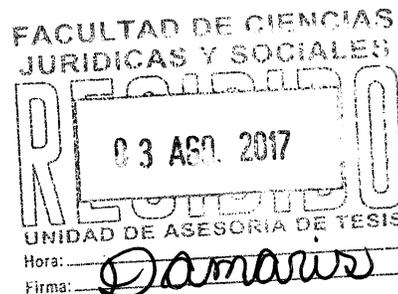
COLEGIADO No. 10955

23 Calle 0-22 zona 1. Guatemala, primer nivel



Guatemala 16 de junio de 2017

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y  
Sociales Universidad de San Carlos de  
Guatemala



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

De manera atenta y respetuosa me dirijo a usted a efecto de hacer de su conocimiento que, en cumplimiento de resolución de esa casa de estudios, procedí a efectuar la asesoría del trabajo de tesis de la estudiante **MARÍA DEL CARMEN QUEZADA BARRIENTOS**, carné universitario No. 200111840, titulado: **“COLUSIÓN COMO PRÁCTICA INVISIBLE EN LOS PROCESOS DE COTIZACIÓN Y LICITACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO DE GUATEMALA”**, arribando a las siguientes conclusiones:

1. Contenido técnico y científico: de acuerdo con los elementos contextuales del problema de investigación, se verificó la vinculación de los aspectos jurídicos y doctrinarios plasmados en la investigación, constatando la utilización apropiada de los elementos centrales de redacción y ortografía, determinando la presencia de un lenguaje apropiado y acorde con los requerimientos que conlleva el desarrollo de una investigación científica.
2. Métodos y técnicas: en el desarrollo y contenido capitular, se estableció la utilización apropiada del método analítico en la evaluación de cada uno de los elementos del informe final; en tanto que a través del método sintético, se evidenció la integración del análisis efectuado a través del método anterior; en tanto que, a través del método inductivo se identificaron los principales elementos relacionados con las prácticas colusorias en los procesos de cotización y licitación en Guatemala; mientras que a través del método deductivo se abordaron los elementos jurídicos y doctrinarios, reflejados en la investigación; en cuanto a las técnicas utilizadas, se identificaron: la documental y bibliográfica, tales como: libros, artículos científicos, periódicos, revistas y fuentes electrónicas, circunstancia que facilitó destacar con detalle, el carácter cualitativo que presenta el informe final de tesis.
3. Redacción: se constató que la sustentante utilizara un lenguaje apropiado, acorde con las principales reglas gramaticales, sugiriendo oportunamente, algunas modificaciones que facilitaron la integración de los apartados de la estructura capitular del informe de tesis con la legislación nacional, teniendo el debido cuidado de que se relacionara minuciosamente el contenido del informe con la realidad del problema presentado oportunamente; constatando también la existencia de una secuencia lógica de la totalidad de los apartados teóricos abordados, circunstancia que se refleja en la riqueza del lenguaje utilizado para su desarrollo.

**Lic. EDWIN ANTONIO CASTAÑEDA GONZÁLEZ**

**Abogado y Notario**

COLEGIADO No.10955

23 Calle 0-22 zona 1. Guatemala, primer nivel



4. Contribución científica: se verificó la utilización de los aspectos contextuales del tema de investigación, presentando una problemática real, particularmente porque se centra en el análisis minucioso y exhaustivo de un tema que incide determinantemente en la gestión eficiente en la administración pública guatemalteca, por consiguiente, el desarrollo del tema contribuye determinantemente a la comprensión y solución de la problemática enunciada inicialmente.
5. Conclusión discursiva: se verificó la correspondencia, claridad y sencillez con que se ha presentado este apartado, básicamente porque se concreta a los supuestos que propician la problemática y a su vez describe con precisión, la propuesta encaminada a mitigar o contrarrestar el grado de incidencia de esta problemática.
6. Bibliografía: atendiendo las regulaciones establecidas en el normativo de tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se estableció la utilización de las principales fuentes documentales utilizadas por la postulante, en ese contexto, las fuentes doctrinarias se utilizaron apropiadamente, a fin de que las teorías que guardan estrecha relación con el tema de estudio, fueran las adecuadas y actualizadas al contexto de la investigación. Derivado de ello, se determinó el uso oportuno de las citas textuales; verificando los créditos correspondientes a los autores citados y cuyas teorías sustentan y fortalecen el contenido de la investigación.

Es en este contexto que resulta de especial trascendencia el análisis preciso del contenido del informe final de tesis, de esa cuenta es menester señalar que **no** tengo ningún parentesco de consanguinidad y tampoco de afinidad con la estudiante MARIA DEL CARMEN QUEZADA BARRIENTOS.

Derivado de estos, se estima pertinente señalar que el presente informe de tesis, reúne los requisitos legales contenidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en tal sentido, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** al informe en mención, a fin de brindarle la celeridad y continuidad al trámite correspondiente.

Sin otro particular, de usted.

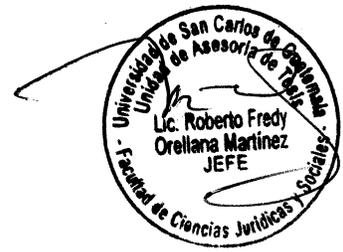
Deferentemente.

Tel. 54797949  
Asesor de Tesis

*Edwin Antonio Castañeda González*  
Abogado y Notario



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de octubre de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MARIA DEL CARMEN QUEZADA BARRIENTOS, titulado COLUSIÓN COMO PRÁCTICA INVISIBLE EN LOS PROCESOS DE COTIZACIÓN Y LICITACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO DE GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.





## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

Por regalarme cada día de vida, por sus bendiciones, por darme la perseverancia y la inteligencia para lograr cada meta; por acompañarme en cada momento; porque es el ser más importante en este mundo; por mostrarme que, con esfuerzo y dedicación, es posible cumplir con nuestras metas. Porque es su voluntad que el día de hoy he podido cumplir con la culminación del presente trabajo y logre ser profesional.

### **A MIS PADRES:**

Jaime Arturo Salguero Reyes y Silvia Yolanda Quezada de Salguero, porque Dios me dio la bendición de que fueran mis padres; mi guía y por el apoyo incondicional; por formar la persona en la que me he convertido; por su amor y consejos; por estar conmigo en las buenas y en las malas y porque sin ellos esto no fuera posible. A Ana Luisa y Carlos Manuel, por ser como unos padres para mí y por su amor y apoyo incondicional.

### **A MI ESPOSO:**

Manuel Francisco Javier Godoy Contreras, por acompañarme en este momento importante de mi vida, por darme su amor, por incentivar me a culminar mis estudios, por su apoyo diario y ser luz en mi camino.

### **A MI HIJA:**

Valentina Godoy Quezada, por ser el motor de mi vida, mi inspiración para seguir luchando día a día, mi motivo para ser mejor y mi inyección de felicidad.



**A MIS HERMANOS:**

Boris y Carol por ser parte importante de mi vida; por ser incondicionales y acompañarme en los momentos claves; por saber que puedo contar con ellos, a Luli, Mariam y Pedro, por su apoyo como hermanos.

**A MIS MAESTROS:**

Quienes durante mi vida académica compartieron y generaron con sus lecciones y experiencias que me formara como una persona competente, profesional y preparada para los retos que me depara la vida; a todos y a cada uno de ellos mi cariño, admiración y agradecimiento.

**A MIS AMIGOS:**

Por compartir conmigo mis triunfos y fracasos, por su apoyo; porque cada uno ha tenido un lugar importante a lo largo de mi vida y han colaborado con lo que hasta el día de hoy he logrado, a cada uno infinitamente gracias.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser el centro de estudios donde me he formado como profesional; por permitirme ser parte de los egresados de la gloriosa y tricentenaria Universidad de Guatemala.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi eterno agradecimiento por ser el pilar fundamental de mi formación profesional.



## PRESENTACIÓN

Los registros de las adjudicaciones que se realizan frecuentemente a los mismos oferentes en diferentes concursos para la adquisición de bienes y/o servicios en las instituciones del Estado, reflejan el acuerdo existente entre varias empresas para seguir un determinado comportamiento en provecho propio, limitando la libre competencia evidenciándose un pacto colusorio entre estas; acorde con ello, esta investigación es de tipo cualitativa y pertenece a la rama del derecho penal y secundariamente al derecho administrativo, tomando en consideración que se abordan los aspectos esenciales de la colusión como práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado de Guatemala.

En la investigación, se consideró el periodo comprendido del año 2011 hasta el tercer trimestre del año 2016 y la circunscripción geográfica ha sido el área metropolitana del municipio de Guatemala, en tanto que el sujeto de investigación lo constituye el Decreto número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Como objeto de la investigación se estimó la colusión como práctica recurrente en los procesos de cotización y licitación para la adquisición de bienes y servicios en el país.

El aporte académico, consiste en brindar a las instituciones del Estado, un mecanismo para identificar con precisión, la colusión que se presenta entre los diferentes oferentes, en detrimento de otras empresas u oferentes. En tal sentido se considera que el estudio servirá también de soporte para el abordaje de futuros estudios en materia de contrataciones del Estado.



## HIPÓTESIS

La ausencia de un mecanismo de control interinstitucional que contemple una base de datos de oferentes o potenciales proveedores de bienes y servicios en el sistema de contrataciones del Estado, conllevan a la comisión de pactos colusorios en las adquisiciones públicas, reflejando la escasa efectividad del Artículo 25 Bis del Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado de Guatemala y generando en consecuencia, una práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones efectuados por las instituciones centralizadas, descentralizadas y autónomas del país; es por ello que se requiere la formulación e implementación de una guía normativa para proveedores, que permita identificar los movimientos irregulares entre proveedores.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Se comprobó plenamente la hipótesis expuesta como respuesta al problema planteado, utilizando para el efecto el método inductivo, en virtud que fue necesario partir de conclusiones generales a fin de arribar a juicios particulares sobre la colusión como práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones de Guatemala, siendo necesario también recurrir a la técnica documental, a través de la cual se efectuó el acopio de diferentes fuentes de información que permitieron comprobar fehacientemente la hipótesis planteada.



## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. El Estado y su función.....	1
1.1. Antecedentes históricos.....	1
1.2. Elementos.....	4
1.2.1. Población.....	10
1.2.2. Territorio.....	11
1.2.3. Poder o gobierno.....	13
1.3. Definición de administración pública.....	17
1.4. Finalidad e importancia de la administración pública.....	22

### CAPÍTULO II

2. Marco jurídico e institucional de las contrataciones del Estado.....	25
2.1. Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado.....	25
2.2. Decreto Número 17-73, Código Penal.....	29
2.3. Acuerdo Gubernativo 172-2017, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.....	30
2.4. Decreto 25-80, Ley Orgánica del instituto Nacional de Administración Pública.....	31
2.5. Ministerio de Finanzas Públicas.....	34
2.6. Superintendencia de Administración Tributaria.....	35
2.7. Contraloría General de Cuentas.....	41

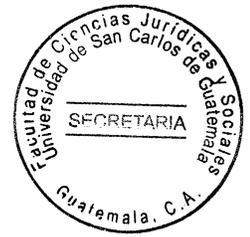


### CAPÍTULO III

	<b>Pág.</b>
3. Modalidades de las contrataciones del Estado.....	43
3.1. Compra directa.....	43
3.2. Cotización.....	45
3.3. Licitación.....	47
3.4. Contrato abierto.....	49
3.5. Casos de excepción.....	51
3.6. Documentos que sustentan legalmente los eventos de licitación o cotización.....	52
3.7. Importancia del portal GUATECOMPRAS.....	55

### CAPÍTULO IV

4. Colusión como práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado de Guatemala.....	57
4.1. Definición de colusión.....	57
4.2. Características.....	61
4.3. Factores que propician su ocurrencia.....	63
4.4. Elementos para su tipificación.....	64
4.5. Bien jurídico afectado.....	67
4.6. Propuesta para contrarrestar la colusión como práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado de Guatemala.....	70
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>75</b>



## INTRODUCCIÓN

La colusión en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado, se presenta cuando dos o más sociedades participan en el mismo proceso de adquisición pública, realizando acuerdos previos para que las adjudicaciones se alternen entre ellas, circunstancia difícil de identificar para las juntas establecidas para la evaluación y adjudicación, pues no disponen de mecanismos técnicos ni administrativos para establecer que estas empresas se han coordinado para determinar quienes participan o no en un evento, o bien quien presenta una mayor o menor oferta, a sabiendas que estas juntas, inevitablemente, se inclinará por la oferta con el precio más bajo; estos aspectos únicamente vienen a limitar la libre competencia en el país.

Esta circunstancia se confirma al observar los registros estadísticos de las adjudicaciones que se realizan frecuentemente a los mismos oferentes en diferentes concursos; aspecto que únicamente demuestra el acuerdo existente entre varias empresas para seguir un determinado comportamiento en provecho propio, limitando la libre competencia. El Artículo 25 del Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado, contempla el delito de pacto colusorio en las adquisiciones públicas, estableciendo prisión de uno a cuatro años y multa de cinco mil a veinticinco mil quetzales, estimando que el régimen sancionador es deficiente.

El objetivo de la investigación consistió en establecer un mecanismo de control para limitar las prácticas colusorias en los procesos de contrataciones del Estado de Guatemala y la hipótesis planteada oportunamente se refiere a que, la ausencia de un



mecanismo de control interinstitucional que contemple una base de datos de oferentes u potenciales proveedores de bienes y servicios en el sistema de contrataciones del Estado, conllevan a la comisión de pactos colusorios en las adquisiciones públicas, reflejando la escasa efectividad del Artículo 25 Bis del Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado de Guatemala y generando en consecuencia, una práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones.

La estructura capitular se ha desarrollado de la siguiente manera: el capítulo primero, hace énfasis en el tema del Estado y la administración pública; en tanto que el capítulo segundo, se refiere al marco jurídico e institucional de las contrataciones del Estado; en el tercero se describen las modalidades de contrataciones y finalmente el cuarto, es puntual en tratar la colusión como práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado de Guatemala.

Entre los métodos utilizados para la integración del informe se destaca el analítico, inductivo y deductivo, mientras tanto, las técnicas implementadas fueron la documental y bibliográfica, principalmente las leyes, acuerdos, revistas, periódicos y todo aquel material escrito que subsidiariamente coadyuvó a la integración del informe final.

El grado de alcance de la investigación, se considera que sea extensivo para todas las instituciones públicas del Estado, en tanto sirva para identificar las prácticas colusorias en los procesos de contrataciones del Estado, así mismo se considera también que puede servir de soporte para la elaboración de estudios posteriores en la materia.



## CAPÍTULO I

### 1. El Estado y su función

Atendiendo los aspectos medulares del proceso de investigación, relativo a establecer las prácticas colusorias en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado de Guatemala, se estima conveniente inicialmente efectuar un breve bosquejo de los principales elementos que integran el Estado en general, requiriéndose para el efecto abordar los antecedentes de su formación y sobre todo las funciones que le caracterizan.

#### 1.1. Antecedentes históricos

Para adentrarse en determinar el verdadero origen del Estado, es necesario remontarse a la antigua Grecia, donde se conocía como *polis*.

Sin embargo también debe hacerse especial hincapié en el antiguo Egipto como una primera formación de Estado y debido a la ausencia de datos precisos que permitan conocer la estructura del mismo, se infiere por tanto que en ese momento de la historia, el Estado era el Faraón; seguidamente en Grecia, como se ha presentado con anterioridad, la unidad política básica estuvo constituida por la *polis*, considerando que presentaban costumbres organizacionales en las cuales se permitía la participación en asuntos públicos a través de asambleas; también se resalta que la autoridad no estaba centralizada en una persona. Seguidamente en Roma el Estado surge condicionado por



la serie de interacciones de los grupos humanos, pero esencialmente debe hacerse énfasis sobre la necesidad de imponer la autoridad sobre un pueblo.

A pesar de todas las definiciones planteadas por diversos autores en cuanto al origen primigenio del Estado, es de vital importancia establecer que el origen del mismo está fundamentado en la concepción iusnaturalista de cuyo significado se puede desprender como una consecuencia el Estado mismo; y es que la sociedad natural que se suscita en las organizaciones primitivas constituye el Estado de naturaleza, que en un principio se formaba en base a familias, donde el poder radica en el jefe de una familia, es decir el gobierno patriarcal.

Desde esta perspectiva se comprende que estas sociedades se desprenden de una comunidad que se dedicó a la subsistencia de familias numerosas y que no necesitaban de instituciones jurídicas o constituciones que legislaran los derechos de cada uno, por ende la familia se vuelve sin lugar a dudas la base del Estado, a partir de este momento se formarían las primeras organizaciones monárquicas, cuya forma de transferir o heredar el poder continúa manifestándose en algunas sociedades modernas.

Luego de plantear las premisas anteriores puede agregarse a grandes rasgos que el Estado se puede determinar a partir de tres puntos fuertes: el dominio territorial perfectamente determinado, una sociedad basada en diferentes clases sociales con diferentes poderes económicos y la aparición de instituciones que den servicios y protección de manera interna y externa a la sociedad civil, en virtud que sin estos componentes la existencia del Estado como tal, no sería posible.



Por estos puntos principales se puede inferir que el concepto de Estado propiamente dicho, “surge aproximadamente en el siglo XVI, tomando en cuenta que el cambio no se dio tajantemente sino progresivamente y de manera heterogénea. No se puede hablar de una permutación radical de sociedades organizadas a sociedades con Estado, pero sí de una evolución en su política gubernamental. La caída del mundo medieval, tuvo como consecuencia cambios entre los órdenes de poder y empezaron a surgir las características mencionadas que dan origen a un Estado”.<sup>1</sup>

De acuerdo con esta definición, se comprende al respecto que, los aspectos iniciales del surgimiento de los pueblos primitivos, generó como resultado la necesidad de comprender las ventajas que conllevaba el hecho de vivir en sociedad y agobiados por el peligro que imponían los grupos delincuenciales, se generó la necesidad de organizar o crear un órgano encargado de proteger los derechos fundamentales de los individuos pertenecientes a estos grupos, a fin de proteger la vida, libertad y sobre todo la propiedad privada; es de esa forma en la que surge o se dan los primeros pasos de la formación del estado.

El Estado moderno como forma de asociación política es una construcción histórica, su origen se remonta a un lugar y tiempos precisos, fundamentalmente hacia finales de la Edad Media, este momento se distinguió por una serie de transformaciones sociales institucionales, económicas y culturales de relevancia, se produjo un importante desarrollo del comercio y un crecimiento de las ciudades que darían lugar a la economía capitalista y la consiguiente expansión de la burguesía.

---

<sup>1</sup> <http://ideaspresentes.com/2012/02/06/el-origen-del-Estado/>. (Consultado el 02 de mayo de 2017).

## 1.2. Elementos

Previo a ingresar en detalle de los elementos esenciales del Estado, se estima conveniente efectuar una breve reseña sobre la forma en que se concibe con regularidad este concepto, para el efecto es preciso señalar algunas de estas.

“El Estado constituye el principal elemento articulador de la sociedad”.<sup>2</sup> Esta afirmación sencilla que expone la complejidad del Estado, toda vez que este es el elemento fundamental de la sociedad, pudiéndose considerar como la columna vertebral formada a raíz de la conjunción de todos sus elementos.

“El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para el bien público temporal de sus componentes”.<sup>3</sup>

“Es una organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo el poder de mando de una autoridad que gobierna”.<sup>4</sup> De esta forma se destacan los elementos del Estado, constituidos por el elemento humano, que el autor denomina sociedad humana; que se encuentra en un espacio físico, un territorio determinado, bajo un poder público y un ordenamiento jurídico, estos elementos son las formas de gobierno y las normas y leyes que rigen a una sociedad determinada.

---

<sup>2</sup> Porrás Vallejo, Oswaldo Aharón. **El Estado y su organización**. Pág. 7.

<sup>3</sup> Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 164.

<sup>4</sup> Porrás Vallejo, Oswaldo Aharón. **Op. Cit.** Pág. 7.



Aunado a esto, es importante destacar sobre el Estado, lo siguiente: “Es una estructura jurídica y política que está dotada de un poder, que tiene facultades y con autoridades que busca en todo momento la realización de sus propios objetivos y fines”.<sup>5</sup>

Acorde con estos aspectos, es importante hacer énfasis en que esto último es sumamente importante en virtud de que la realización de los fines del Estado son los cimientos de su propia existencia.

Otro punto de vista sobre el Estado, se refiere al mismo como: “Una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él, un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política. Dicha fuerza política es impulsada por la sociedad, elemento principal del Estado”.<sup>6</sup>

“El Estado es una estructura política creada para organizar, coordinar, orientar, dirigir y encauzar las actividades del grupo social asentado en un territorio determinado, en donde ejerce jurisdicción dicho Estado”.<sup>7</sup>

Atendiendo esta serie de elementos doctrinarios que sobre el concepto de Estado pueden localizarse, es consistente señalar al respecto una definición más por considerar que contribuye a comprender mucho más este apartado.

---

<sup>5</sup> Martínez Vera, Rogelio. **Fundamentos de derecho público**. Pág. 1.

<sup>6</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 325.

<sup>7</sup> Martínez Vera, Rogelio, **Op. Cit.** Pág. 215.



Desde la perspectiva de los pensadores clásicos que Estado es: “Asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”<sup>8</sup>.

En esta definición puede comprenderse entonces porqué dentro de la estructura de un país se encuentran instituciones como ejército, tribunales de justicia y cuerpos de policía. Acorde con estos preceptos, se considera de suma importancia puntualizar en una definición que describe con mayor claridad al concepto de Estado, exponiendo para el efecto lo siguiente: “Es una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente en un territorio, aunque no necesariamente”.<sup>9</sup>

La definición anterior viene a sumarse a la planteada por pensadores modernos que surgieron posterior a la revolución industrial.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 140, establece que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades.

---

<sup>8</sup> Weber Max. **El político y el científico**. Pág. 92.

<sup>9</sup> Real Academia Española. **Diccionario panhispánico de dudas**. Pág. 225.



Al analizar que el Estado está compuesto de diferentes elementos, es fundamental conocer la forma en la que se organiza para poder alcanzar sus fines, es decir la forma en la sociedad.

En este contexto, puede exponerse al respecto lo siguiente: “la característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, el acuerdo con su propio derecho. La existencia del poder político encuéntrase condicionada por la de un órgano independiente, encargado de ejercer el poder”.<sup>10</sup>, es decir que el poder debe ser ejecutado por un organismo especializado que ha sido considerado desde la capacidad que tiene el Estado de organizarse por sí mismo.

Es por ello que el Estado en su papel de organizarse, debe tomar en cuenta varios aspectos históricos, económicos, sociales y coyunturales de la sociedad en particular, para poder delegar el poder en órganos especializados. El Estado, para realizar sus objetivos, necesita contar con una organización pública y administrativa que regulada por la legislación nacional, que cuente con instituciones y organizaciones estatales,

Acorde con ello, puede y merece exponer el siguiente planteamiento: “el Estado es un conjunto de instituciones políticas y administrativas, establecidas por la ley”<sup>11</sup>. De acuerdo con esta definición, es conveniente señalar que, dichas instituciones son de suma importancia para la realización de sus fines y sus objetivos, en virtud de que representan los pilares fundamentales de cada Estado.

---

<sup>10</sup> García Maynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 104.

<sup>11</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y procesal**. Pág. 159

Esta separación de poderes busca delegar atribuciones y responsabilidades a los órganos estatales, quienes, de conformidad con la legislación, son responsables de cumplir la ley que establece su competencia. Con la ayuda de órganos administrativos, buscan cumplir sus objetivos, los cuales deben estar ajustados al bien común.

“El Estado no solamente no ha de actuar *contra legem*, sino que, además únicamente ha de actuar *secundu legem*”<sup>12</sup>, esto quiere decir que el Estado, a través de sus órganos, no debe realizar actividades contrarias a la ley, o sobrepasarla, sino que su actuar debe ser estrictamente apegado a sus competencias legales, previamente establecidas en la normativa.

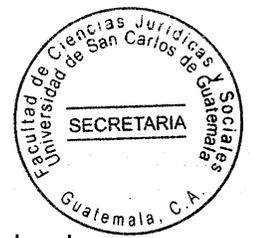
Al establecer que el Estado cumple su fin supremo de buscar el bien común a través de la delegación de diferentes actividades a sus órganos. Se debe analizar que los órganos que representan el poder del Estado se auxilian de diferentes instituciones u organismos administrativos para el cumplimiento de sus fines.

“Son todas aquellas organizaciones fundamentales o fundantes del Estado, manifestando que en el conjunto de instituciones destacan los Organismos del Estado, estas instituciones operan en el territorio del Estado, geográficamente delimitado, donde se asienta la población conocida como sociedad nacional, aportando un dato interesante, que el Estado desarrolla sus fines hacia dentro en la sociedad y hacia afuera en otras sociedades con las que sostiene relaciones de toda clase”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> García-Pelayo, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Pág. 158.

<sup>13</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Op. Cit.** Pág. 159.



“A través de sus órganos el Estado manifiesta su actividad y voluntad, considerando el órgano como un conjunto de atribuciones o competencias que serán desempeñadas o ejercidas por una persona física determinada, dichos funcionarios o agentes del Estado, al realizar sus atribuciones o funciones producen la voluntad del órgano”.<sup>14</sup>

Por medio del diseño de la organización estatal se fija el nivel donde se toman las decisiones, se establecen reglas, se diseñan puestos, se crean relaciones de autoridad y se dota de recursos humanos a la organización.<sup>15</sup> Estructura que es constituida por la legislación al momento de diseñar la organización del Estado, para que pueda ejecutar su actividad y voluntad con la intervención del ser humano.

A través de la organización institucional se ordena la actividad administrativa del Estado, realizada por empleados públicos o funcionarios que con su trabajo buscan la realización de los objetivos específicos que el Estado en general pretende cumplir.

En esencia son todos estos aspectos los que pueden señalarse en torno a la definición del Estado, por ende, puede decirse que la organización de la administración pública debe estar prevista en la legislación, para que los órganos a través de los funcionarios o empleados públicos no sobrepasen sus funciones o responsabilidades, ni exista abuso de poder o autoridad en cualquier circunstancia. Con todos estos aspectos puede ahora plantearse con mayor certeza los elementos medulares del Estado, para el efecto se describen los siguientes:

---

<sup>14</sup> Gordillo, Agustín. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 201.

<sup>15</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Op. Cit.**, Pág. 161.



### 1.2.1. Población

Constituye el primer elemento que integra al Estado, conformado por el conjunto de personas que se ubican dentro del mismo, es ante todo una agrupación de seres humanos conformado por nacionales. Esencialmente se refiere a un conjunto de personas que tienen en común su vinculación político-jurídica con un cuerpo político soberano, su origen hace énfasis a un grupo humano coexistente en una determinada zona geográfica.

Es común confundir las acepciones de pueblo y población, mientras que pueblo denota un concepto eminentemente político, donde aparece una relación jurídico-política entre un grupo humano y el Estado; así se manifiesta en una unidad cuya conducta constituye el orden jurídico estatal.

Es por ello que la concepción que se refiere particularmente a la expresión de población, denota un concepto étnico-demográfico, que comprende una agregación mecánica de personas, misma que en general carece por lo regular de significado y consistencia política.

En el caso de un pueblo, existe una conciencia ficticia de unidad; pero cuando dicha conciencia se eleva por la convicción espontánea de perennidad, abre camino a la nación. Es decir que el pueblo se convierte en nación cuando el ánimo de pertenencia se transforma de una conexión de voluntades políticas a una unidad racional y emocionalmente querida, desea y con vocación de permanencia y trascendencia.



“De los tres elementos del Estado, el segundo es el pueblo, y el concepto de pueblo tiene un sentido normativo, toda vez, que el contenido regulado por las normas jurídicas es conducta humana, por lo tanto, la unidad del pueblo, al igual que la del territorio, está fundada por la unidad del orden jurídico, es decir, que la pluralidad de los hombres no constituye unidad sino porque existe un orden jurídico unificado. Se trata entonces, de una unidad puramente normativa, por lo que no se puede considerar al pueblo o al Estado, como una unidad natural”.<sup>16</sup>

Es en esencia estos aspectos los que se pueden verter en torno a este elemento constitutivo del Estado, a través de los cuales se puede conocer con precisión este elemento característico.

### **1.2.2. Territorio**

En términos generales, este elemento del Estado, se refiere al espacio físico donde se encuentra la población, que más que un elemento, es una condición de existencia del Estado mismo, en virtud que sin este aspecto, desaparece el Estado.

En ese orden de ideas es importante destacar que el territorio es un instrumento para el Estado, debido a que resulta necesario para la realización de sus funciones y fines particulares; es el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia del Estado y donde se edifica su colectividad.

---

<sup>16</sup> Kelsen, Hans. **Teoría general del Estado**. Pág. 196.



Derivado de este planteamiento, el Estado debe ocupar una parte de la circunscripción geográfica de terreno, donde ejercerá su poder con exclusividad frente a sus homólogos; es la base geográfica de un cuerpo político soberano dentro de sus fronteras y en el cual el poder estatal manifiesta su presencia de forma incontrastable; por ende, se comprende que es un área sobre la cual se asienta el pueblo y en donde el andamiaje político proyecta su soberanía.

Es necesario destacar que el territorio como elemento constitutivo del Estado, desempeña un papel esencial para la existencia del mismo, ya que la organización político-jurídica solo se configura sobre una superficie que une y caracteriza al pueblo, la misma que con el influjo de los factores orográficos, contribuye a forjar el carácter de lo nacional al fusionarse la voluntad del ser humano con el factor físico.

Atendiendo la serie de elementos doctrinarios expuestos con anterioridad, es consistente señalar que, para profundizar en este elemento, se requiere establecer de forma breve pero concisa, las principales características que le imprimen su condición a este aspecto, requiriéndose en consecuencia efectuar un análisis somero de estos aspectos, destacándose los rasgos del territorio como la inalienabilidad, inviolabilidad y dominio eminente; los cuales se describen seguidamente.

#### a) Inalienabilidad

Se refiere a la condición de aquello que no puede enajenarse ni transferirse, que está fuera del tráfico comercial y que por ello no puede ser dispuesto por el Estado.



## b) Inviolabilidad

Es la condición de aquellos sujetos a la soberanía exclusiva de un Estado; por ende dentro del territorio del mismo, solo se ejercen las competencias jurídico-políticas del cuerpo político integrado a dicha área geográfica, debiendo los Estados extranjeros abstenerse en esa área de cualquier acción de similar naturaleza.

## c) Dominio eminente

Es la condición de aquello que debe utilizarse de conformidad con los intereses de la nación, en consecuencia, el Estado tiene la competencia de disposición del territorio y los bienes que se encuentren dentro del mismo. En el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el territorio se encuentra integrado por el suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos, de igual forma ejerce plena soberanía sobre la zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional.

### **1.2.3. Poder o gobierno**

Básicamente es el recurso de que dispone la autoridad para dirigir y hacerse obedecer; indica el atributo de disponer y limitar las acciones de los miembros del Estado, es decir que puede comprenderse como una fuerza social destinada a imponer comportamientos humanos en la dirección que indica quien la ejerce; en síntesis, se



trata de una acción vigorosa que expresa una cualidad dominante de la voluntad personal o de un conjunto de hombres.

Resulta conveniente el análisis de la definición de autoridad presentada a continuación:

“Es la facultad de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos”.<sup>17</sup> Es decir que la autoridad subraya un título o condición amparada por el derecho; es decir, expresa el fundamento jurídico o legal para hacerse obedecer, y apunta al ejercicio legal del poder que se manifiesta como un estatus cristalizado en normas escritas o consuetudinarias.

En función de lo expuesto, la autoridad actúa coercitivamente en la medida en que el incumplimiento de lo dispuesto por ella le concede la atribución de aplicar sanciones; se hace viable a través de normas jurídicas, por tanto, no recibe obediencia por sí misma, sino que por la existencia de un marco jurídico que la sustenta, es decir que solo puede mandar o prohibir en virtud de la ley.

Sin embargo, es preciso aclarar que no se puede concebir una separación arbitraria entre autoridad y poder, en virtud que cuando la primera carece de poder resulta ineficaz, mientras que un poder sin autoridad se torna en tiranía, para el efecto puede enunciarse como ejemplo preciso de ello el de un presidente electo constitucionalmente, pero que ha sido exiliado.

---

<sup>17</sup> Flores Polo, Pedro. **Diccionario de términos jurídicos**. Pág. 55.



A fin de identificar el sustento del poder estatal, es necesario establecer las tres principales características del elemento poder, al respecto se tiene, la total inclusividad, coercitividad y soberanía, acorde con ello, es preciso conocer por separado cada uno de estos apartados, mismos que se describen a continuación:

a) Inclusividad

El poder estatal adquiere esta característica en virtud que, alcanza a todos los grupos sociales asentados dentro de su territorio, en ese entendido ninguna otra organización presenta tal capacidad de decisión y mando sobre los comportamientos sociales.

b) Coercitividad

El poder del Estado es coercitivo en razón a que las órdenes que dicta son exigibles por la fuerza, en consecuencia, debe guardar para si el monopolio del uso de la fuerza organizada e institucional, en caso de ocurrir resistencia o desacatamiento.

c) Soberanía

La misma se ejerce en relación con los demás entes instalados al interior de su territorio, en razón a que su voluntad es suprema, exclusiva irresistible y esencial, es decir que no admite ninguna otra ni por encima ni en concurrencia con ella; la potestad de mando del Estado no puede ser contestada ni igualada por ningún otro poder al interior de la comunidad política.



Lo anterior supone una capacidad privativa de tomar decisiones que tienen como destinatarios las personas y entes que actúan en el ámbito de su territorio. En términos generales el ejercicio del poder consiste en coordinar la acción de los miembros del Estado y de protegerlos de sus propias fuerzas de disposición; busca conservarlos unidos, cohesionados, organizados y con vocación y ánimo para alcanzar metas u objetivos previamente determinados en provecho de la población que es otro de los elementos que integran el Estado.

A raíz de estas concepciones, puede decirse en consecuencia que, el poder contribuye decisivamente a evitar el caos social y a condicionar los comportamientos a fin de que no contravengan las bases fundamentales de la vida comunitaria. El ejercicio de dicho elemento del Estado contribuye a establecer límites éticos a la libertad de los hombres como consecuencia de una exigencia del derecho, a efecto de garantizar la unidad social en torno a la realización del bien común; en consecuencia el poder facilita la promoción y aseguramiento del bien común a través del establecimiento y conservación de un orden y organización claramente estructurada, sin los cuales el bien y la felicidad de los miembros de una comunidad no sería posible.

En esencia puede afirmarse entonces que el poder tiene la característica de ser soberano, incondicional, jurídico, supremo e irrenunciable; en nuestro ordenamiento jurídico se ejerce a través de los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, acorde con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala. El Artículo 152 de la Carta Magna guatemalteca establece que el poder proviene del pueblo, su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas en la propia Constitución y las leyes,



de acuerdo con esto, ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política puede arrogarse su ejercicio. El Artículo 153 enfatiza que el imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.

### **1.3. Definición de administración pública**

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial y casi totalidad de órganos administrativos, refiriéndose a sus entidades descentralizadas y autónomas, la cual brinda y detalla la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos de Estado, la Carta Magna del país, regula de igual forma otros órganos administrativos, como la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, por mencionar los más importantes.

Bajo esa premisa, a fin de profundizar en los elementos concernientes a este concepto, se requiere primeramente conocer las principales acepciones que giran en torno a la administración pública, para el efecto se dice del mismo, lo siguiente:

“Es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiene a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 4.



De acuerdo con esta definición, el autor expone que en esencia se refiere a la dinámica que presenta el Estado en el marco de sus actividades relacionadas con la búsqueda del bien común de la ciudadanía; sin embargo, resulta todavía muy general para los propósitos de la investigación, es por consiguiente necesario hacer énfasis en exponer una segunda definición que pretende detallar con precisión a que se refiere.

“Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulado en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.<sup>19</sup>

En este planteamiento, se evidencia una similitud con la exposición anterior, sin embargo, profundiza un poco más en los verdaderos propósitos que persigue el concepto de objeto de estudio, sobre todo en cuanto a la gestión de las políticas públicas que desarrolla el Estado para atender las demandas sociales de la población guatemalteca y que es a quien se debe en esencia para su funcionamiento.

Una tercera definición indica que: “Es el medio por el cual el Estado ejecuta su actividad, demostrando un doble aspecto, el primero como sujeto que son órganos constituidos unidos por relaciones de jerarquía y coordinación y segundo como el objeto que es la labor orientada al cumplimiento del fin primordial que es el bien común”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> **Ibíd.** Pág. 6.

<sup>20</sup> Aguirre Barrera, Miriam Judith. **La necesidad de desconcentrar la administración pública centralizada en las gobernaciones departamentales en Guatemala.** Pág. 4.



Como se ha podido identificar, las definiciones relacionadas con anterioridad, hacen énfasis en que en general persigue la consecución del bien común de una sociedad en particular, puesto que en esencia persigue la satisfacción de las necesidades más elementales de la población, en esencia es también necesario hacer referencia de un planteamiento doctrinario, expuesto de la siguiente manera: “La administración pública la constituyen los organismos del Estado prestando servicios públicos”.<sup>21</sup>

Puede entreverse en esta última definición que el enfoque fundamental de la administración pública es la gestión y/o prestación de los servicios públicos esenciales para el funcionamiento de la sociedad, dejando por un lado si así se quiere ver, el objetivo medular de alcanzar el bien común, que al final de cuentas constituye el objetivo de su intervención dentro de las políticas de desarrollo sostenible.

Es por ello que el término en mención ha sido concebido como uno de los procesos del gobierno, en ese entendido debe dejarse claro que la ciencia administrativa posea típicas cualidades frente a la administración industrial o comercial. En este orden, dicha administración debe considerarse como una rama de las ciencias sociales y políticas, puesto que guardan estrecha relación entre sí.

“La administración pública se presenta con un doble aspecto: Como sujeto, es un complejo de órganos armonizados, constituido, unido por relaciones de jerarquía y de coordinación, lo que se le denomina la jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados; y su objeto, la acción, la actividad

---

<sup>21</sup> Ossorio Manuel. **Op. Cit.** Pág. 154.



encaminada al cumplimiento de sus finalidades es, como ya lo indicamos, el bienestar de todos. Regulada estructuralmente y en su competencia por el derecho administrativo, pues dentro del derecho administrativo encontramos toda la regulación legal que entraña los principios, normas, regulación de relaciones, control, etc.”<sup>22</sup>

De acuerdo con estas concepciones, se tiene más que claro los aspectos que aborda la administración pública, puesto que la mayoría de los autores coinciden en la finalidad que tiene dentro de la actividad del Estado.

Para algunos estudiosos de esta disciplina, es un conjunto de técnicas y habilidades que debidamente aplicadas contribuyen a la eficiencia y eficacia del gobierno; otros sostienen que es una ciencia en gestación y desarrollo que se encuentra fragmentada, pero que tiene identidad y materia; los más radicales han dicho que no es una ciencia, arte o filosofía que solo puede ser considerada como una profesión o carrera administrativa.

“La administración pública es una ciencia, debido a que:

- a) Tiene un objeto de estudio (materia) tan antiguo como el gobierno.
- b) Cuenta con un estudio del objeto ancestral, que se consolida a partir de los cameralistas y en los siglos XIX y XX.
- c) Tiene un campo profesional para aplicar sus conocimientos en el gobierno.

---

<sup>22</sup> Murcia Martínez, Lázaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca.** Pág. 12.



- d) Existen carreras y universidades que ofrecen la profesión para su enseñanza y aprendizaje, que la constituyen en la ciencia administrativa.
- e) Existen disciplinas que han contribuido a su desarrollo teórico, pero el campo de estudio cuenta con su propio objeto de estudio.
- f) Es una disciplina aplicada en gestación, que en su ejercicio y práctica nace como arte y en su desarrollo se ha convertido en una ciencia embrionaria”.<sup>23</sup>

La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con notables exposiciones sobre su finalidad esencial en la actividad política de un país en particular. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los aspectos administrativos, para los servidores del Estado.

Desde tiempos históricos, la administración pública es la ciencia social que estudia las relaciones entre el Estado y la sociedad, particularmente en aquella dimensión que se concebía como relaciones públicas administrativas y que eran vínculos que unían al Estado como totalidad a los individuos considerados como seres genéricos. Estos vínculos incluían a la esfera de vida de los particulares, pero solo cuando ella se relaciona de algún modo con el Estado.

“La administración pública se ocupa del hombre en todos sus aspectos, cuida de él, le da comodidades, lo protege; pero ello no lo hace con un sentido altruista, está muy lejos de hacerlo, porque su único objeto es el Estado, cuida al hombre, porque de ello

---

<sup>23</sup> Sánchez González, José Juan. **La administración pública como ciencia.** Pág. 19.



depende el cuidado del Estado; aquí no caben consideraciones éticas, sino científicas. Stein había advertido que una sociedad de pobres, empobrece al Estado, que una sociedad de ricos, enriquece al Estado. Está claro: la administración pública cuida al hombre, porque en ello va la existencia del Estado. Incluso, cuando la ciencia de la administración comprende entre sus materias a la moral, lo hace por mera conveniencia instrumental. Le interesa el hombre moral, solo en su condición de elemento de sus fuerzas, únicamente en condición de parte integrante del orden social. Es todo”.<sup>24</sup>

Con todo este cúmulo de aspectos doctrinarios sobre el concepto de administración pública, es conveniente puntualizar que dicha ciencia ha llegado a constituirse como tal, como producto histórico, el resultado de un proceso que ha cruzado el tiempo, en su punto más remoto de origen, las disciplinas que estudiaban la administración pública habían tomado su nombre de una institución administrativa europea, conocida en ese entonces como cámaras, circunstancia que evolucionó hasta lo que se conoce ahora.

#### **1.4. Finalidad e importancia de la administración pública**

El presente apartado se encuentra estrechamente vinculado con lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, particularmente en el Artículo 1, mismo que expresa en términos específicos, lo siguiente: “Protección a la persona: El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

---

<sup>24</sup> Guerrero, Omar. **La teoría de la administración pública**. Pág. 32.



En este artículo se indica que el Estado protegerá a la persona y la familia y además de eso, su fin supremo es el bien común, comprendiéndose que el Estado está obligado a velar en primera instancia por los intereses de todos o el bien de todos los ciudadanos antes de responder a los intereses particulares, Un bien común que implica el bienestar general, el que siempre debe anteponerse al bien individual, siendo éste el fin supremo del Estado, su fin último, su causa o razón de ser.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad señala que, si bien el preámbulo pone énfasis en la primacía de la persona humana, esto no significa que esté inspirada en los principios del individualismo y que, por consiguiente, tienda a vedar la intervención estatal, en lo que considere que protege a la comunidad social y desarrolle los principios de seguridad y a la justicia.

Respecto a la importancia y finalidad del Estado, debe destacarse que el mismo realiza las funciones que le son propias a través de órganos gubernamentales identificados con alguno de los tres poderes o ramas que señala la teoría política clásica, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estas funciones son comunes a cualquier forma de sociedad política, y en el Estado moderno se han separado para su ejercicio en la búsqueda de un equilibrio que evite la corrupción del poder concentrado en un solo órgano y/o persona, en este sentido, las funciones del Estado constituyen categorías generales, abstractas y universales, válidas para cualquier sociedad política, país o época. En el marco de las funciones, algunos autores distinguen las formales y las reales, identificando a estas últimas como las que otorgan sustancia y contenido a la administración pública.



La concepción de la administración pública ha sufrido una profunda transformación, que ha venido a complementar el proceso de reforma del Estado que se ha llevado a cabo a partir de la década de los ochenta, principalmente como una solución a la crisis administrativa que se vivía en ese momento especialmente en América Latina, condición que se ha extendido hasta los tiempos actuales. Como consecuencia de la persistencia de problemas sociales como la marginación, la pobreza, la inseguridad, la ineficiencia administrativa, la falta de resultados que satisfagan plenamente las demandas sociales, la ciudadanía ha exigido profundas transformaciones institucionales que han impactado a toda la organización social.

En virtud de los preceptos vertidos con anterioridad, la administración pública es un elemento especialmente importante en lo que respecta al correcto funcionamiento de un Estado ya que es gracias a las acciones que se realizan a través de estos organismos que se pueden poner en práctica todas las decisiones que se toman. La administración pública existe desde aproximadamente el mismo tiempo que los mismos Estados y esto es así porque sin ella no podrían funcionar correctamente.

En términos generales, la administración pública en esencia constituye el brazo ejecutor del gobierno, es la pieza fundamental que le da capacidad operativa al mismo. El cual, busca dirigir el progreso del país con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera eficiente y eficaz. Por sus funciones y lo que envuelve, es sumamente de gran importancia para la sociedad civil, puesto que contribuye y más que eso, tiene la obligación de solucionar las demandas ciudadanas, a fin de garantizar el bien común.



## CAPÍTULO II

### **2. Marco jurídico e institucional de las contrataciones del Estado**

En esencia este capítulo se focaliza en abordar el marco jurídico e institucional que es posible abordar en el marco de las contrataciones del Estado de Guatemala, para el efecto se requiere hacer énfasis en los Decretos Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado; 17-73, Código Penal; Acuerdo Gubernativo 122-2016, Reglamento de la Ley de Contrataciones y sus reformas; Decreto 25-80, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública; Ministerio de Finanzas Públicas, Superintendencia de Administración Tributaria y la Contraloría General de Cuentas, a través de las cuales se ejerce la verificación y control de las contrataciones y/o adquisiciones del Estado.

#### **2.1. Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado**

La actual Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92, se remonta al tiempo en que fungió como presidente de la República, el Ingeniero Jorge Serrano Elías, puesto que fue durante su administración cuando se emitió dicha normativa y desde esa fecha ha sufrido en promedio, más de 25 reformas y la comisión legislativa acumula 23 iniciativas de reformas que han sido engavetadas, lo cual demuestra la falta de voluntad para transparentar los procesos de compras y contrataciones del Estado.

Acorde con ello, se considera que adicionalmente la ley fomenta una intervención humana discrecional excesiva que abre focos de corrupción en los diferentes procesos, alta burocracia e ineficiencia. No resuelve las necesidades del Estado en cuanto a la



adquisición de bienes y servicios con calidad y a los mejores precios. Los procesos son poco transparentes y se aplican con criterios no unificados.

Acorde con estos preceptos, es conveniente enfatizar en lo siguiente: “El Decreto Número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado, surge de la necesidad de reformar el Decreto 35-80 del Congreso de la República, Ley de Compras y Contrataciones, ya que al aplicar este último se habían presentado serios problemas y obstáculos en la pronta adquisición de bienes, suministros y contratación de obras de las diferentes entidades que conforman el Sector Público, lo que repercutía en el adecuado ejercicio de sus funciones”.<sup>25</sup>

Sin embargo, efectuando una remembranza mucho más específica se puede encontrar aspectos jurídicos y doctrinarios que propiciaron lo que finalmente se consolidó como el marco regulatorio en materia de contrataciones en el país; cabe resaltar que el origen de este marco normativo de las contrataciones del Estado de Guatemala, tienen sus cimientos en la Constitución Política de la República de Guatemala, particularmente en el Artículo 118 en donde establece lo siguiente:

“El régimen económico de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional... Asimismo, el

---

<sup>25</sup> Miller Orozco, Mary Ann. **Estudio jurídico de la falta de aplicación del régimen de compra por contrato abierto, de parte de las entidades reguladas por el Artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado.** Pág. 28.



Artículo 119 establece que es obligación del Estado, mantener dentro la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional”.

En esencia, el Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado de Guatemala, regula en su Artículo 1, el objeto de la misma y su ámbito de aplicación: “Esta ley tiene por objeto normar las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública que realicen:

- a) Los organismos del Estado
- b) Las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo las municipalidades
- c) Las entidades o empresas, cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado con aportaciones del Estado.
- d) Las organizaciones no gubernamentales y cualquier entidad sin fin de lucro, que reciba, administre o ejecute fondos públicos. Se exceptúan las organizaciones de padres de familia -OPF-, comités, consejos educativos y juntas escolares del Ministerio de Educación para los programas de apoyo escolar y las subvenciones y subsidios otorgados a los centros educativos y privados gratuitos.
- e) Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan fuente de ingreso, total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos.
- f) Los fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales.
- g) Las demás instituciones que conforman el sector público.

Las entidades anteriores se sujetan a la presente Ley, su reglamento y a los procedimientos establecidos por la Dirección General de Adquisiciones del Estado del



Ministerio de Finanzas Públicas, dentro del ámbito de su competencia, en lo relativo al uso de fondos públicos. El reglamento establecerá los procedimientos aplicables para el caso de las entidades incluidas en las literales d), e) y f).

Las adquisiciones cuya fuente de financiamiento sean recursos del crédito público, incluyendo la deuda pública de mediano o largo plazo, o fondos de contrapartida de donaciones que hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados a favor del Estado de Guatemala, sus dependencias, instituciones o municipalidades, se registrarán por esta ley. Sin embargo, en el caso de los contratos, convenios o tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte podrán someterse a las disposiciones de tales entidades. En estos casos, las adquisiciones siempre deberán cumplir con un proceso de concurso público”.

Respecto a este Artículo, es importante señalar que el objeto de esta ley se había modificado ya en el Artículo dos del Decreto Número 11-2006 del Congreso de la República de Guatemala, específicamente el 30 de mayo del año 2006 y nuevamente se modificó el objeto de esta ley, a través del Artículo uno del Decreto Número 9-2015 del Congreso de la República.

De esta cuenta es importante señalar al respecto que en el mes de diciembre del año 2015, este aspecto implica inferir que desde la vigencia de esta ley, han existido evidentes contradicciones en la estructuración del artículo en mención, circunstancia que ha motivado o propiciado que el legislador busque nuevos planteamientos que estén acorde con el objetivo de la ley.



## 2.2. Decreto Número 17-73, Código Penal

Inicialmente sobre este aspecto, es preciso primeramente señalar que al hablar o referirse al derecho penal, es hablar de un modo o de otro de violencia, casos de los cuales se ocupa el derecho penal (robo, asesinato, terrorismo). El derecho penal tanto en los casos que sanciona, como en la forma de sancionarlos, es pues violencia. La violencia es por tanto consustancial a todo sistema de control social el derecho penal parte de un sistema de control social más amplio, al que es inherente de un modo o de otro el ejercicio de la violencia. En ese sentido, esta rama del derecho, puede clasificarse en tres grandes apartados, refiriéndose expresamente al aspecto material o sustantivo, estableciéndose de esta forma, el derecho procesal penal o adjetivo; y el derecho penal ejecutivo, derecho de ejecución de la pena o derecho penitenciario.

En cuanto a su relación con las contrataciones del Estado, es conveniente resaltar que únicamente se vincula en cuanto a los aspectos relativos al delito y particularmente en el de colusión, motivo que propicia esta investigación, el cual se refiere al acuerdo que puedan efectuar de forma anómala, tantos abogados defensores, víctimas y autoridades judiciales para favorecer una resolución en particular. Cabe resaltar que estos supuestos se encuentran contenidos en el Artículo 458 del Código en mención, mismo que sobre el delito de colusión refiere lo siguiente:

“Quien, mediante pacto colusorio o empleando cualquier otra forma ilícita, evite la citación o comparecencia a juicio a tercero o provoque resoluciones que perjudiquen los derechos del mismo, será sancionado con prisión de uno a cuatro años y con multa de



cinco mil a veinticinco mil quetzales. En iguales sanciones, además de las accesorias correspondientes, incurrirán los abogados que, a sabiendas, dirijan, patrocinen o realicen las gestiones y solicitudes respectivas”.

En ese sentido, puede decirse que no guarda ninguna relación específica con los aspectos relativos a las contrataciones del Estado, exceptuando aquellos casos relativos a las sociedades irregularmente establecidas o constituidas y que quisieran concursar en los eventos de licitación y cotización en el Estado, si merecen abordarse bajo los preceptos de este marco normativo, de lo contrario, toda es actividad debe sujetarse a lo preceptuado en la Ley de Contrataciones del Estado.

### **2.3. Acuerdo Gubernativo 172-2017, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado**

Este reglamento vino a sustituir al Acuerdo Gubernativo Número 1056-92, el anterior reglamento de la Ley de Contrataciones, pero que derivado de los cambios estructurales suscitados en los modelos de contrataciones en el Estado, debieron ajustarse a nuevas medidas reglamentarias, mismas que se derivaron de las reformas realizadas a la Ley de Contrataciones del Estado a través del Decreto Número 9-2015.

El Congreso de la República de Guatemala introdujo reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, obedeciendo a la necesidad de fortalecer y normar los procedimientos que deben cumplirse para las diferentes modalidades de compras y contrataciones, requiriéndose para el efecto, dinamizar y agilizar dichos procesos, por



ende resultaba necesario brindarle cumplimiento a los aspectos regulatorios establecidos en el Artículo 36 del Decreto en mención, mediante el cual se ordena al Organismo Ejecutivo, realizar las reformas pertinentes al Reglamento de esa Ley.

Este reglamento fue reformado a través del Acuerdo Gubernativo 147-2016, emitido el 29 de julio del año 2016, mismo que tuvo como propósito viabilizar las aplicaciones de las normas reguladas en dicho acuerdo, enfocándose en regular las principales definiciones establecidas en el marco de las contrataciones del Estado, los criterios de calificación de ofertas, las contrataciones de servicios técnicos y profesionales individuales en general, la suscripción y aprobación de los contratos, entre los aspectos de mayor trascendencia.

#### **2.4. Decreto número 25-80, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública**

Este Decreto surgió como complemento a las necesidades que suponía oportunamente el desarrollo económico y social del país que requiere de una administración pública capaz de promoverlo eficazmente, mediante la prestación de servicios, producción de bienes y emisión de regulaciones que demandan las necesidades de la sociedad guatemalteca.

En ese contexto, dentro de los considerandos correspondientes se dice: “Que para superar los problemas existentes en la administración Pública, es necesario impulsar un proceso de Desarrollo Administrativo mediante el cual se eleve la capacidad directiva,



se mejore y modernice su organización y funcionamiento, se desarrollen sus recursos humanos y en general, se crean condiciones favorables para que en el Sector Público se generen y ejecuten con éxito los programas de trabajo gubernamentales”.

Básicamente hacía referencia al hecho de que, en ese momento, el sector público se encontraba realizando esfuerzos de desarrollo administrativo que ameritan todo el apoyo gubernamental y fundamentalmente requerían disponer de un marco normativo que permitiera la coordinación de las acciones por parte de una institución especializada, como lo era para entonces el Instituto Nacional de Administración Pública, abreviado y conocido posteriormente con las siglas INAP.

En ese contexto, el Artículo 5 de dicho decreto refiere lo siguiente: “El INAP es el órgano técnico de la administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al sector Público y a la sociedad general”.

Para entonces se marcaba la pauta para ciertas actuaciones de las instituciones públicas del país, básicamente porque de las funciones del INAP, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 6 de su Ley Orgánica, se establecían para ese propósito, los aspectos esenciales a observar por todo el marco institucional vigente y que surgieran más adelante dentro del Estado, en ese sentido, se establecieron las siguientes:



- a) "Investigar los problemas que afectan a la organización y funcionamiento de la Administración Pública para fundamentar soluciones adecuadas a las mismas.
- b) Definir políticas de reforma o cambios administrativos para corto y mediano plazo.
- c) Aportar bases para la formulación de planes de desarrollo del sector público.
- d) Empezar acciones de desarrollo administrativo a nivel global, sectorial e institucional, dentro del Sector Público, para que los planes y programas gubernamentales se ejecuten con éxito.
- e) Prestar la asistencia técnica que requieren las instituciones y dependencias públicas, en apoyo a la ejecución de acciones de desarrollo administrativo.
- f) Definir políticas y realizar acciones de desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, especialmente en lo que concierne a la formación y capacitación.
- g) Coordinar las acciones de desarrollo administrativo que se ejecuten dentro del Sector Público.
- h) Difundir los avances científicos y tecnológicos en materia de Administración Pública.
- i) Divulgar entre funcionarios y empleados gubernamentales, y en opinión pública, del papel clave que juega la Administración Pública en el desarrollo del país.
- j) Establecer y mantener relaciones de intercambio de información y cooperación técnica con entidades similares nacionales, de otros países y organismos internacionales".

De acuerdo con esta serie de elementos expuestos con anterioridad, el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, es el representante ante instituciones de otros países y con los organismos internacionales, para efectos de intercambio de información y cooperación técnica.



## 2.5. Ministerio de Finanzas Públicas

En 1971 nace el Ministerio de Finanzas Públicas que actualmente se conoce, anteriormente llamado Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El fin primordial del Ministerio de Finanzas Públicas, ha sido el desarrollo de políticas fiscales y financieras para el correcto funcionamiento del Estado. De acuerdo con los preceptos regulatorios de la Ley del Organismo Ejecutivo, sus funciones esenciales se pueden resumir de la siguiente manera:

- “Formular la política fiscal y financiera a corto, mediano y largo plazo en función de la política económica y social del Gobierno.
- Proponer al Ejecutivo la política presupuestaria y las normas para su ejecución
- Dirigir, coordinar y consolidar el proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
- Proponer a la SAT normas para desconcentrar la recaudación de impuestos.
- Coordinar con la SAT la programación de ingresos derivados de la recaudación tributaria.
- Transferir los recursos asignados en el presupuesto a los organismos y entidades del Estado.
- Evaluar la ejecución presupuestaria del Estado cada cuatrimestre, y proponer a la Presidencia de la República medidas correctivas que en el ámbito de su competencia sean necesarias.
- Definir la política para seleccionar proyectos y programas de inversión social, los cuales serán realizados con fondos propios, préstamos, y cooperación externa.



- Fijar normas y procedimientos operativos relacionados con el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado de acuerdo con la Ley”.

Como se puede visualizar, en la última de las funciones se establece la estrecha relación que guarda este ministerio con las contrataciones del Estado, fundamentalmente porque a través de este ministerio se canalizan los recursos que oportunamente serán utilizados en el pago o amortización de esas contrataciones, por consiguiente, es importante señalar el papel esencial que desempeña esta institución con la adquisición de bienes y servicios para el adecuado funcionamiento del aparato estatal, tomando en cuenta que el Ministerio de Finanzas Públicas es el ente del Organismo Ejecutivo al que le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la formulación de la política fiscal, la administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro, control y administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

## **2.6. Superintendencia de Administración Tributaria**

En Guatemala el órgano encargado de la recaudación de tributos, es la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Su creación fue aprobada por el Congreso de la República, según Decreto Número 1-98, el cual entró en vigencia el 21 de febrero de 1998. La SAT tiene su domicilio principal para todos los efectos legales y técnicos en la ciudad de Guatemala y en cada una de las dependencias que establezca en cualquier lugar del territorio nacional, su denominación podrá abreviarse como SAT,



de acuerdo con el Decreto Número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, particularmente en su Artículo 2.

El principal antecedente de la SAT fue la Dirección General de Hacienda que luego se llamó Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En octubre de 1825, surgió la Dirección General de Hacienda, como una dependencia del Despacho de Guerra y Hacienda de Guatemala. Posteriormente, en 1971 se denominó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que luego pasó a llamarse Ministerio de Finanzas Públicas y se nombró encargada del cobro de impuestos a la Dirección General de Rentas Internas. Es decir que, el órgano encargado de recaudar tributos no era un órgano autónomo y especializado sino más bien realizar las funciones de un ministerio.

Las principales funciones de la Superintendencia de Administración Tributaria, se encuentran contenidas en su ley orgánica, particularmente en el Artículo 3 del Decreto Número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, reformadas a través del Decreto Número 37-2016, Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración, tal y como se detallan a continuación:

- a) “Ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y todos los tributos que gravan el comercio exterior, que debe percibir el Estado, con excepción de los que por ley administran y recaudan las municipalidades. Como parte de esta



función, debe procurar a todos niveles de cumplimiento tributario, mediante la reducción de la evasión, actuar de conformidad a la ley contra los delitos tributarios y aduaneros y facilitar el cumplimiento a los contribuyentes.

- b) Administrar el sistema aduanero de la República de conformidad con la ley, los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala, y ejercer las funciones de control de naturaleza para tributaria o no arancelaria, vinculadas con el régimen aduanero.
- c) Establecer mecanismos de verificación de precios, origen de mercancías y denominación arancelaria, a efecto de evitar la sobrefacturación o la subfacturación y lograr la correcta y oportuna tributación. Tales mecanismos podrán incluir, pero no limitarse, a la contratación de empresas internacionales de verificación y supervisión, contratación de servicios internacionales de información de precios y otros servicios afines o complementarios.
- d) Organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a cargo.
- e) Mantener y controlar los registros, promover y ejecutar las acciones administrativas y promover las acciones judiciales, necesarias para cobrar a los contribuyentes y responsables los tributos que adeuden, sus intereses, si corresponde, recargos y multas.
- f) Sancionar a los sujetos pasivos tributarios de conformidad con lo establecido en el código tributaria y en las demás leyes tributarias y aduaneras.
- g) Presentar denuncia, provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público, en los casos de presunción de delitos y faltas contra el régimen tributario, de defraudación, y de contrabando en el ramo aduanero.



- h) Establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- i) Realizar, con plenas facultades, por los medios y procedimientos legales, técnicos y de análisis que estime convenientes, las investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y establecer el hecho generador y el monto de los tributos. Para el ejercicio de estas facultades contará con el apoyo de las demás instituciones del Estado.
- j) Establecer normas internas que garanticen el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia tributaria.
- k) Asesorar al Estado en materia de política fiscal y legislación tributaria, y proponer por conducto del Organismo Ejecutivo, las medidas legales necesarias para el cumplimiento de sus fines; así como, participar en la elaboración del anteproyecto del presupuesto de ingresos, en cuanto a la definición de metas de recaudación.
- l) Opinar sobre los efectos fiscales y la procedencia de incentivos, exenciones, deducciones, beneficios o exoneraciones tributarias, cuando la ley así lo disponga. Así mismo evaluar periódicamente y proponer por conducto del Organismo Ejecutivo, las modificaciones legales pertinentes a las exenciones y los beneficios vigentes.
- m) Solicitar la colaboración de otras dependencias del Estado, entidades descentralizadas, autónomas y entidades del sector privado, para realizar los estudios necesarios para poder aplicar con equidad las normas tributarias.
- n) Promover la celebración de tratados y convenios internacionales para el intercambio de información y colaboración en materia aduanera y tributaria, cumpliendo siempre con lo establecido en el Artículo 44 de la presente ley.



- o) Planificar, formular, dirigir, ejecutar y controlar la gestión de la Administración Tributaria.
- p) Administrar sus recursos humanos, materiales y financieros, con arreglo a su ley orgánica ya sus reglamentos internos.
- q) Ejercer la rectoría de la política de combate al contrabando y defraudación aduanera y tributaria. Para el ejercicio de esta función contará con la colaboración de las entidades del Estado que correspondan.
- r) Presentar las denuncias que procedan, incautar y consignar las mercancías que estén a la venta y que no se documenten con las facturas de compra o declaraciones de importación correspondientes. Para el ejercicio de esta función contará con el auxilio de las fuerzas de seguridad y del Ministerio Público.
- s) Realizar, con plenas facultades, por los medios y procedimientos legales, técnicos que estime convenientes, las inspecciones, investigaciones y verificaciones necesarias para el combate al contrabando, defraudación aduanera y tributaria. Para el ejercicio de estas funciones contará con el apoyo de las demás instituciones del Estado.
- t) Proponer al Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, las estrategias o medidas legales apropiadas para la ampliación de la base tributaria.
- u) Actualizar y planificar anualmente las políticas para mejorar la administración, fiscalización, control y recaudación de los tributos, simplificando los procesos y procedimientos para su ejecución y cumplimiento utilizando los medios, mecanismos e instrumentos tecnológicos que contribuyan a alcanzar dichos



objetivos. Para el efecto, podrá suscribir convenios de cooperación que considere procedentes.

- v) Trasladar dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de su recepción, a la cuenta Fondo Común Cuenta única Nacional en el Banco de Guatemala, directamente o por medio de los bancos del sistema que reciban el pago de tributos, la recaudación efectivamente recibida.
- w) Adoptar las medidas que dentro del ámbito de su competencia correspondan para el efectivo cumplimiento de los convenios internacionales en materia de transparencia tributaria y de combate a la corrupción.
- x) Todas aquellas que se vinculen con la administración tributaria y los ingresos tributarios”.

Como se ha evidenciado en el desglose anterior, son estas las principales atribuciones que por mandato legal le han sido conferidas a la Superintendencia de Administración Tributaria, para el cumplimiento de su misión y visión, así como para alcanzar las proyecciones anuales en materia de recaudación tributaria en el país, requiriéndose adicionalmente el apoyo de otras instituciones vinculadas en la materia, tal es el caso del Ministerio de Finanzas Públicas, Superintendencia de Bancos y en general de la banca comercial existente en la república de Guatemala.

Es importante manifestar que, para el cumplimiento de toda esta gama de funciones, debe articularse una serie de estrategias, tanto de índole jurídica como administrativa, a fin de no generar vacíos o circunstancias que generan algún grado de incertidumbre al momento de efectuar o llevar a cabo alguna actividad coercitiva contra los



contribuyentes, pues lejos de beneficiar a la institución, puede ocasionarle todo tipo de inconsistencias y consecuentemente inconvenientes funcionales. En ese sentido, puede agregarse que guarda muy poca relación con los procesos de cotización y licitación en el país, básicamente los aspectos medulares están enfocados en cuanto a la fiscalización y recaudación tributaria en el país y en todo caso, se encargará de verificar los aspectos eminentemente contables de las empresas que sean oferentes u proveedores del Estado de Guatemala.

## **2.7. Contraloría General de Cuentas**

En el marco regulatorio en la materia, fundamentalmente en el Artículo 1 del Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se establece que: “La Contraloría General de Cuentas es una institución pública, técnica y descentralizada. De conformidad con esta Ley, goza de independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la República.

La Contraloría General de Cuentas es el ente técnico rector de la fiscalización y el control gubernamental, y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública”.



Debe recordarse que en todo procedimiento y por ende en materia fiscal no es la excepción, se integra por actos de trámite y actos definitivos o resoluciones definitivas; es por ello que, para comprender con mayor detalle la totalidad de los elementos que integran el acto administrativo de fiscalización, cuya diferencia consiste en que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y el segundo es el acto que pone fin al procedimiento y resuelve el asunto correspondiente. Igualmente, en todo procedimiento, el fiscal incluido, debe haber tres momentos:

- a) Expositivo. Es el momento de iniciación en el que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia del propio procedimiento, o bien, en el que se plantea la pretensión y, en su caso, se fija la litis cuando se trata de una controversia.
- b) Probatorio. Es el momento en el que se deben aportar los elementos de convicción y, en su caso, los alegatos.
- c) Decisorio, Es el momento en el que se pone fin al procedimiento al resolver el asunto correspondiente.

Bajo estos preceptos, debe comprenderse que esta institución ejerce labores de fiscalización en las contrataciones de bienes y servicios para el Estado de Guatemala.



## CAPÍTULO III

### 3. Modalidades de las contrataciones del Estado

En el presente capítulo se dan a conocer los aspectos fundamentales relacionados con las diversas modalidades de contrataciones del Estado, enfatizando en los mecanismos de compra directa, cotización, licitación, contrato abierto, casos de excepción, la documentación que debe sustentar los eventos de licitación o cotización y como aspecto complementario, la importancia del portal GUATECOMPRAS.

Las administraciones públicas, para poder llevar a cabo las tareas encomendadas por la sociedad, en muchos casos debe recurrir a la contratación de obras o servicios con empresas o particulares. De esto se puede poner como ejemplo, el caso donde la administración repara y construye las carreteras mediante contratos de obras con empresas privadas, el servicio de recolección de basura, la limpieza de calles y avenidas, entre otros que la sociedad encomienda a las diferentes administraciones públicas bien sea a través de un mecanismo de compra directa, cotización o licitación, deben ser realizados por éstas mediante la contratación con empresas de servicios.

#### 3.1. Compra directa

De igual forma, a raíz de las reformas suscitadas a través del Decreto Número 46-2016 del 27 de octubre de 2016, se estableció que este marco normativo y particularmente el Artículo 43, debe contener entre otros aspectos relevantes, las modalidades para las

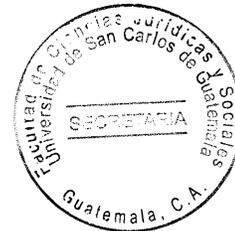


adquisiciones en el Estado, se modificaron los lineamientos para efectuar los procesos de adjudicación a través del mecanismo de compra directa y para el efecto, en la literal b, de esta ley en la materia, se establece lo siguiente:

“La modalidad de compra directa consiste en la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios a través de una oferta electrónica en el sistema electrónico, prescindiendo de los procedimientos de licitación o cotización, cuando la adquisición sea por montos mayores a diez mil Quetzales (Q.25,000.00) y que no supere los noventa mil Quetzales (Q.90,000.00). Entre la publicación del concurso en GUAATECOMPRAS y la recepción de ofertas deberá mediar un plazo no menor a un día hábil. Para la adjudicación deberán tomarse en cuenta el precio, la calidad y otras condiciones que se definan previamente en la oferta electrónica, cuando corresponda. Esta modalidad de compra se realizará bajo la responsabilidad de quien autorice la adquisición.

La oferta electrónica se publicará en el portal correspondiente y debe incluir como mínimo: detalle del bien o servicio ofertado, número de identificación tributaria y nombre o razón social del oferente y el monto de la oferta. Luego de la adjudicación se publicará en la página electrónica respectiva, como mínimo, el número de identificación tributaria y el nombre o razón social del proveedor adjudicado y el monto adjudicado”.

Se estima preciso señalar las modificaciones sufridas en este apartado, toda vez que, en las directrices establecidas hasta antes de diciembre del año 2015, no se tenía tan específica la regulación concerniente a la adquisición a través de la compra directa.



### 3.2. Cotización

De acuerdo con los aspectos abordados con anterioridad. Este mecanismo de adjudicación se encuentra regulado en el Artículo 38 del Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado, donde se preceptúa lo siguiente:

“Cuando el precio de los bienes, de las obras, suministros o remuneración de los servicios exceda de noventa mil Quetzales (Q.90,000.00) y no sobrepase los siguientes montos, la compra o contratación podrá hacerse por el sistema de cotización así:

- a) Para las municipalidades, que no exceda de novecientos mil Quetzales (Q.900,000.00).
- b) Para el Estado y otras entidades, que no exceda de novecientos mil Quetzales (Q.900,000.00).

En la cotización, la presentación de las bases, designación de la Junta y la aprobación de la adjudicación, compete a las autoridades administrativas que en jerarquía le siguen a las nominadas en el artículo 9 de esta Ley. Si los bienes, suministros o remuneración de los servicios se adquieren a través del contrato abierto, entonces no procederá la cotización. De realizarse la misma, será responsable el funcionario que le autorizó”.

De acuerdo con estas disposiciones, es conveniente puntualizar que este aspecto se conserva en su esencia, puesto que la última reforma suscitada se presentó en el mes de septiembre del año 2009. En ese mismo contexto, resulta fundamental señalar el



procedimiento de cotización, que de igual forma fue reformada en mayo del año 2006 y posteriormente el 17 de septiembre del año 2009, específicamente en el Decreto Número 27-2009, mismo que se encuentra contenido en el Artículo 39 de la Ley de Contrataciones del Estado, mismo que refiere lo siguiente:

“El procedimiento de cotización consiste en solicitar, mediante concurso público a través de GUATECOMPRAS, ofertas firmes a proveedores legalmente establecidos para el efecto y que estén en condiciones de vender o contratar los bienes, suministros, obras o servicios requeridos. Los interesados deberán adquirir las bases en papel o en medio electrónico descargándolas de GUATECOMPRAS. En el caso que las obras, bienes o servicios requieran documentos que no pueden ser incluidos en el portal en mención, tales como planos no elaborados por medios electrónicos o cualquier otro que por su naturaleza no lo permita, se deberá pagar únicamente el costo de reproducción de los mismos.

Entre la publicación de la convocatoria y bases en GUATECOMPRAS y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas, deberá mediar un plazo mínimo de ocho (8) días hábiles. La entidad contratante no deberá fijar especificaciones técnicas o disposiciones especiales que requieran o hagan referencia a determinadas marcas, nombres comerciales, patentes, diseños, tipos, orígenes específicos, productores o proveedores, salvo que no exista otra manera suficientemente precisa y comprensible para describir los requisitos de la adquisición y siempre que en tales casos se incluya en las especificaciones, requisitos y documentos de cotización, expresiones como, o equivalente, o semejante, o similar o análogo”.



Como aspecto complementario, se puede enfatizar en la aprobación del formulario y documentos de cotización, puesto que se estableció en la reforma a la ley en el 2015.

### 3.3. Licitación

Este apartado se regula en el Artículo 17 del Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, mismo que hace énfasis en lo siguiente:

“Cuando el monto total de los bienes, suministros y obras, exceda de las cantidades 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 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”.

Atendiendo estos preceptos regulatorios, se estima pertinente hacer referencia de sus registros históricos, para el efecto es oportuno mencionar que, en el derecho romano, la *licitatio* era la condición esencial para que la obra se adjudicara y, en general, era obligatorio concederla a quien solicitara cantidad menor. El censor era el encargado de realizar discrecionalmente la adjudicación, pudiendo excluir a las personas que no juzgase idóneas, que estimara poco honorables o que incumplieran contratos anteriores.

De acuerdo con estos aspectos históricos, es pertinente enfatizar en la siguiente definición: “Licitación es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona a sus proveedores o contratistas, para obras o servicios, o



finalmente enajena bienes”.<sup>26</sup> La licitación, es considerada, como un procedimiento administrativo por el cual la administración pública elige como contratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.

“Constituye el medio más idóneo para la contratación administrativa y se fundamenta en el doble propósito de lograr las mejores condiciones técnicas y económicas para la administración pública”.<sup>27</sup>

Esta definición conlleva a exponer que la licitación en esencia, es un procedimiento, en virtud de que comprende una serie de actos regulados por las normas administrativas, dicho procedimiento, tiene como objetivo seleccionar a la persona, física o jurídica, con la cual la administración pública celebrará un contrato determinado.

Finalmente es importante señalar los aspectos relativos a la adjudicación a través de este sistema de adjudicación, para ello el Artículo 33 del Decreto Número 57-92, preceptúa lo siguiente: “Dentro del plazo que señalen las bases, la Junta adjudicará la licitación al oferente que, ajustándose a los requisitos y condiciones de las bases, haya hecho la proposición más conveniente para los intereses del Estado.

En ningún caso se llevarán a cabo adjudicaciones, si existe sobrevaloración del suministro, bien o servicio ofertado. Para los efectos de esta Ley, sobrevaloración significa ofertar un producto, bien, servicio o suministro a un precio mayor al que los

---

<sup>26</sup> Valle Figueredo, Lucía. **Licitación y administración indirecta**. Pág. 134.

<sup>27</sup> Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. **La contratación administrativa**. Pág. 98.



mismos tienen en el mercado privado nacional, tomando en cuenta las especificaciones técnicas y la marca del mismo”.

Es en este entendido que se considera que las nuevas regulaciones vienen a ser mucho más complementarias de los requerimientos establecidos hasta antes de diciembre del año 2015, cuando se validaron por el Congreso de la República de Guatemala, las reformas que en materia de contrataciones estaban vigentes en el país.

### **3.4. Contrato abierto**

Bajo los mismos preceptos, es importante hacer énfasis en que esta modalidad de adjudicación, se establece en el Artículo 46 del Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones, reformada en el mes de octubre de 2016, quedando establecido de la siguiente manera:

“Contrato abierto es la modalidad de adquisición coordinada por el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección General de Adquisiciones del Estado, con el objeto de seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios de uso 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 esta Ley, a excepción de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Educación, Gobernación y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que lo podrán hacer de manera individual. El



reglamento establecerá los procedimientos y requisitos mínimos para las solicitudes del contrato abierto.

Para los efectos del contrato abierto, deberán tomarse en cuenta la compra por volumen que incide en mejores precios y la estandarización de especificaciones que hacen más económica y práctica la adquisición.

Queda exonerada de los requisitos de licitación y cotización, la compra y contratación de bienes suministros y servicios que lleven a cabo las entidades a las que se refiere el Artículo 1 de esta Ley, quienes lo podrán hacer directamente con los proveedores seleccionados, por medio de contrato abierto, por el Ministerio de Finanzas Públicas”.

Por ningún motivo se realizarán contratos abiertos con proveedores únicos. Las unidades ejecutoras, previo a emitir la orden de compra para adquisiciones por contrato abierto, deben verificar los precios de referencia que publica el Instituto Nacional de Estadística -INE- y dejar constancia de dicha verificación para garantizar que, en el mercado, los precios de los bienes a adquirir son iguales o mayores a los de contrato abierto”.

De conformidad con este precepto legal, es consistente señalar de igual forma que los aspectos relativos al procedimiento de contratación bajo esta modalidad se encuentran contenidos en el Artículo 46 Bis, del decreto en mención, detallando minuciosamente los elementos regulatorios que deben observarse para llevar a cabo este régimen de adjudicación en la República de Guatemala.



### 3.5. Casos de excepción

Lo concerniente a este apartado, se regula con precisión dentro del Artículo 44 del Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, mismo que hace énfasis en los siguientes aspectos:

- a) “No será obligatoria la licitación ni la cotización en las contrataciones en dependencias y entidades públicas, conforme el procedimiento que se establezca en el reglamento de esta Ley la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios indispensables para solucionar situaciones derivadas de los estados de excepción declarados conforme la Ley de Orden Público, que hayan ocasionado la suspensión de servicios públicos o que sea inminente tal suspensión.
- b) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, podrán adquirir, de manera directa, vacunas, medicamentos antirretrovirales, métodos de planificación familiar, fármacos, micronutrientes, suministros quirúrgicos y de laboratorio, al amparo de convenios o tratados internacionales suscritos con los organismos siguientes: la Oficina Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud -OPS/OMS-; agencias del Sistema de Naciones Unidas, el Fondo Mundial -FM-; el Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA- o por negociación regional de precios que efectúe la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana -SE-COMISCA-. La ejecución de estas negociaciones se sujetará a los términos de los instrumentos contractuales suscritos.

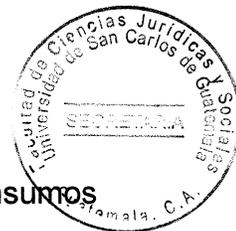


- c) Las entidades del Estado podrán realizar, de manera directa, las adquisiciones que se realicen en el extranjero.
- d) El Banco de Guatemala, por la naturaleza de sus funciones, podrá realizar de manera directa, la contratación de la acuñación de moneda metálica terminada, la compra de metales necesarios para la acuñación de moneda, la compra de sistemas, de equipos y la impresión de formas de billete de banco y de títulos valores. La compra de oro y plata deberá hacerse a los precios del día, o a uno menor, según cotización internacional de la Bolsa de Valores de Londres.
- e) Los sujetos obligados de conformidad con la presente Ley, podrán realizar de manera directa, la contratación de servicios técnicos y profesionales individuales en general.
- f) El Tribunal Supremo Electoral podrá, durante el ejercicio fiscal en el que se realicen procesos electorales y de consulta popular, realizar de manera directa, las adquisiciones públicas directamente vinculadas a la realización de estos eventos”.

En torno a estos mecanismos de adjudicación, que en el pasado eran utilizado como estandarte para justificar en muchas ocasiones, la adjudicación fraccionada de las adquisiciones y que en realidad implicaba la comisión de un ilícito.

### **3.6. Documentos que sustentan legalmente los eventos de licitación o cotización**

Inicialmente es preciso considerar que el objeto fundamental de los procesos de compras o contrataciones en el Estado y particularmente en el de Guatemala, se circunscribe a la adquisición o abastecimientos de las entidades, centralizadas,



descentralizadas, autónomas o semiautónomas, entre otras, de los principales insumos y servicios esenciales para el funcionamiento de las entidades en el ámbito de su competencia y actividad, en ese sentido debe observarse de igual forma, la debida ejecución del gasto, debiéndose suplir las necesidades de corto, mediano y largo plazo que se deriven de las obligaciones dentro de la estructura del aparato estatal y procurando siempre alcanzar o garantizar el bien común de la ciudadanía.

Debe considerarse que, en la actualidad, si bien se elabora el presupuesto de cada institución por programas, hay mucha deficiencia técnica para entender e identificar los objetivos y los productos, así como los indicadores de desempeño necesarios para la eficiente y eficaz labor de las instituciones del Estado.

Atendiendo el contexto investigativo, se considera que los documentos que deben contener las ofertas respectivas, corresponden a la plica, en el entendido que se refiere al sobre que se presenta con todos los documentos de soporte para el tipo de adquisición respectiva, para el efecto es consistente señalar lo preceptuado en el Artículo 18 del Acuerdo Gubernativo 122-2016 Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, mismo que literalmente establece lo siguiente:

- a) “La oferta firmada por el oferente o su representante legal, cuando aplique.
- b) Declaraciones juradas referidas en el inciso 10 del artículo 19, 26 y 80 de la Ley.
- c) Las garantías que resulten aplicables conforme la naturaleza del proceso.
- d) Constancia de inscripción en el Registro General de Adquisiciones del Estado.



- e) Programa preliminar de inversión y ejecución de los trabajos, de acuerdo al sistema que se especifique en las bases, o calendarización para la entrega de bienes o suministros.
- f) Cantidad estimada de trabajo.
- g) Sistemas de reajuste de precios o indicación de contratación con precio cerrado.
- h) Análisis detallado de la integración de costos de todos y cada uno de los precios unitarios que se aplicarán a los diferentes conceptos o renglones de trabajo.
- i) Documentos legales adicionales a los que obligatoriamente deben cumplirse ante el Registro General de Adquisiciones del Estado.

En ningún caso se admitirán en la oferta condiciones que modifiquen o tergiversen las Bases de Contratación. Del cumplimiento de este requisito serán responsables los miembros de la Junta de Cotización, Licitación o Calificación según sea al caso”.

En ese contexto, es necesario señalar también lo establecido en el Artículo 20 del mismo reglamento, aspecto que se refiere a la recepción y apertura de plicas, para ese caso concreto, se hace énfasis en lo siguiente:

“Recibidas las ofertas en la forma definida en las bases de contratación, la Junta procederá a abrir las plicas, se dará lectura al precio total de cada oferta y en el acta correspondiente se identificarán las ofertas recibidas, sin transcribirlas ni consignar en detalle sus precios unitarios, siendo suficiente anotar al monto de cada oferta. Lo anterior es aplicable, salvo que la modalidad de contratación seleccionada dicte una forma específica de recibir la oferta económica.



Cuando se trate de obras se procederá como lo establece el artículo 29 de la Ley. Los miembros de la Junta numerarán y rubricarán las hojas que contengan las ofertas propiamente dichas, integrándose al expediente de contratación respectivo. Los nombres de los oferentes y el precio de cada oferta recibida deberán publicarse en GUATECOMPRAS, dentro de los dos (2) días hábiles posteriores a la fecha en la que se haya llevado a cabo el acto de recepción de ofertas y apertura de plicas”.

De acuerdo con los aspectos vertidos con anterioridad y que son requeridos en el proceso investigativo, se estima que son estos los principales elementos que están estrechamente vinculados con el numeral abordado, de esa cuenta se estima pertinente puntualizar en cuanto a que son todos estos los documentos que debe contener la oferta correspondiente.

### **3.7. Importancia del portal GUATECOMPRAS**

“Guatecompras es un mercado electrónico que funciona desde octubre de 2003, en el cual las entidades del Estado deben publicar todo proceso de venta, compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios, lo que permite visualizar desde una dirección de internet, que institución pública, a través de qué procedimiento, en qué momento y lugar se está realizando un proceso de adquisición, así como el precio y el proveedor con quien se está contratando. También sirve para transparentar los procesos de compra y obtener mejores ofertas gracias a la competencia que genera”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Miller Orozco, Mary Ann. **Op. Cit.** Pág. 30.



De acuerdo con estas concepciones doctrinarias, puede complementarse las mismas, indicando que, GUATECOMPRAS es el nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Es importante manifestar que el sistema o portal GUATECOMPRAS como se conoce en el medio, es un mercado electrónico, operado a través de Internet, tal y como se preceptúa en la página electrónica del sistema en mención.

“Guatecompras 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 ofertas disponibles, la ciudadanía vigila los procesos y conoce los precios pagados para cada adquisición. Esto aumenta la competencia y reduce la corrupción. El catálogo electrónico de contratos abiertos crea una vitrina virtual con los productos seleccionados, sus proveedores, precios y condiciones”.<sup>29</sup>

De esa cuenta, puede decirse que este sistema en esencia, estimula importantes reducciones en los costos, en los plazos de los procesos de adquisición, 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. es un instrumento esencial para la modernización del Estado, la buena gestión política, el fortalecimiento de las instituciones y la construcción de la democracia.

---

<sup>29</sup> <http://guatecompras.gob.gt/info/queEsGuatecompras.aspx> (Consultado: 10 de mayo de 2017)



## CAPÍTULO IV

### **4. Colusión como práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado de Guatemala**

De acuerdo con los elementos teóricos que se han expuesto en los capítulos precedentes, en este se aborda el aspecto medular del problema de investigación, tal y como se expone en el título del capítulo, para ello es preciso abordar su definición, características, los factores que propician su ocurrencia, los elementos para su tipificación, el bien jurídico afectado y la consiguiente propuesta para contrarrestar esta práctica recurrente en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones de bienes y servicios en el Estado de Guatemala.

#### **4.1. Definición de colusión**

A fin de profundizar en los elementos centrales que circundan este concepto, es necesario enfatizar en los siguientes aspectos:

“Confabulación o pacto con posible daño y en perjuicio de terceros. En economía aplicase generalmente este término para designar o calificar los acuerdos interempresariales cuya finalidad es la de aumentar los beneficios de las empresas intervinientes, a costa de restringir la competencia y en perjuicio, por tanto, de los consumidores. Las empresas que participan en pactos de esta naturaleza es con el objeto de fijar precios mínimos y ponerse de acuerdo sobre la manera de repartirse

entre ellas el mercado. Acuerdos a los que las empresas llegan cuando descubren que los beneficios que cada una de ellas puede obtener cooperando son superiores a los que obtendrían compitiendo. La colusión es una práctica competitiva desleal”.<sup>30</sup>

La colusión, en este contexto, es un acuerdo entre dos personas, a través del cual una le ratifica a la otra que ésta es como cree que es. En esta colusión, el individuo que pretende confirmar su modo de ser necesita a alguien que resulte como él quiere para que la relación pueda darse en el marco que pretende. En ese sentido, puede decirse que la colusión implica el desarrollo de una relación complementaria: cada parte asume el rol que la otra necesita y renuncia a ciertas facultades o propiedades que delega. Los roles de quienes participan de una colusión están definidos y son estables, aunque no son totalmente rígidos ya que los vínculos son dinámicos.

La manipulación de licitaciones se presenta cuando las compañías, que se esperaría que compitieran entre sí, conspiran secretamente para aumentar los precios o reducir la calidad de los bienes o servicios que ofrecen a los compradores que buscan adquirir bienes o servicios por medio de un proceso de licitación.

Las instituciones públicas y privadas a menudo recurren a procesos de licitación competitiva para obtener un mayor valor por el dinero que invierten. Lo deseable en este caso es obtener precios bajos y mejores productos, pues esto se refleja en ahorro de recursos o liberación de los mismos para utilizarse en otros bienes y servicios.

---

<sup>30</sup> <http://www.economia48.com/spa/d/colusion/colusion.htm> (Consultado: 25 de mayo de 2017).



En este sentido, el proceso competitivo puede generar menores precios o mejor calidad, así como innovación sólo cuando las empresas compiten de verdad, es por ello que, la manipulación de licitaciones puede resultar especialmente dañina si afecta las adquisiciones públicas. Este tipo de conspiraciones desvía recursos de los compradores y los contribuyentes, disminuye la confianza del público en el proceso competitivo y socava los beneficios de un mercado competitivo.

El Artículo 25 Bis, establece lo relativo al Pacto colusorio en las adquisiciones públicas, refiere lo siguiente: “Comete el delito de pacto colusorio en las adquisiciones públicas, quien realice un convenio, acuerdo, decisión, recomendación colectiva o práctica concertada o conscientemente paralela, en la presentación de ofertas en procesos de adquisición pública, que tenga por objeto o produzca el efecto de impedir, restringir o afectar la libre competencia en un determinado proceso o acto.

También se entenderá que existe pacto colusorio, cuando dos o más sociedades que formen parte de un mismo grupo empresarial o corporativo, según la definición de partes relacionadas, contenida en la Ley del impuesto Sobre la Renta, participen en el mismo proceso de adquisición pública.

Los responsables de este delito serán sancionados con prisión de uno a cuatro años y con multa de cinco mil a veinticinco mil Quetzales. Las personas individuales o jurídicas que hayan participado o se hayan beneficiado del pacto colusorio, ya sea de manera directa o por medio de sus accionistas o representantes, serán sancionadas con la cancelación de su inscripción en el Registro General de Adquisiciones Públicas, la que

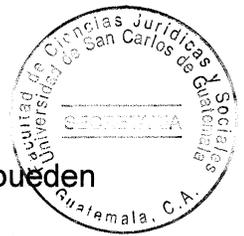


deberá efectuarse a la mayor brevedad posible. Los miembros de la Junta que tengan conocimiento de indicios de pacto colusorio, están obligados a realizar la denuncia a las autoridades correspondientes”.

Cabe resaltar que este Artículo fue agregado a través del Decreto Número 9-2015 de fecha 16 de diciembre del año 2015, pues hasta antes de esa fecha no existía regulación alguna sobre los aspectos relativos a la colusión en las compras y contrataciones de bienes y servicios del Estado de Guatemala.

De acuerdo con el planteamiento de este Artículo, es conveniente agregar sobre el mismo que, la manipulación de licitaciones puede tomar diferentes formas, aunque todas obstaculizan los esfuerzos de los compradores para obtener bienes y servicios al menor precio posible. A menudo, los competidores acuerdan con anticipación quién presentará la oferta ganadora para un contrato que se adjudicará por medio de un proceso de licitación. Un objetivo común en una conspiración para manipular licitaciones consiste en aumentar el monto de la oferta ganadora y con ello, el monto de utilidades para el oferente ganador. Los esquemas de manipulación de licitaciones incluyen mecanismos de reparto y distribución entre los oferentes coludidos de las utilidades extraordinarias que se obtienen como resultado del mayor precio contratado.

Por ejemplo, los competidores que aceptan no presentar ofertas o presentar una oferta perdedora podrían ser subcontratados o recibir contratos de prestación de servicios o suministro de bienes por parte del oferente ganador a fin de repartir entre ellos los frutos obtenidos ilegalmente de una licitación de mayor precio. Sin embargo, los



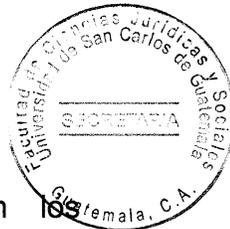
convenios de manipulación de licitaciones establecidos desde hace tiempo pueden utilizar muchos métodos elaborados para la asignación de ganadores de contratos, el seguimiento y el reparto de las ganancias resultantes de la manipulación a lo largo de una serie de meses o años. La manipulación de licitaciones también puede incluir pagos por parte del licitador ganador a uno o más de los coludidos. Este pago de compensación se asocia también con las empresas que presentan ofertas complementarias.

#### **4.2. Características**

A modo de reseña sobre los aspectos característicos que deben suscitarse para que se suscite la colusión, es preciso señalar que, la primera condición necesaria es que las empresas puedan llegar a un entendimiento común sobre los términos de la colusión, que resulten mutuamente beneficiosos. Para que la colusión sea efectiva se requiere, además, que las empresas participantes no tengan incentivos a abandonar esta conducta, así como que no existan elementos externos capaces de desestabilizarla.

Los incentivos de las empresas participantes a abandonar la colusión sólo podrán verse contrarrestados si el resto de miembros del cártel son capaces de detectar y castigar de forma efectiva cualquier desviación.

Un castigo efectivo es aquel que hace que las ganancias inmediatas que una empresa obtiene por abandonar la colusión sean menores que el coste que tendrá que soportar en el futuro como consecuencia de la desviación.



Las restricciones externas que pueden desestabilizar el cártel incluyen los competidores, tanto actuales como potenciales, y los clientes, aparte de una posible intervención por parte de las autoridades de competencia, aparte de una posible intervención por parte de las autoridades de competencia.

La existencia de similitudes entre las empresas facilita la colusión, puesto que hace más probable que sus intereses se encuentren alineados. A este respecto, el elemento que tradicionalmente ha recibido más atención por parte de la literatura y las autoridades es la simetría en costes, por su relevancia a la hora de llegar a un entendimiento común sobre el nivel de precio colusorio focal u objetivo. No obstante, hay otros factores estructurales relacionados con la simetría entre empresas que pueden condicionar la viabilidad y sostenibilidad de la colusión.

La similitud en el tamaño de las empresas no influye necesariamente sobre las posibilidades de coludir. No obstante, este factor puede reflejar similitudes en las condiciones de coste de las empresas que, como hemos visto, sí condicionan la factibilidad y sostenibilidad de la colusión. El análisis del grado de simetría en cuotas de mercado como evidencia indirecta puede ser especialmente útil si se tiene en cuenta que las condiciones de coste de las empresas son generalmente difíciles de observar.

El grado de transparencia en un mercado también afecta a las posibilidades de colusión. En este contexto, por transparencia se entiende la capacidad que tienen las empresas de observar las transacciones que realizan sus competidores, concretamente las cantidades vendidas y los precios. La incidencia de este factor se produce sobre las



posibilidades de monitorización. Cuanto mayor es la transparencia, más fácil resulta detectar posibles desviaciones, lo cual facilita la colusión.

#### **4.3. Factores que propician su ocurrencia**

Básicamente puede señalarse que los factores esenciales que propician la colusión en sí, son diversos, pero entre los principales pueden señalarse los siguientes:

- a) Concentración de la oferta
- b) Competencia actual
- c) Competencia potencial y barreras a la entrada
- d) Elasticidad de la demanda
- e) Homogeneidad del producto
- f) Simetría en los costos, cuotas de mercado
- g) Demanda creciente
- h) Demanda fluctuante

En función de estos preceptos, puede adicionarse que, a todos estos aspectos, es consistente señalar también Las ofertas de resguardo son la manera más frecuente de implementar esquemas de manipulación de licitaciones. Las ofertas de resguardo se presentan cuando personas o empresas acuerdan presentar ofertas que contemplan por lo menos un elemento de entre los siguientes:

- a) Un competidor acepta presentar una oferta más alta que la del ganador designado.



- b) Un competidor presenta una oferta que se sabe demasiado alta para ser aceptada.
- c) Un competidor presenta una oferta que contiene términos especiales que se sabe son inaceptables para el comprador.

En ese sentido, la presentación de ofertas de resguardo está diseñada para aparentar una competencia genuina. El esquema de supresión de ofertas involucra el establecimiento de acuerdos entre competidores en los que una o más compañías aceptan abstenerse o retirar una oferta presentada con anterioridad de manera que se adjudique la licitación al ganador designado. En pocas palabras, la supresión de ofertas significa que una compañía no presenta una oferta para su consideración definitiva.

En los esquemas de rotación de ofertas las empresas coludidas siguen licitando, pero acuerdan tomar turnos para ganar (es decir, ser el oferente que califique con precio más bajo). La forma en que la rotación de ofertas se implementa puede variar. Por ejemplo, los conspiradores podrían decidir asignar a cada empresa valores monetarios aproximadamente iguales para un cierto tipo de contratos o asignar los volúmenes que correspondan al tamaño de cada compañía.

#### **4.4. Elementos para su tipificación**

Aunque la colusión en la presentación de ofertas puede ocurrir en cualquier sector económico, en algunos esto es más probable debido a las características específicas de la industria o del producto involucrado. Tales características tienden a fomentar los esfuerzos de las empresas para manipular ofertas.



Acorde con ello, es importante manifestar que, los indicadores de manipulación de ofertas, que se comentan más adelante, toman significancia cuando también se encuentran presentes algunos factores complementarios. En estos casos, los funcionarios encargados de las adquisiciones de gobierno deben prestar atención particular. Aunque se ha encontrado que existen diversas características industriales o de producto que contribuyen a la colusión, no es necesario que todas estén presentes para que las empresas logren manipular las licitaciones.

Atendiendo estos aspectos, puede destacarse que dentro de los principales elementos que deben tomarse en cuenta para su tipificación son los siguientes:

- a) “Número reducido de compañías. Es más probable que se dé la manipulación de ofertas cuando sólo un número reducido de compañías proveen el bien o servicio en cuestión. Cuanto menor sea el número de vendedores, será más fácil llegar a un acuerdo en torno a la manipulación de licitaciones.
- b) Participación baja o nula. Cuando pocas empresas han entrado recientemente o tienen bajas probabilidades de entrar a un mercado porque la entrada es costosa, difícil o lenta, las compañías en este mercado quedan protegidas de la presión competitiva que representa la posible inclusión de nuevos participantes. La barrera de protección contribuye a fomentar los esfuerzos de manipulación de licitaciones.
- c) Condiciones de mercado. Los cambios significativos en las condiciones de la demanda o la oferta tienden a desestabilizar los acuerdos en vigor para manipular licitaciones. Un flujo constante y predecible de demanda por parte del sector público tiende a incrementar el riesgo de colusión. Al mismo tiempo, durante épocas de



turbulencia económica o de incertidumbre, aumentan los incentivos a que los competidores manipulen las licitaciones, pues buscan reemplazar las utilidades perdidas con ganancias derivadas de la colusión.

- d) Asociaciones industriales. Las asociaciones gremiales o industriales pueden servir como mecanismos pro competitivos que son legítimos a los miembros de un sector de negocios o de servicios para fomentar la aplicación de estándares, la innovación y la competencia. No obstante, cuando se utilizan para fines ilegales y anticompetitivos, los ejecutivos de las empresas usan estas asociaciones para reunirse y ocultar sus discusiones acerca de formas y medios para llegar a un acuerdo de manipulación de licitaciones e implementarlo.
- e) Ofertas repetitivas. Las compras repetidas aumentan las probabilidades de colusión. La frecuencia de presentación de ofertas ayuda a los miembros de un acuerdo de manipulación de licitaciones a asignar contratos entre ellos. Asimismo, los participantes del cartel pueden castigar a los miembros que hagan trampa al focalizar las licitaciones que se le asignaron a estos originalmente. Así, los contratos para la adquisición de bienes o servicios que tienen una frecuencia regular o recurrente podrían requerir de herramientas y vigilancia especiales para desalentar la colusión en la presentación de ofertas.
- f) Productos o servicios idénticos o sencillos. Cuando los productos o servicios que venden las personas o compañías son idénticos o muy similares, resulta más fácil que las empresas lleguen a un acuerdo en torno a una estructura de precios común.
- g) Pocos o nulos sustitutos. Cuando hay pocos o ningún sustituto adecuado de los productos o servicios que se está buscando adquirir, las personas o empresas que



buscan manipular las licitaciones tienen la seguridad de saber que el comprador tiene pocas o ninguna opción y por ende, es más probable que sus esfuerzos por elevar los precios tengan éxito.

- h) Poco o ningún cambio tecnológico. El déficit o la carencia franca de innovación en el producto o servicio en cuestión ayuda a que las empresas lleguen a un acuerdo y lo mantengan en el tiempo”.<sup>31</sup>

Son entonces, estos los principales aspectos que deben considerarse para llevar a cabo la identificación del delito de colusión en las contrataciones de bienes y servicios del Estado, puesto que en realidad ocurre más a menudo de lo que se cree y muchas veces es difícil poder identificar esta práctica recurrente.

La mejor manera para que los funcionarios a cargo de las adquisiciones gubernamentales diseñen un proceso de compra para lograr el mayor nivel de valor por el dinero invertido, reside en obtener información sobre la gama de productos o servicios disponibles en el mercado que cumplan los requisitos del comprador, al igual que contar con información acerca de los posibles proveedores de estos productos.

#### **4.5. Bien jurídico afectado**

El bien jurídico penalmente protegido permite contar con una valiosa herramienta, que servirá como guía de comprensión de los alcances de los elementos constitutivos de

---

<sup>31</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). **Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas**. Pág. 4.



delito de colusión, para así poder contar con un resultado más razonable y correcto, brindando una mayor seguridad jurídica, por ende, dando certeza en los márgenes de actuación de libertad de los ciudadanos, haciendo una convivencia social más saludable.

Sin embargo, para el caso de los delitos de corrupción, existe en la doctrina una elevada dificultad a la hora de determinar el bien jurídico a proteger; tal es el grado del inconveniente que muchos autores evitan establecer el bien jurídico penalmente protegido o peor aún aceptan de forma indiferente posiciones que distan de lograr un auténtico bien jurídico.

Es por ello, la necesidad de partir por determinar el bien jurídico penalmente protegido, pues sin la misma no se podría continuar de forma coherente, con el análisis de los demás elementos de delito de colusión.

Un gran sector de la doctrina penal considera que el bien jurídico primordial a proteger en el delito analizado no viene a ser otro que el patrimonio estatal. Llegan a esa afirmación al considerar que se encuentran en el plano de la administración pública encargada de los gastos e ingresos patrimoniales del Estado, para la satisfacción de necesidades colectivas. De ello se deriva que el delito se circunscribe a la conducta del adecuado manejo del patrimonio estatal, resultando necesario la protección del mismo.

Al encontrarse en el marco normativo de contratación pública, el patrimonio estatal resulta imprescindible para el desarrollo de la administración pública, y por ello resulta



justificada su protección, ya que sin el mismo no se desarrollaría de forma adecuada la obtención de su finalidad, misma que se refiera al bienestar social o bien común.

El Decreto número 57-92 que contiene la Ley de Contrataciones del Estado, así como el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, establecen en sus Artículos 25 y 11 respectivamente, que una vez determinada la existencia de colusión, se rechazarán las ofertas presentadas, se retirará el registro de precalificación y se sancionará conforme a las demás leyes que así lo dispongan. Estos artículos claramente castigan los acuerdos entre participantes y van en línea con las mejores prácticas.

Sin embargo, ni la ley de Contrataciones del Estado ni el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establecen el procedimiento para investigar las colusiones, tampoco se refieren a ninguna autoridad competente para resolver sobre la existencia de las colusiones, ni señalan leyes específicas que sancionen las colusiones o prácticas anticompetitivas.

La legislación de compras de Guatemala señala como medio de contratación la licitación pública. Sin embargo, impone excesivas barreras legales para su aplicación, esto constituye una amenaza no solo a la competencia, sino también a la transparencia del procedimiento. La legislación establece que se comprará mediante licitación pública cuando el monto de la compra exceda las cantidades establecidas en la ley para los casos de cotización o compra directa, además el tipo de contratación deberá estar fuera de los casos de excepción que señala la ley y su reglamento.



No obstante, a pesar de que la ley limita los montos de contratación y prohíbe el fraccionamiento de contratos, no obliga a las entidades a la realización de estudios de mercado y tampoco limita claramente los bienes o servicios específicos que son casos de excepción para el uso de licitaciones públicas.

#### **4.6. Propuesta para contrarrestar la colusión como práctica invisible en los procesos de cotización y licitación de las contrataciones del Estado de Guatemala**

Considerando que este delito se incluyó o tipificó recientemente dentro del Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado, específicamente en diciembre del año 2015 a través del Decreto Número 9-2015, en tal sentido, puede entenderse que, desde la vigencia de esta ley en el año 1992, durante más de 23 años, no se consideró incluir este delito, a pesar de que era una práctica recurrente en los procesos de licitación y cotización de los diferentes eventos desarrollados al amparo de este marco normativo.

La legislación de Guatemala castiga actos de colusión, es por ello que el establecimiento de castigos o sanciones relevantes en los casos en que se realicen actos colusorios no solamente debe estar inserto en la legislación de compras públicas, sino que debe armonizarse con las legislaciones administrativas, civiles, penales y de competencia económica para crear un sistema de coerción eficaz.

En este sentido, es positiva la forma en que la ley de compras de Guatemala impone como sanciones expresas el rechazo de la oferta y la cancelación de registros,



señalando que también las sanciones de las leyes especiales de la materia serán aplicadas. Sin embargo y a pesar que es un avance considerable, carece de armonización con las leyes especiales en materia de competencia y carece también de un procedimiento para identificar las colusiones y aplicar las sanciones correspondientes.

El exceso de transparencia en el procedimiento de compras públicas puede facilitar la comisión de prácticas colusorias. Revelar los precios de referencia y el presupuesto no benefician el procedimiento de compra sino más bien afecta negativamente el comportamiento de los participantes al momento de determinar sus precios que tenderán a proponer los límites máximos del presupuesto destinado.

En este sentido, la legislación de Guatemala obliga a las entidades a asegurar que existe disponibilidad presupuestaria y a publicar el Programa Anual de Compras conocidos dentro de las instituciones públicas como (PAC), que contiene el detalle de los recursos que cada institución dedicará a adquisiciones. Respecto de los precios de referencia, la ley no obliga ni prohíbe expresamente su revelación.

El uso de tecnologías de la información, beneficia no sólo a la entidad contratante sino también a los proveedores que pretendan participar en una licitación toda vez que disminuye los costos que anteriormente se imponían por concepto de adquisición de bases o traslado a las oficinas de las entidades contratantes. Además, garantiza una mayor competencia y transparencia en el procedimiento de compras. La legislación de Guatemala prevé el envío y publicación de documentación e información a través del



portal GUATECOMPRAS, no obstante, esta situación no garantiza el empleo adecuado de la información contenida en el sitio, toda vez que la legislación no hace mención a la clasificación de información confidencial.

Con todo este arsenal de elementos recurrentes que se observan en los procesos de licitación y cotización para la adquisición de bienes y servicios en el Estado de Guatemala, es conveniente destacar que la solución oportuna no requiere de enormes esfuerzos o enfocarse en reformar algún apartado normativo como lo sería el Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo reglamento, para el efecto se considera que la solución práctica pero efectiva, está enfocada en desarrollar una guía normativa o Manual de Normas y Procedimientos para las juntas de licitación y cotización, todo esto en el afán de facilitar la calificación de ofertas en el sentido de brindarle amplias facultades para solicitar por ejemplo estudios de mercado de las empresas oferentes, pues en muchos de los casos, esta práctica resulta invisible y por consiguiente difícil de identificar, para el efecto se requiere de que en los eventos de calificación de ofertas, las juntas correspondientes, puedan disponer de la asesoría económica, contable, de mercado y administrativa respectiva, a fin de identificar las prácticas colusorias en las contrataciones del Estado de Guatemala.

Así también, debe la Contraloría General de Cuentas, disponer de una unidad operativa con actividades de investigación para determinar y contrarrestar esta práctica recurrente y perjudicial para la transparencia del país y que perjudica sobremanera a los procesos de adquisiciones para las instituciones del Estado.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En los procesos de cotización y licitación en la República de Guatemala, específicamente a través del sistema GUATECOMPRAS, desde el año 2010 hasta la actualidad, los oferentes en los concursos para proveer de bienes y servicios a las instituciones del Estado, tienden recurrentemente a confabularse en cuanto a costos, precios y beneficios consecuentes a los que pueden acceder, si cooperan entre sí, compitiendo, en una práctica desleal hacia los demás oferentes que compiten en términos de precio y calidad.

El Artículo 25 del Decreto Número 57-92, contempla el delito de pacto colusorio en las adquisiciones públicas, estableciendo prisión de uno a cuatro años y multa de cinco mil a veinticinco mil quetzales; entonces es precisamente este aspecto el que se pretende evaluar, en virtud que se estima que el régimen sancionador es deficiente; en tal sentido, debe la Contraloría General de Cuentas, disponer de una unidad operativa con actividades de investigación para determinar y contrarrestar esta práctica recurrente y perjudicial para la transparencia del país y que perjudica sobremanera a los procesos de adquisiciones para las instituciones del Estado.

La solución oportuna no requiere de enormes esfuerzos o enfocarse en reformar algún apartado normativo como lo sería el Decreto Número 57-92 Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo reglamento, para el efecto se considera que la solución práctica pero efectiva, está enfocada en desarrollar una guía normativa o Manual de Normas y Procedimientos para las juntas de licitación y cotización.





## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. D.F., México: Ed. Porrúa S.A., 1979.
- AGUIRRE BARRERA, Miriam Judith. **La necesidad de desconcentrar la administración pública centralizada en las gobernaciones departamentales en Guatemala**. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.E), 2009.
- BALBÉ, Manuel. **Manual de derecho administrativo**. Cataluña, España: Ed. Talleres Gráficos Marqués, 1986.
- BORJA, Rodrigo. **Enciclopedia política**. D.F., México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 11ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1993.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 8ª. ed. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2005.
- CASTILLO, María de los Ángeles. **La creación y modificación de entidades descentralizadas y autónomas como una facultad del Congreso de la República con una mayoría calificada**. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.E), 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y procesal**. Guatemala, Guatemala: Ed. Impresiones Graficas, 2011.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Carlos. **Derecho administrativo**. 1ª. ed. D.F., México: Ed. McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. 1997.
- FLORES POLO, Pedro. **Diccionario de términos jurídicos**. Lima, Perú: Ed. Cuzco, 1980.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. D.F., México: Ed. Porrúa, 2001.
- FRANCO GUTIÉRREZ, Omar. **La contratación administrativa**. 4ª. ed. Guatemala: Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Argentina. Editorial Porrúa, S.A. 1978.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madrid, España: (s.e.), Ed. Alianza. 1984.

- GORDILLO, Agustín. **Teoría general del derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. De Palma, 2002.
- GUERRERO, Omar. **La teoría de la administración pública**. D.F., México: Ed. Harla, 1986.
- <http://ideaspresentes.com/2012/02/06/el-origen-del-Estado/>. (Consultado el 02 de mayo de 2017).
- <http://guatecompras.gob.gt/info/queEsGuatecompras.aspx> (Consultado: 10 de mayo de 2017).
- <http://www.economia48.com/spa/d/colusion/colusion.htm> (Consultado: 25 de mayo de 2017).
- KELSEN, Hans. **Teoría general del Estado**. D.F. México: Ed. Porrúa. 2005.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio. **Fundamentos de Derecho Público**. (s.e.), D. F. México: Ed. McGraw-Hill, 1994.
- MARROQUÍN DÍAZ, Pablo. **Principios generales de la contratación administrativa**. Universidad de Concepción. Facultad de Derecho. Santiago, Chile: (s.E), 2009.
- MILLER OROZCO, Mary Ann. **Estudio jurídico de la falta de aplicación del régimen de compra por contrato abierto, de parte de las entidades reguladas por el Artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado**. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.E), 2008.
- MURCIA MARTÍNEZ, Lázaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca**. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.E), 2007.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). **Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas**. D.F., México: (s.E.), 2012.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 28a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. S. R. L., 2001.
- PORRAS VALLEJO, Oswaldo Aharón. **El Estado y su organización**. Bogotá, Colombia: (s.E.), 2004.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. 30ª. ed. D.F. México: Ed. Porrúa, 2005.



Real Academia Española. **Diccionario panhispánico de dudas**. 1ª. ed. Madrid, España: Ed. Civitas, 2005.

ROJAS, Piero. **Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú**. Revista digital de derecho administrativo. No. 13. Lima, Perú: (s. E), 2015.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. **La administración pública como ciencia**. 1ª. ed. D.F., México: Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2001.

SERRANO RODRÍGUEZ, Carlos Eduardo. **La contratación administrativa**. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica: (s. E), 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. 8ª. ed. Tomo I. D.F., México: Ed. Porrúa S.A., 1977.

VALLE FIGUEREIDO, Lucía. **Licitación y administración indirecta**. Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. Sao Paulo, Brasil: (s. E), 2001.

VALLINA VELARDE, Juan Luis. **La desconcentración administrativa**. Revista de administración pública. No. 35. Mayo-agosto. Madrid, España: (s. E), 1961.

WEBER, Max. **El político y el científico**. 5ª. ed. D. F. México: (s. E.), (s.f.).

#### **Legislación:**

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

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

**Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado**. Acuerdo Gubernativo 172-2017 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2017.