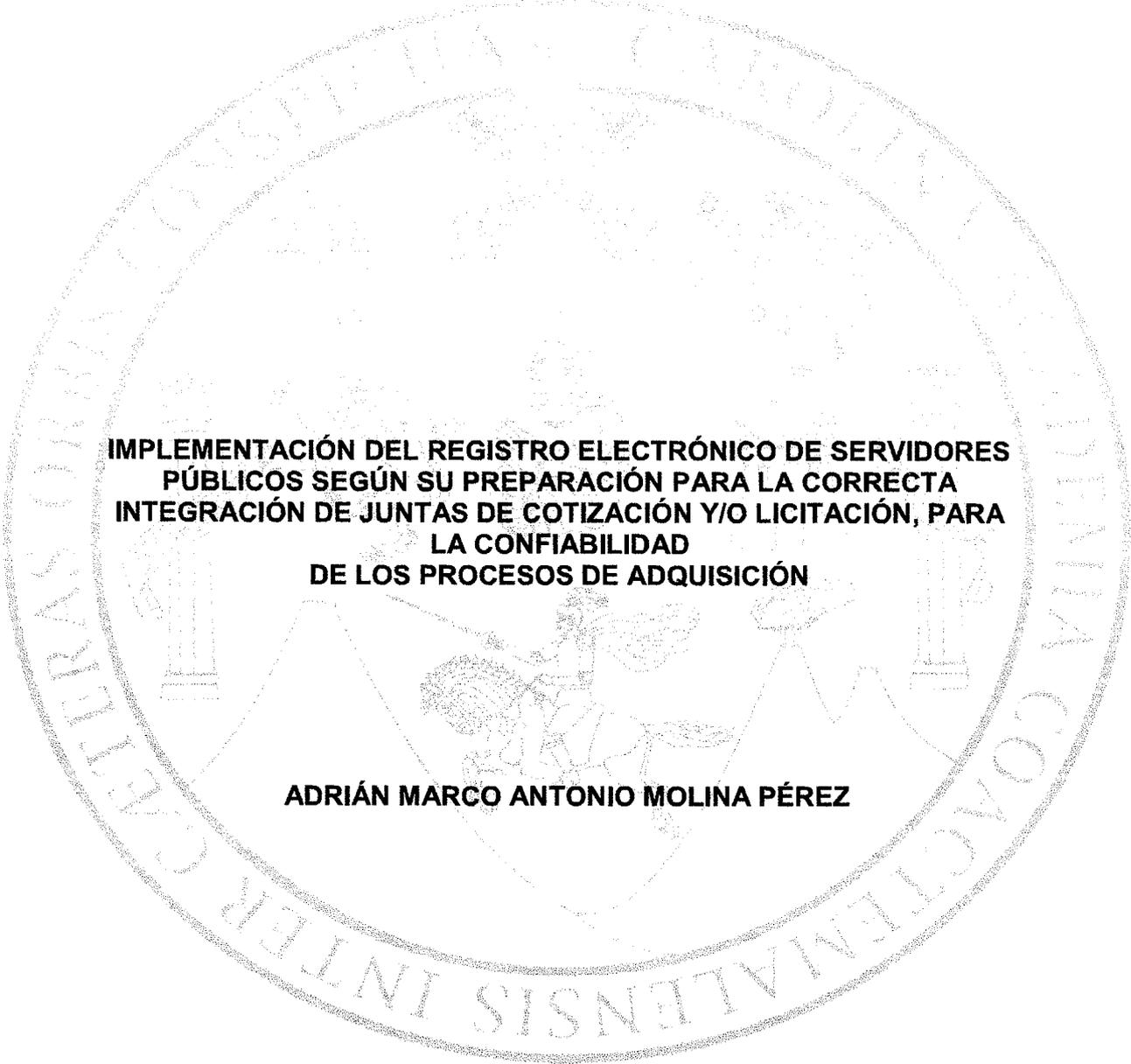


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE SERVIDORES
PÚBLICOS SEGÚN SU PREPARACIÓN PARA LA CORRECTA
INTEGRACIÓN DE JUNTAS DE COTIZACIÓN Y/O LICITACIÓN, PARA
LA CONFIABILIDAD
DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN**

ADRIÁN MARCO ANTONIO MOLINA PÉREZ

GUATEMALA, JULIO DE 2023

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

**IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE SERVIDORES PÚBLICOS
SEGÚN SU PREPARACIÓN PARA LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE JUNTAS DE
COTIZACIÓN Y/O LICITACIÓN, PARA LA CONFIABILIDAD DE LOS PROCESOS
DE ADQUISICIÓN**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la

Universidad de San Carlos de Guatemala
Por

ADRIÁN MARCO ANTONIO MOLINA PÉREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Julio de 2023

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

DECANO	M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Lcda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIO:	Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

Razón: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y el 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.)

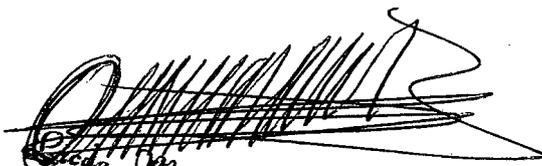
En la ciudad de Guatemala, el doce de julio de dos mil veintitrés, siendo las nueve horas en punto, yo, Miriam García Merlos, Notaria, estando presente en mi oficina profesional ubicada en la séptima avenida ocho guión cincuenta y seis de la zona uno de esta ciudad, oficina setecientos nueve del Edificio El Centro, comparece ante mi, requiriendo mis servicios notariales, **ADRIAN MARCO ANTONIO MOLINA PÉREZ**, de cincuenta y siete años de edad, soltero, guatemalteco, comerciante, de este domicilio, quien se identifica con el Documento Personal de Identificación -DPI-, con Código Único de Identificación -CUI-, dos mil doscientos trece, cincuenta y un mil quinientos setenta y cuatro, un mil doscientos diez (2213 51574 1210), emitido por el Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala, quien actúa en nombre propio para requerir mis servicios notariales a efecto de prestar **DECLARACIÓN JURADA** como parte de los requisitos que le solicitan para el Examen Público de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de conformidad con lo siguientes: **PRIMERO:** Como Notaria hago saber al señor Adrián Marco Antonio Molina Pérez, lo relativo al delito de y pena de perjurio, quien bajo juramento solemne promete decir la verdad y manifiesta ser de los datos de identificación personales consignados. **SEGUNDO:** Manifiesta: a) Que es estudiante de la carrera de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogacía y Notariado, plan diario, del ciclo académico dos mil veintitrés de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; b) Que **no cuenta con el nombre de las ternas examinadoras de las dos fases de los exámenes técnico profesionales, fue imposible obtener la información de las Coordinaciones respectivas en virtud de la situación actual del Campus Central y razón por la cual a continuación declara bajo juramento**, las fechas en las cuales realizó dichas fases; c) Que con fecha veintiocho de noviembre de dos mil veintidós sustentó en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el examen técnico profesional de la **PRIMERA FASE**, en la jornada



vespertina nocturna, con resultado APROBADO en la misma; d) Que con fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, sustentó en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el examen técnico profesional de la **SEGUNDA FASE**, en la jornada matutina, con resultado APROBADO en dicha fase. No habiendo nada más que hacer constar, se finaliza la presente acta de declaración jurada, en el mismo lugar y fecha, treinta minutos después de su inicio, quedando contenida en una hoja de papel bond tamaño oficio impresa en ambos lados, a la que le adhiero los timbres de conformidad con la ley. Leo lo escrito al requirente quien, enterado de su contenido, objeto, validez y efectos legales, la acepta, ratifica y firma.

Adrian Alarín

Ante Mi:



Abgda. Miriam García Merles
ABOGADA Y NOTARIA



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, FRANCISCO PÉREN QUECHENOJ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
ADRIÁN MARCO ANTONIO MOLINA PÉREZ, con carné 9116719,
 intitulado IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE SERVIDORES PÚBLICOS, SEGÚN SU
 PREPARACIÓN PARA LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE JUNTAS DE COTIZACIÓN Y/O LICITACIÓN, PARA LA
 CONFIABILIDAD DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN.

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.



ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ
 Vocal I en sustitución del Decano



Fecha de recepción 21.07.2021

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

Francisco Peren Quechenoj
 ABOGADO Y NOTARIO



LIC. FRANCISCO PEREN QUECHENOJ
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala 07 de agosto del año 2021

Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Dr. Herrera Recinos:

Respetuosamente me dirijo a su persona con el objeto de manifestarle que asesoré el trabajo de tesis del alumno Adrián Marco Antonio Molina Pérez según nombramiento de fecha dieciocho de mayo del año dos mil veintiuno, intitulado: **“IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE SERVIDORES PÚBLICOS, SEGÚN SU PREPARACIÓN PARA LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE JUNTAS DE COTIZACIÓN Y/O LICITACIÓN, PARA LA CONFIABILIDAD DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN”**, para el efecto procedí a la realización de los cambios y modificaciones necesarias y declaro que con el sustentante no me une parentesco alguno dentro de los grados de ley, por lo que emito el siguiente dictamen tomando en consideración lo siguiente:

- a) Se llevó a cabo un trabajo que denota un valioso aporte tanto técnico como científico y abarca un extenso contenido doctrinario y legal, habiendo sido el objeto de estudio del tema relacionado con la importancia de implementar un registro electrónico de servidores públicos en Guatemala.
- b) La metodología empleada durante el desarrollo del trabajo llevado a cabo tiene relación con los capítulos de la tesis y con su respectiva presentación, hipótesis y comprobación de la hipótesis. Para redactar la introducción y conclusión discursiva, se utilizaron los métodos inductivo y analítico, así como se aplicaron los métodos deductivo y sintético.
- c) En cuanto a los objetivos de la misma se puede indicar que es fundamental que se lleve a cabo una investigación integral relacionada con la correcta integración de juntas de licitación para su adaptación jurídica en Guatemala.
- d) La hipótesis que se formuló originalmente quedó comprobada, debido a que el trabajo desarrollado por el sustentante muestra claramente las motivaciones por las cuales se impone una determinada pena, así como su magnitud y extremos.
- e) Los capítulos de la tesis permitieron la comprensión de los criterios técnicos y jurídicos que fundamentan las aseveraciones realizadas. El aporte científico del tema es fundamental y se basó en un contenido actual. En cuanto a la conclusión discursiva, se relaciona con el contenido del trabajo de investigación y señala el adecuado nivel de síntesis legal relacionado con el objeto del tema. Además, la bibliografía que se utilizó para la elaboración de la tesis ha sido la acorde y adecuada.

LIC. FRANCISCO PEREN QUECHENOJ
ABOGADO Y NOTARIO



Doy a conocer que el trabajo de tesis del sustentante cumple de manera eficaz con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que **DICTAMINO FAVORABLEMENTE** para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

Lic. Francisco Peren Quechenoj
Asesor de Tesis
Colegiado 6516

Francisco Peren Quechenoj
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala 16 de junio del 2022.



Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Estimado Director:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis del bachiller **ADRIAN MARCO ANTONIO MOLINA PEREZ**, la cual se titula **"IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ELÉCTRICO DE SERVIDORES PÚBLICOS SEGÚN SU PREPARACIÓN PARA LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE JUNTAS DE COTIZACIÓN Y/O LICITACIÓN PARA LA CONFIABILIDAD DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN"**.

Le recomendé al bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

ID Y ESNEÑAD A TODOS.

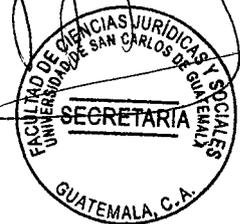
Lidia Ingrid Beatriz Vides Guzmán
Consejero Docente de Redacción y Estilo



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintidós de mayo de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante **ADRIÁN MARCO ANTONIO MOLINA PÉREZ**, titulado **IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE SERVIDORES PÚBLICOS, SEGÚN SU PREPARACIÓN PARA LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE JUNTAS DE COTIZACIÓN Y/O LICITACIÓN, PARA LA CONFIABILIDAD DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN**. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme sabiduría e iluminar mi camino y terminar mi carrera profesional.
- A MI PADRE:** Adrián Molina, por su amor, apoyo incondicional, ejemplo y esfuerzo, lo amo con todo mi corazón.
- A MI MADRE:** Urbana Pérez de Molina, por su amor, apoyo incondicional, ejemplo y esfuerzo, la amo con todo mi corazón.
- A MIS HIJOS:** Ingrid Molina, Ariana Molina, Antonio Molina y Joseph Molina por ser la inspiración de mi vida.
- A MI ESPOSA:** Etelvina Álvarez, por su amor y comprensión.
- A MIS HERMANOS:** Por su apoyo.
- A:** La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por darme la oportunidad de ser un profesional.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, y su claustro de catedráticos que con su apoyo y enseñanzas han hecho posible este triunfo.



PRESENTACIÓN

Este estudio, pertenece a la rama cognitiva del derecho administrativo, esto basado en el estudio de la integración de las juntas de licitación y cotización, y los procesos de contratación, compra y adquisición del Estado de Guatemala. Que se realizó a través de la investigación cualitativa. El sujeto de estudio son las juntas de licitación y cotización pública como órganos temporales capaces de adjudicar y conocer los procesos de compra y contratación del Estado. El objeto de esta investigación es determinar la necesidad de implementar el Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación para la correcta integración de juntas de licitación y/o cotización para la confiabilidad de los procesos de adquisición.

El estudio jurídico se realizó en el municipio y departamento de Guatemala, en el período comprendido entre el año 2019 y 2020, abordando la integración de las juntas de licitación y cotización. El aporte académico de la investigación será la determinación de la integración irregular de las juntas de licitación, ya que actualmente estas se componen con servidores y funcionarios públicos que no son idóneos, que carecen de los conocimientos técnicos, jurídicos o financieros acerca del objeto de compra y no se cumple con lo establecido en el Artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado que manda a nombrar servidores de otras dependencias.



HIPÓTESIS

La hipótesis planteada en la investigación fue la siguiente: En los Ministerios de Estado no se cuenta con personal idóneo para la integración de las juntas de licitación y cotización, por lo que deberían de nombrar personal capacitado de otras entidades de gobierno según regula el Artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado; dicho mandato no se cumple por diversas causas, por lo que en respuesta a esta carencia, se debe de implementar el Registro de Servidores Públicos según su preparación para propiciar en primer lugar la correcta integración de las juntas y en segundo lugar la confiabilidad de los procesos de adquisición.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se comprobó la hipótesis a través del método de investigación deductivo, logrando evidenciar que al conformar las juntas de licitación, cotización o calificación los Ministerios de Estado en muchas ocasiones no cuentan con personal idóneo en virtud del Artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado tienen opción de convocar personal de otras dependencias, mandato que difícilmente se cumple debido a que se carece de información acerca de la formación académica o técnica de los servidores y funcionarios por lo cual se hace necesario conformar el Registro de Servidores Públicos según su preparación, para favorecer su integración y confiabilidad en los procesos.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. El Estado	1
1.1. Aspectos generales	1
1.2. Definición	4
1.3. Elementos del Estado	6
1.3.1. Población	6
1.3.2. Territorio	7
1.3.3. El poder	9
1.3.4. Soberanía	9
1.4. Organismos del Estado	10
1.4.1. Organismo Legislativo	11
1.4.2. Organismo Ejecutivo	12
1.4.3. Organismo Judicial	14

CAPÍTULO II

2. Administración pública	17
2.1. Definición	17
2.2. Elementos de la administración pública	19
2.2.1. Órgano administrativo	19
2.2.2. Actividad administrativa	19
2.2.3. Finalidad	20
2.2.4. Medio	20

2.3. Sistemas de la administración pública	20
2.3.1. Centralización	21
2.3.2. Desconcentración administrativa	22
2.3.3. Descentralización.....	22
2.3.4. Autonomía administrativa.....	23
2.4. Fases de la actividad administrativa del Estado.....	24
2.4.1. Planificación.....	24
2.4.2. Coordinación.....	27
2.4.3. Organización	27
2.4.4. Dirección.....	28
2.4.5. Control	28

CAPÍTULO III

3. Compra y contratación en la administración pública	31
3.1. Contrato.....	31
3.2. La contratación administrativa	33
3.3. Características del contrato administrativo.....	34
3.3.1. Juridicidad.....	35
3.3.2. Bilateralidad	35
3.3.3. Cláusula exorbitante	35
3.3.4. Jurisdicción especial.....	36
3.3.5. Preferencia del Estado.....	36
3.4. Principios de la contratación administrativa.....	37
3.4.1. Principio de legalidad	37
3.4.2. Principio del interés público o bien común.....	38
3.4.3. Principio de equilibrio financiero.....	39
3.5. Procedimientos contractuales.....	39
3.5.1. Cotización	40

3.5.2. Licitación pública	42
3.5.2.1. Procedimiento de licitación	43
3.5.3. Modalidades específicas de adquisiciones del Estado	46
3.5.3.1. Compra de baja cuantía	46
3.5.3.2. Compra directa	47
3.5.3.3. Adquisición con proveedor único	47
3.5.3.4. Arrendamiento	48
3.5.3.5. Contrato abierto	49
3.6. Sistema de Información de Contrataciones del Estado	50

CAPÍTULO IV

4. Implementación del Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación para la correcta integración de juntas de cotización y/o licitación para la confiabilidad de los procesos de contratación	55
4.1. Juntas de licitación y cotización	55
4.2. Integración de las juntas de licitación	56
4.3. Impedimentos para integrar las juntas de licitación	60
4.4. Excusas obligatorias para integrar juntas de licitación, cotización y calificación	62
4.5. Análisis de la necesidad de implementar el Registro Electrónico de Servidores Públicos según preparación para la correcta integración de juntas de cotización y/o licitación para confiabilidad de los procesos de contratación	62
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	67
BIBLIOGRAFÍA	69



INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala, para el cumplimiento de su finalidad suprema, realiza negocios jurídicos con particulares para obtener bienes, suministros para lo cual en cumplimiento de la Ley de Contrataciones del Estado emplea los sistemas de contratación denominados cotización, licitación pública, contrato abierto y las formas de contratación especial reguladas en la referida ley. Las juntas de licitación y cotización son los órganos administrativos temporales competentes para recibir, calificar y adjudicar los procesos de compra y contratación del Estado y deben de estar conformadas por personas idóneas calificadas con el conocimiento jurídico, financiero, o técnico.

El tema se eligió, derivado de la problemática existente con relación a la integración de las juntas de licitación, cotización y/ o calificación debido a que en la actualidad los Ministerios de Estado no siempre cuentan con el personal calificado para su integración o bien no se alterna al personal en la integración de las juntas afectando la confiabilidad de los procesos de contratación, ya que muchas veces no se actúa de forma imparcial o bien se adjudican contratos a proveedores que no llenan las especificaciones de las bases por el desconocimiento técnico de la Junta de Licitación, Cotización y/o Calificación.

La hipótesis planteada se comprobó y se determinó que para que las entidades nominadoras puedan cumplir con las disposiciones del Artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado, es preciso y viable la creación del Registro de Servidores Públicos según su Preparación, y de esta forma integrar las juntas con gente idónea y aumentar la confiabilidad de los procesos de compra y contratación. El objetivo general fue determinar si la implementación del Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación es la solución para que autoridades competentes nombren personas idóneas para integrar las juntas de licitación y cotización, cuando no se cuente con dicho personal en la entidad contratante.

El estudio está contenido en cuatro capítulos; el primero se refiere al Estado; el segundo desarrolla la administración pública; el tercero se refiere a la compra y contratación en la



administración pública; el cuarto desarrolla las juntas de licitación y cotización, su integración, impedimentos y excusas para integrar juntas de licitación y/o cotización, finalmente contiene un análisis de la necesidad de implementar el Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación para la confiabilidad de los procesos de adquisición. Los métodos que fueron empleados fueron cuatro, el método inductivo, el método deductivo, el método analítico sintético.

El aporte académico de la investigación, es directamente evidenciar que la integración correcta, y con personas idóneas de las juntas de licitación y/o cotización beneficia el proceso de compra y contratación, para lo cual se debe de crear el Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación para facilitar la información de trabajadores del Estado que trabajan en otras dependencias y sus capacidades a las autoridades superiores de los Organismos, Ministerios y dependencias del Estado que tienen a su cargo los procesos de compra y contratación.



CAPÍTULO I

1. El Estado

El Estado es la organización formal de seres humanos asentados en un territorio determinado para la consecución de sus fines; en un Estado democrático y representativo como Guatemala, los ciudadanos delegan el ejercicio del poder soberano en sus representantes, para que estos a su vez administren los recursos públicos para satisfacer las necesidades mínimas de la ciudadanía y que estos a su vez puedan gozar de los derechos y libertades que la Constitución Política de la República de Guatemala les garantiza. En esta investigación jurídica, se abordará lo relativo al Estado, ya que el tema central a investigar es la falta de personal idóneo para conformar las juntas de licitación y/ o cotización en los procesos de compra y contratación del Estado de Guatemala.

1.1. Aspectos generales

El Estado es el resultado de la evolución social y política de la sociedad humana, la cual ha evolucionado de su forma primitiva hasta llegar a ser tal y como lo conocemos en la actualidad: el Estado constitucional de derecho.

“El Estado no ha sido el mismo desde su origen. Es un fenómeno que ha estado en constante evolución, desde consistir en formas organizativas simples hasta dimensiones más complejas. De acuerdo a historiadores, antropólogos, etc. La sociedad ha pasado desde su



Estado primitivo, que data de hace aproximadamente cinco mil años, pasando por el Estado feudal, hasta llegar al Estado – Nación que actualmente conforma nuestra sociedad, que se funda en el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada uno y en la aceptación de la interacción con las entidades políticas autónomas del Estado.”¹

El Estado primitivo, se caracterizó por estar compuesto de comunidades humanas sin Estado, organizadas para protegerse y proveerse de los alimentos necesarios para sobrevivir; Consecuentemente, el Estado feudal, se caracterizó por el sometimiento de comunidades humanas enteras a la voluntad del señor feudal; por último, el Estado moderno o Estado Nación surge juntamente con el constitucionalismo, con el que se pretendía limitar el poder de los monarcas que hacían uso excesivo del poder en el Siglo XVI.

Las características esenciales del Estado moderno, constitucional y que han evolucionado en conjunto con la sociedad son: la soberanía, personalidad jurídica y el ordenamiento jurídico. “Soberanía como adjetivo del poder calificando al Estado en su unidad total como soberano; personalidad jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones y, sumisión al derecho, que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.”²

Considerando lo expuesto por Castillo Lara, la soberanía es el poder político del pueblo en un Estado, que le permite gobernar en su territorio sin interferencia externa, el Artículo 15

¹ Castillo Lara, Jorge Luis. **La política de aristóteles**. Pág. 5.

² Universidad de San Carlos de Guatemala. **Apuntes de derecho administrativo**. Pág. 16.



del Código Civil indica que el Estado es una persona jurídica y con ello su capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones en el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus fines. En un Estado constitucional de derecho, la sujeción a las normas es una característica que garantiza que las autoridades actuarán con estricta legalidad.

“Los clásicos fines del Estado, conservación, justicia y bienestar, todos ellos comprendidos en el bien común, son categorías abstractas, que sólo adquieren sentido frente a cada modelo político concreto, situado en el tiempo y en el espacio. Esta circunstancia permite comprender que la respuesta a la cuestión de legitimidad entendida como vinculación a los fines de la institución, a la ideología política, al sistema de creencias varía también en el tiempo y en el espacio para cada modelo político.”³

Considerando el texto citado, de forma general el fin del Estado es el bienestar general, sin embargo, cada Estado en su constitución política vigente en el tiempo y espacio establece su finalidad, forma de gobierno, ideología política, entre otros. Con relación a la finalidad del Estado de Guatemala, la Constitución Política de la República de Guatemala determina en el Artículo 1: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

El Estado de Guatemala, se conforma por la totalidad de población asentada en el territorio guatemalteco, la cual voluntariamente se somete al ordenamiento jurídico vigente y al gobierno para el cumplimiento de sus fines.

³ Moreira Adriano. **Los fines del Estado**. Págs. 11.



“El fin de todo Estado es la conservación y el bienestar de los individuos” en tanto que Juan Jacobo Rousseau afirmaba que “el fin de toda asociación es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre.”⁴ Según lo manifiesta el autor Alejandro Groppali, la finalidad del Estado debe de analizarse desde dos puntos de vista doctrinarios: Primero debe de considerarse que su existencia se debe a la búsqueda del bienestar general o como lo consideraba Jean Jaques Rosseau como un garante de la conservación de los derechos del hombre.

La Constitución Política de la República de Guatemala, sigue la corriente humanista, hace del ser humano el centro de su existencia, por lo que al interpretarse cada una de sus normas debe de aplicarse un criterio hermenéutico *pro homine*; en otras palabras, cada una de las normas constitucionales están orientadas a proteger al ser humano y sus derechos fundamentales.

1.2. Definición

“El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órgano de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”⁵ Por lo tanto, para la existencia del Estado, la población y el gobierno

⁴ Canché Escamilla, Jorge Luis. **Economía, educación y sociedad. Una opinión.** Pág. 75.

⁵ Acosta Romero, Miguel. **Compendio de derecho administrativo.** Pág. 60.



deben estar sujetos a un ordenamiento jurídico que los encamine al cumplimiento de la finalidad del Estado mismo, que es el bien común.

El término Estado se define de la manera siguiente: “El Estado es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de aquellos.”⁶ Sin la permanencia de sus elementos esenciales, no es posible la existencia del Estado, ya que para que exista poder obligadamente debe de existir un pueblo soberano erigido en un territorio.

“El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.”⁷ Por lo tanto, la estructura y funcionamiento de un Estado obligadamente debe de regirse por las estipulaciones del ordenamiento jurídico, no es posible la existencia del mismo, sin el sometimiento voluntario de la sociedad al mismo y la delegación del poder en las autoridades de gobierno.

Considerando los autores citados, concluyo que el Estado es la organización formal de seres humanos sometidos a un ordenamiento jurídico, asentados en un espacio de tierra

⁶ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1977. Pág. 114.

⁷ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 22.



demarcado y sobre el cual la población ejerce su poderío soberano para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

1.3. Elementos del Estado

Como se discutió con anterioridad, el Estado se conforma de ciertos elementos esenciales para su existencia, la población, el territorio que constituye el espacio geográfico de dominio, el poder que emana del pueblo y que este delega en sus representantes, y la soberanía que le permite imponer su voluntad, tomar decisiones sin interferencia extranjera.

1.3.1. Población

La población se conforma por la totalidad de seres humanos, asentados dentro de los límites geográficos de un Estado, que se organizan para la consecución de una finalidad común y que se someten al ordenamiento jurídico para organizar el Estado, garantizar los derechos y libertades civiles. La población, es el elemento fundamental de un Estado, debido a que es la que ostenta el poder político, en otras palabras, ejerce el poder soberano y lo delega en sus representantes para que gobiernen.

“Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de este. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal.”⁸ Por lo tanto, la población

⁸ Jean Jaques Rousseau. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 100.



del Estado tiene una doble funcionalidad: La primera como objeto de derecho, quiere decir que es la razón de la existencia del Estado y debe de ser su prioridad, y la segunda como sujeto de la actividad estatal ya que el hombre es quien se beneficia de las diligencias del Estado.

1.3.2. Territorio

El territorio es el límite de la jurisdicción del Estado, el área de espacio geográfico en el que un pueblo ejerce su soberanía. El término territorio se define de la forma siguiente: “De la palabra latina *terra*, tierra; y según otros, del verbo *terrere*, desterrar. Parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de un Estado, provincia, región o municipio.” Al referirse a jurisdicción, el autor citado refiere al límite de la soberanía de un pueblo, por el derecho de otro Estado, es decir, el límite geográfico que limita el poder de un pueblo o nación, departamento o municipio para la división administrativa de Guatemala.

“El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.”⁹ Desde esta perspectiva, el territorio adquiere suma importancia para el desarrollo de las actividades de la población, ya que no solo es el límite del poder estatal, sino el área terráquea en la que la población desarrolla sus relaciones sociales, y en el que el Estado mismo se obliga a garantizar todos aquellos derechos humanos reconocidos en la Constitución.

⁹ Montañez Gómez, Gustavo y Ovidio Delgado Mahecha. **Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional.** Págs. 120-134.



Con relación al territorio, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 142: De la soberanía y el territorio. El Estado ejerce plena soberanía, sobre:

- a) El territorio nacional integrado por suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial, en la extensión que fija la ley, y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos.
- b) La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y
- c) Los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme a la práctica internacional.”

Por lo tanto, considerando los autores y el texto constitucional citado, concluyo que el territorio es el espacio geopolítico dentro del cual el Estado ejerce su soberanía y se desarrollan las relaciones sociales y desarrollo de la población guatemalteca. A nivel interno, el territorio de la República de Guatemala, se divide administrativamente según lo regula el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala en departamentos, municipios y regiones destinadas al desarrollo económico, social y cultural.



1.3.3. El poder

El poder se define como “la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos”.¹⁰ El poder le permite al Estado cumplir con la realización de sus fines, hacer su voluntad en un territorio y la imposición de normas jurídicas para regular la conducta de la población del Estado de conformidad con su norma jurídica elemental o constitución.

1.3.4. Soberanía

La soberanía, es sinónimo de dominación; por ende, se entiende que este elemento del Estado es la facultad del Estado mismo para ejercer dominación y poder, en su territorio y sobre su población además de imponerse frente a otros Estados que forman la comunidad internacional, que le reconocen como tal.

La Constitución Política de la República de Guatemala, respecto a la soberanía regula en el Artículo 141 lo siguiente: “Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.” El poder soberano deviene del pueblo, en un Estado republicano, democrático y representativo como Guatemala, dicho poder es delegado en los tres organismos del Estado, y es el mismo pueblo el que designa representantes mediante un

¹⁰Bodenheimer, Edgar. **Teoría del derecho**. Pág. 25.



proceso democrático para que ejecuten las tres funciones del Estado: legislativa, administrativa y judicial.

“En una democracia, debido a la separación de poderes, no existe desde el punto de vista constitucional, soberano. La unidad soberana del poder estatal desaparece, dicho poder está más bien subdividido, repartido entre los distintos órganos. Todos los *pouvoirs constitués* gozan de las competencias otorgadas y delimitadas por la Constitución. Ningún órgano estatal tiene asignada la competencia exclusiva que no pueda ser corregida bajo ciertas circunstancias por otro órgano, para tomar la decisión definitiva y vinculante en todos los asuntos internos.”¹¹

El poder es único e indivisible, sin embargo, en los Estados democráticos, tal como lo sugiere la teoría de separación de poderes de Montesquieu, el poder ha sido depositado en diversos organismos independientes reconocidos constitucionalmente, con facultades contraloras, que les permiten ejercer control entre sí y de esta forma evitar el abuso del poder.

1.4. Organismos del Estado

El Estado tiene tres funciones principales, la función administrativa, la función legislativa y la función judicial las cuales son esenciales para la realización de la finalidad del Estado, ya que estas son realizadas por organismos especializados y de esta manera satisfacer las necesidades de la población, estos se desarrollan a continuación:

¹¹ Hillgruber, Christian. **Soberanía – La defensa de un concepto jurídico**. Pág. 6.



1.4.1. Organismo Legislativo

“Un órgano colegiado, de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo, cuya legitimidad deviene de la voluntad popular enunciada por medio del voto en sufragio universal. Es integrado por el número de diputados señalados por la ley, y con base en el sistema de asignación de escaños o curules que esta establece. Puede estar integrado por una o dos Cámaras. Sus funciones son de carácter diverso pero las tres más importantes, dentro de las cuales se podrían subsumir estas, son: la función de creación, modificación y derogación de leyes; el ejercicio de los controles inter-órganos (horizontales; y el ejercicio de los controles intraórganos (verticales).”¹²

El organismo legislativo tiene la potestad legislativa para crear, derogar y abrogar leyes ordinarias para regular la conducta de los habitantes y que son de aplicación obligatoria dentro del territorio guatemalteco, además ejerce una función de control intraórganos que permite el equilibrio del poder, entre estos controles se encuentra el político, mediante el cual los diputados realizan interpelación de Ministros de Estado y otros funcionarios.

Para que una ley sea considerada legítima, deben haber sido creadas mediante el proceso formal establecido, en el caso de Guatemala, la primacía legislativa le corresponde al Congreso de la República de Guatemala, el cual se integra de conformidad con el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por los diputados electos por

¹² Pereira Orozco, Alberto. **Derecho constitucional**. Pág. 203.



el pueblo mediante el sufragio para un período de cuatro años. En la actualidad el Congreso de la República se integra por 160 diputados de los distintos distritos electorales, personal técnico y administrativo.

Con relación a las funciones y atribuciones del Organismo Legislativo, estas se realizan de forma independiente y regulan del Artículo 157 al 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

1.4.2. Organismo Ejecutivo

El Organismo Ejecutivo, tiene como principal función realizar la función administrativa o ejecutiva del gobierno, es decir ejecutar programas y políticas de gobierno que le permitan satisfacer las necesidades mínimas de la población y propiciar el bien común. Su origen normativo, está determinado por el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece lo siguiente: "Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala, y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

El Presidente de la República, actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República.



El Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.” Por lo tanto, el Presidente de la República, es quien ejerce la función ejecutiva, de forma conjunta con los Ministros de Estado, quienes ejecutarán las directrices de éste en su respectivo ámbito, las secretarías de la Presidencia que ejercerán una función de asesoría al Presidente y las demás entidades centralizadas y descentralizadas que tendrán funciones específicas. Actualmente existen los siguientes ministerios de Estado:

1. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
2. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
3. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
4. Ministerio de Cultura y Deportes.
5. Ministerio de la Defensa Nacional.
6. Ministerio de Desarrollo Social.
7. Ministerio de Economía.
8. Ministerio de Educación.



9. Ministerio de Energía y Minas.
10. Ministerio de Finanzas Públicas.
11. Ministerio de Gobernación.
12. Ministerio de Relaciones Exteriores.
13. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
14. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Es competencia del Organismo Ejecutivo, ejercer la función administrativa conforme a las políticas del gobierno electo por el pueblo, y a través de sus ministerios satisfacer las necesidades principales de la población dentro de las que se encuentran la educación, la salud, la seguridad, entre otras.

1.4.3. Organismo Judicial

La función principal del Organismo Judicial es la administración de justicia, aplicar las normas positivas vigentes a casos concretos de forma imparcial y resolver controversias.

Las atribuciones del Organismo Judicial se regulan en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Independencia del Organismo Judicial y potestad



de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de las resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca.

Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.”

La facultad de administrar justicia y ejecutar lo juzgado compete de forma exclusiva a la Corte Suprema y demás tribunales de justicia de forma independiente. El Organismo Judicial se integra por el conjunto de órganos jurisdiccionales que ejercen competencia para resolver casos concretos según la materia, cuantía y territorio.

Las funciones del Organismo Judicial, se desarrollan en la Ley Orgánica del Organismo Judicial, siendo estas la función jurisdiccional la cual es desarrollada exclusivamente por la Corte Suprema de Justicia y Tribunales existentes y la función administrativa, que es dirigida por la Corte de Suprema de Justicia. En este capítulo se abordó la definición de Estado,



aspectos generales, elementos del Estado, y los organismos del Estado, por las entidades de gobierno que realizan las compras, adquisiciones y contrataciones para el cumplimiento del bien común.



CAPÍTULO II

2. Administración pública

Previo a definir el término administración pública, es preciso determinar el derecho administrativo, como el conjunto de normas ordinarias, de derecho público que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares y entre entidades de la administración pública.

El autor Zanobini, con relación al derecho administrativo refiere: “El derecho administrativo es aquella parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos.”¹³ En consecuencia, el derecho administrativo se integra por normas que otorgan competencia y regulan la actividad del Estado, es decir, regulan la forma en que se utilizan los fondos públicos, se prestan servicios y se relaciona el Estado con los particulares.

2.1. Definición

Administración, es la “actividad humana que tiene como objetivo coordinar los recursos con los que cuenta una organización y lograr en forma eficiente y satisfactoria los objetivos individuales e institucionales.”¹⁴ Por lo que la administración es una actividad que de forma

¹³ Parada, Ramón. **Concepto y fuentes del derecho administrativo**. Pág. 1.

¹⁴ Universidad Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración. **Apuntes para la asignatura de administración básica**. Pág. 21.



obligatoria requiere de trazar objetivos claros y precisos, planificación, cuantificación de recursos, estrategias, que permitan cumplir con objetivos de forma eficiente.

En consecuencia, la administración pública es aquella actividad estatal realizada por funcionarios y servidores públicos para coordinar el uso de los recursos del Estado para lograr con eficacia, eficiencia y transparencia la ejecución de todos los programas, políticas y estrategias de gobierno que permitan propiciar el bien común de la población.

La administración pública, se conforma por el conjunto de órganos administrativos centralizados, desconcentrados, descentralizados que integran los diversos organismos de Estado, entidades autónomas que utilizan recursos públicos para el cumplimiento de inmediato del objetivo general del Estado que es el bien común, y el propio que determina la creación de las diversas instituciones.

“La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra, constituye función típica del poder ejecutivo nacional o provincial y de los municipios, su actividad es la que regula el derecho administrativo.”¹⁵ La actividad administrativa, como lo refiere el autor citado es propia del organismo ejecutivo, sin embargo, los organismos judicial y legislativo también realizan actividades administrativas por lo que de igual forma estarían afectos a las disposiciones del derecho administrativo, aunque esta no fuere su función principal.

¹⁵ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 61.



2.2. Elementos de la administración pública

Para su perfecta integración y ejecución de actividades, la administración pública se debe de integrar con ciertos elementos fundamentales que le permiten cumplir con sus funciones y acercarse a la población. Estos son el órgano administrativo, la actividad administrativa, finalidad, medio, los cuales se abordarán a continuación.

2.2.1. Órgano administrativo

El órgano administrativo, es una unidad administrativa de carácter funcional, cuya función principal es ejecutar acciones y prestar servicios públicos. El órgano administrativo es a quien la ley le otorga la competencia administrativa; el funcionario público sólo pone su voluntad para ejercer la competencia del mismo, razón por la cual el órgano administrativo va a ser el elemento más importante de la administración. En consecuencia, podemos decir que el órgano administrativo es el medio utilizado por el Estado para manifestar su voluntad. Es a través de los funcionarios y servidores públicos que se ejecuta la competencia administrativa otorgada por la ley al órgano administrativo.

2.2.2. Actividad administrativa

Como se refirió con anterioridad, la actividad administrativa del Estado está constituida por aquellas acciones que realizan los órganos administrativos para cumplir con su función. Los actos administrativos, se definen como “todas las operaciones materiales realizadas para



asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, entrando tales actos en el contenido de la función administrativa desde el punto de vista jurídico.”¹⁶ Por lo tanto, la actividad administrativa es la materialización de la competencia de los órganos administrativos que conforman el Estado.

2.2.3 Finalidad

La finalidad inmediata de la administración pública es la búsqueda del máximo bienestar de la población que conforma el Estado, sin embargo, cada órgano administrativo tiene una finalidad específica dotada por la ley.

2.2.4. Medio

El medio utilizado por el órgano administrativo para el cumplimiento de su finalidad específica es el servicio público, entre los que podemos mencionar, servicios públicos de salud, agua, energía eléctrica, etc.

2.3. Sistemas de la administración pública

“Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal con la finalidad de lograr la unidad de la acción,

¹⁶ Marienhoff, Miguel Santiago. **Tratado de administrativo**. Pág. 42.

dirección, y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política.”¹⁷

El Estado utiliza diversas formas para dirigir y estructurar las diversas entidades públicas que lo conforman, y de esta manera asegurar que la finalidad del Estado se cumpla. Estos sistemas de organización se refieren además a la forma en la que los órganos administrativos se subordinan jerárquicamente para el cumplimiento de su finalidad. Estos sistemas son, la centralización o concentración administrativa, desconcentración, descentralización y autonomía. Se desarrollan a continuación:

2.3.1. Centralización

La centralización o concentración administrativa, es el sistema administrativo en el cual el poder de decisión está centralizado en el órgano superior jerárquico, que dirige y aprueba las acciones de los órganos subordinados.

“El organismo ejecutivo se encuentra constituido por la administración centralizada, donde encontramos en la cúspide de la pirámide jerárquica al Presidente de la República, al Vicepresidente, ministros de Estado y viceministros de Estado y funcionarios dependientes, la concepción más frecuente es llamar gobierno al Organismo Ejecutivo.”¹⁸ El Estado es una persona jurídica que tiene a su cargo la administración de los recursos del Estado, a nivel

¹⁷ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 1.

¹⁸ Calderón, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**. Pág. 25.

jerárquico, el órgano superior es el Presidente de la República, quien tiene a su cargo dirigir las políticas de gobierno, las actividades de los Ministros, secretarios para el cumplimiento de la finalidad del Estado.

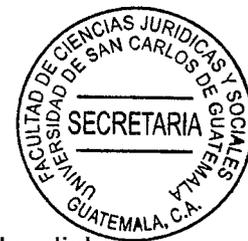
2.3.2. Desconcentración administrativa

“La desconcentración surge cuando el reparto (de competencia) se hace dentro de la misma persona jurídica estatal dándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos.”¹⁹ En otras palabras, existe desconcentración administrativa cuando el órgano superior jerárquico crea otro órgano subordinado sin patrimonio propio, ni independencia administrativa, para que ejecute ciertas actividades que le competen, con la finalidad de aligerar su carga administrativa. Como ejemplo, de entidades desconcentradas se encuentra el Registro de la Propiedad, el Registro de la Propiedad Intelectual, etcétera.

2.3.3. Descentralización

El Artículo 2 de la Ley General de Descentralización respecto al concepto de descentralización, define el concepto de descentralización, exponiendo que esta tiene lugar cuando el Organismo Ejecutivo transfiere a las municipalidades y a otras instituciones o comunidades organizadas por municipalidades cierta competencia que les permite en su

¹⁹ https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/02/7_la_desconcentracion.pdf
(Consultado 20 diciembre 2020).



jurisdicción, prestar servicios públicos, entre otras actividades que deriven de dicha concesión.

Considerando los aspectos doctrinarios y jurídicos expuestos, en la descentralización de la administración pública, se crean órganos independientes con personalidad jurídica propia con capacidad de decisión, libertad de acción para el cumplimiento de su competencia. En el caso de la administración pública guatemalteca, según lo regula el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala la descentralización es una obligación estatal, siendo el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes el único órgano competente para crear este tipo de dependencias; cabe destacar que aunque la entidad descentralizada goce de independencia, siempre está sujeta a controles por parte de la Contraloría General de Cuentas y de la administración central.

2.3.4. Autonomía administrativa

“Los entes autónomos administrativos son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar independientemente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.”²⁰ El autor citado, refiere acerca de las características doctrinarias que son elementales para considerar

²⁰ Balbé, Manuel, Marta Franch y Judith Fifreu. **Manual de derecho administrativo: una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Pág. 115.

a una entidad autónoma, siendo estas la independencia técnica y jerárquica, la capacidad para autofinanciarse y elegir sus propias autoridades.

En consecuencia, al analizar las características de las entidades autónomas que existen en la administración pública guatemalteca, concluyo que en Guatemala a pesar de que a muchas entidades administrativas se les dota del carácter autónomo, en realidad no lo son porque dependen en su mayoría del financiamiento del presupuesto del Estado o tienen injerencia del organismo ejecutivo en el control de su presupuesto. La creación de entidades autónomas, pueden ser creadas por la Asamblea Nacional Constituyente en la Constitución Política de la República de Guatemala, o bien por medio del Congreso de la República de Guatemala con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados que lo conforman.

2.4. Fases de la actividad administrativa del Estado

La administración pública es un proceso de coordinación, planificación, ejecución y medición de resultados, las fases de la actividad administrativa son:

2.4.1. Planificación

“La planeación es la primera fase del proceso administrativo y consiste básicamente en actividades que se realizarán en el futuro, a partir de decisiones tomadas en el presente y cuyos resultados se verán u obtendrán también en el futuro. Planear es proyectar y generar

escenarios.”²¹ En la actividad planificadora el Estado se consideran varios factores, se determinan las necesidades y acciones que se deben de realizar para suplir las necesidades expuestas.

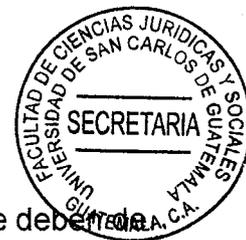
La actividad planificadora del Estado se rige por las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, la cual tiene por objeto establecer los lineamientos para la creación del presupuesto público como instrumento de planificación del Estado. Los principios que rigen esta actividad del Estado son los siguientes:

- a) Principio de precisión: “Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas.”²² El principio de precisión debe ser considerado por el administrador público para señalar en la planificación aquellas actividades, gastos y objetivos que se van a realizar en el año fiscal con la mayor puntualidad posible, ya que esto le va a permitir medir la eficiencia y eficacia de la administración de los recursos.
- b) Principio de flexibilidad: “Dentro de la precisión establecida en el principio anterior todo plan debe dejar margen para los cambios que surjan de éste, ya que razón de la parte imprevisible, ya de las circunstancias que hayan variado después de la previsión.”²³ El principio de flexibilidad, permite al administrador dejar cierto margen de flexibilidad en

²¹ Díaz Alonso, Arturo. **Administración básica I**. Pág. 117.

²² <https://elolympo.com/propiedad-horizontal/gestion-administrativa/27-procesos-administrativos/115-principios-de-las-fases-del-proceso-administrativo> (Consultado: 15 enero de 2021).

²³ <https://elolympo.com/propiedad-horizontal/gestion-administrativa/27-procesos-administrativos/115-principios-de-las-fases-del-proceso-administrativo> (Consultado: 15 enero de 2021).



la planificación, en otras palabras los planes no son del todo rígidos siempre deben permitir cierto margen de cambio, ya sea por factores económicos, temporales, entre otras circunstancias que pudieren alterar la planificación original.

- c) Principio de unidad: “Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función; y todos los que se aplican en la empresa deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un solo plan general.”²⁴ El principio de unidad, es aplicable a la administración en cuanto al cumplimiento del objetivo del Estado, o su finalidad suprema, toda la planificación del Estado debe de ir enfocada a la protección de la persona, la familia y el bien común.
- d) Principio de universalidad: “La planeación debe comprender suficiente cantidad de factores como tiempo, personal, material, presupuesto, etcétera. De tal manera que al desarrollar el plan sea eficiente.”²⁵ Para poder desarrollar una planificación efectiva, el administrador público debe de considerar el techo presupuestario disponible, el objetivo general del Estado y la finalidad del órgano administrativo, el tipo de servicio público que se presta a la población y por supuesto el recurso humano con el que cuenta la institución.

²⁴ <https://elolympo.com/propiedad-horizontal/gestion-administrativa/27-procesos-administrativos/115-principios-de-las-fases-del-proceso-administrativo> (Consultado: 15 enero de 2021).

²⁵ <https://elolympo.com/propiedad-horizontal/gestion-administrativa/27-procesos-administrativos/115-principios-de-las-fases-del-proceso-administrativo> (Consultado: 15 enero de 2021).

- e) Principio de racionalidad: “Todos y cada uno de los planes deben estar fundamentados lógicamente, deben contener unos objetivos que puedan lograrse y también los recursos necesarios para lograrlos.”²⁶ El principio de racionalidad, en la administración pública va de la mano con el principio de legalidad, se debe considerar la finalidad del Estado y el objetivo de las instituciones al momento de la planificación; se debe de realizar además el análisis de los techos presupuestarios asignados y entablar objetivos precisos.

2.4.2. Coordinación

Esta etapa se coordina el Organismo Ejecutivo con las diferentes entidades centralizadas y demás altos mantos del Estado para poder cumplir todos los planes, políticas y objetivos trazados en la planificación.

2.4.3. Organización

“Organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.”²⁷

En esta fase administrativa, el superior jerárquico de cada institución del Estado debe de establecer las actividades que se van a realizar para el cumplimiento de las metas trazadas

²⁶ <https://elolympo.com/propiedad-horizontal/gestion-administrativa/27-procesos-administrativos/115-principios-de-las-fases-del-proceso-administrativo> (Consultado: 15 enero de 2021).

²⁷ Reyes Ponce, Agustín. **Administración Moderna**. Pág. 277.



en la planificación, debe de definir quien, como y en qué momento se realizarán tales actividades.

2.4.4. Dirección

“La dirección es aquel elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente o delegando dicha autoridad, y se vigila de manera simultánea que se cumplen en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.”²⁸

Esta función en la administración pública es realizada por todos los mandos superiores de cada institución centralizada, descentralizadas, desconcentradas y autónomas, ya que consiste en la ejecución y supervisión de las actividades planeadas por la administración central o bien en el caso de las entidades autónomas por la junta directiva.

2.4.5. Control

“Es la medición de los resultados actuales y pasados, en regulación con los esperados, ya sea de forma parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular planes.”²⁹ Mediante el control de las actividades realizadas el administrador puede comparar los resultados obtenidos con los objetivos que se trazaron de forma inicial y reencauzar las tareas de tal forma que se puedan corregir las acciones realizadas y cumplir la planificación.

²⁸ **Ibíd.** Pág. 384.

²⁹ Calderón Morales, Hugo. Derecho administrativo, parte general. Pág. 355.



En la administración pública guatemalteca, además del control que ejerce directamente el administrador sobre las tareas que se han ejecutado, existen otros tipos de control, siendo estos el control externo, control directo y el control político, el primero realizado por las auditorías que realiza la Contraloría General de Cuentas, el segundo realizado por la población a través del acceso a la información y la denuncia pública, y el tercero realizado por el Congreso de la República a través de la figura de la interpelación, en el cual los Ministros de Estado responden acerca de las decisiones políticas y administrativas realizadas en su gestión.

En este capítulo se abordó la definición de administración pública, los elementos de la administración pública, los sistemas de administración pública y las fases de la actividad administrativa del Estado y su regulación en el ordenamiento jurídico guatemalteco, por realizarse la compra y contratación del Estado por los administradores públicos que integran el Estado de Guatemala.





CAPÍTULO III

3. Compra y contratación en la administración pública

El Estado, como persona de derecho público y apegada al principio de legalidad debe de cumplir con ciertas finalidades particulares, es por ello que, a través de los Organismos de Estado, y las demás entidades autónomas y descentralizadas se ejecutan compras y contrataciones con particulares, para poder prestar los servicios públicos y mantener su operatividad. A continuación, se abordarán sus aspectos relevantes.

3.1. Contrato

Antes de conocer la compra y contratación del Estado, es imperante desarrollar el contrato para tener una definición clara ya que es fuente de derechos y obligaciones en las actividades que realiza el Estado

“El vocablo español Contrato proviene de la voz latina *contractus*, que quiere decir lo contraído, por ser el participio pasivo del verbo *contrahere*, derivado de *cum* y *traho*, traducibles como venir en uno, ligarse, lo que después se entiende, como acuerdo de voluntades.”³⁰ El origen del contrato como institución jurídica deviene del derecho romano, y su significado etimológico refiere a que es un acuerdo de voluntades contraído entre dos personas que se obligan entre sí.

³⁰ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 161.



Contrato se define de la siguiente manera: “El pacto o convenio entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas.”³¹ Cabe destacar que un elemento fundamental del contrato es la declaración de voluntad de las partes que convienen en obligarse recíprocamente ya sea a hacer, no hacer o a entregar cierta prestación o compensación a cambio de un servicio o bien.

La definición legal de contrato se encuentra en el Artículo 1517 del Código Civil: “Hay contrato cuando dos o más personas convienen en crear, modificar o extinguir una obligación.”

Por lo tanto, al analizar el artículo citado, el contrato es la formalización de un pacto que realizan dos o más personas, que convienen en obligarse sobre determinada actividad o cosa. Para que un contrato sea considerado valido los contratantes deben de cumplir con los requisitos que establece el Artículo 1251 del Código Civil:

“El negocio jurídico requiere para su validez: capacidad legal del sujeto que declara su voluntad, consentimiento que no adolezca de vicio y objeto lícito.”

Concluyo en virtud de los fundamentos jurídicos y doctrinarios abordados con anterioridad, que para que un contrato administrativo sea válido los contratantes deben de ser mayores de dieciocho años de edad o bien gozar de la personería suficiente para contratar ya sea en nombre del Estado, un menor de edad o una persona jurídica; el contrato debe de realizarse

³¹ Muñoz, Nery. **La forma notarial en el negocio jurídico**. Pág. 4.



de buena fe, sin coacciones, amenazas, violencia o intimidación; por último, el objeto del contrato ya sea prestación de servicios o entrega de cosas materiales deben de ser lícitos.

3.2. La contratación administrativa

El Estado de Guatemala, por medio de las diversas entidades de gobierno centralizadas, desconcentradas, descentralizadas, y autónomas realiza contrataciones de diversos bienes y servicios para el cumplimiento de su finalidad, de ello deriva la importancia de definir el contrato administrativo como el medio utilizado para formalizar tales contrataciones. El contrato administrativo se define de la siguiente manera:

“Una declaración de voluntad del Estado, a través de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas, con una persona individual o colectiva, privada o pública nacional o internacional, con el compromiso del primero de pagar honorarios o un precio por la actividad, servicio o bien, que le presta el contratante, bajo las condiciones establecidas en las leyes de orden público y sometidos en caso de conflicto o incumplimiento a la jurisdicción privada de lo contencioso administrativo.”³²

El contrato administrativo, es bilateral, consensual, se caracteriza además porque uno de los contratantes es el Estado a través de sus órganos administrativos y porque además de las formalidades determinadas para la contratación civil deben de cumplirse ciertos procedimientos preestablecidos que revisten de legitimidad la contratación.

³² Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 8.



“La discusión teórica sobre la existencia del contrato administrativo, muestra dos corrientes doctrinarias, una negativa, que rechaza la existencia de los contratos administrativos, constitutivos de una categoría diferente a la de los del derecho privado; y la otra corriente positiva, que sostiene la existencia de ellos, como diferentes a los celebrados entre particulares y sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, a causa de un interés público implícito en el objeto del contrato.”³³

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, se reconoce la personalidad jurídica del Estado, la capacidad y libertad contractual del mismo, por ende, se defiende la existencia del contrato administrativo, diferenciándolos de los contratos civiles únicamente por las formalidades especialidades que requieren y por ser el Estado contratante.

Otra diferencia entre el contrato de índole civil y la contratación administrativa radica en la forma de resolver controversias, ya que si la parte afectada es el Estado se aplicarán las disposiciones de la Ley de lo Contencioso Administrativo y el procedimiento contencioso administrativo en única instancia.

3.3. Características del contrato administrativo

Como se mencionó con anterioridad, el contrato administrativo tiene ciertas características esenciales que le diferencian de la contratación común, estas son la juridicidad, bilateralidad, la cláusula exorbitante la cual otorga beneficios al Estado por sobre el proveedor amparados

³³ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág.164.



en el bien general, jurisdicción especial y preferencia del Estado, se describen a continuación:

3.3.1. Juridicidad

El contrato administrativo como acto jurídico, debe estar apegado a la ley y a los principios jurídicos que rigen la actuación de los funcionarios y servidores públicos. El órgano contralor de la juridicidad de las actuaciones de la administración pública guatemalteca es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual de conformidad con el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala es el órgano competente para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración pública.

3.3.2. Bilateralidad

El contrato administrativo es sinalagmático, debido a que al contratar el Estado y el contratante adquieren obligaciones mutuas, lo que le da al Estado y al contratista el carácter de deudor y acreedor entre sí.

3.3.3. Cláusula exorbitante

“Se señala en la doctrina que es típico de los contratos administrativos el que contengan cláusulas exorbitantes, es decir, en las cuales la administración pública tiene una serie de derechos que en cierta forma rompen con el principio tradicional de derecho civil de igualdad



de las partes en un contrato.”³⁴ La cláusula exorbitante se redacta en los contratos administrativos, en un inicio porque la parte contratada no tiene mayor injerencia en la redacción de los términos del contrato a establecer, la interpretación, modificación e interpretación contractual, siempre va enfocada a beneficiar al Estado, quien además tendrá el control de controlar y fiscalizar la ejecución del contrato.

3.3.4. Jurisdicción especial

Los conflictos que devienen del cumplimiento o interpretación de contratos administrativos, deberán ser sometidos a jurisdicción especial privativa. De conformidad con el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es el órgano jurisdiccional que tiene como función ser contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública. La Ley de lo Contencioso Administrativo establece en el Artículo 19 numeral segundo la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en materia de contratos y concesiones administrativas, las cuales deberán sustentarse en el proceso contencioso administrativo.

3.3.5 Preferencia del Estado

Esta característica del contrato administrativo consiste o deviene del poder público del cual está investida la administración pública y por medio de ésta, es la misma administración pública impone todas sus condiciones y requerimientos.

³⁴Acosta Romero, Miguel. **Derecho administrativo especial**. Pág. 692 y 693.



3.4. Principios de la contratación administrativa

“Principio jurídico es la relación razonada que correlaciona un fundamento, valor, meta o fin, o en general un estándar establecido como relevante para el derecho, con aquello con que se deba relacionar; siendo la relación razonada el elemento determinante del principio jurídico y el fundamento, valor, meta, fin o estándar establecido como relevante para el derecho su esencia.”³⁵ El autor citado, refiere que principio jurídico está íntimamente relacionado con los valores jurídicos, la inobservancia del principio jurídico irrumpe con la esencia misma de la norma jurídica; en otras palabras, el principio orienta la aplicación, interpretación y la creación jurídica para que se cumpla la meta o fin de la norma de la que se trate.

Se debe resaltar que existen principios que son considerados generales, los que son aplicables al ordenamiento jurídico, otros que son propios de cada rama del derecho o específicos para cada norma jurídica y por último aquellos que son propios de una institución jurídica como lo es el caso de los principios contractuales, se desarrollan a continuación:

3.4.1. Principio de legalidad

El principio de legalidad, es un lineamiento que orienta a que todas las actuaciones de los funcionarios y servidores públicos en ejercicio de sus funciones deben de apegarse a lo que determina la ley, el origen normativo del principio de legalidad, parte del Artículo 154 de la

³⁵Islas Montes, Roberto. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XVII*. Pág. 399.



Constitución Política de la República de Guatemala: “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento a la fidelidad a la Constitución.”

De conformidad con el Artículo citado, las actividades que realizan los funcionarios públicos están determinadas y limitadas al mismo tiempo por la ley. Si un funcionario en ejercicio de su cargo es competente para realizar una actividad, no puede delegarla en una tercera persona. Aplicado a la contratación administrativa, los funcionarios y servidores públicos al realizar contratos administrativos deben de apegarse a las disposiciones del régimen jurídico.

3.4.2. Principio del interés público o bien común

Conforme al principio de interés público o bien común, en una contratación administrativa, el interés social está representado por la administración pública, y el interés particular por la persona particular contratada, por lo que el interés social o del Estado prevalece sobre el interés particular al momento de realizar el contrato o modificarlo.



3.4.3. Principio de equilibrio financiero

“En razón del principio del equilibrio financiero, también conocido como principio de ecuación financiera, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en su celebración, a efecto de que las partes no resulten perjudicadas o que los peligros ocasionados se reduzcan a su mínima expresión, por una relación que se torna inequitativa, ya por causas imputables al Estado o a la administración pública, bien por causas no imputables al Estado, para lo cual se emplean mecanismos diversos como aquellos a que se refieren el llamado hecho del príncipe y la teoría de la imprevisión.”³⁶

En efecto, en el contrato administrativo se debe de buscar el equilibrio financiero, de tal manera que no se perjudique la economía de la entidad contratante o de quien presta el servicio o realiza la venta de insumos y materiales. En el ordenamiento jurídico guatemalteco, el equilibrio financiero se garantiza en los Artículos 7 y 61 de la Ley de Contrataciones del Estado que regulan el pago por fluctuación de precios.

3.5. Procedimientos contractuales

Procedimiento, se define como “el conjunto de acciones, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa.”³⁷

La administración pública debe de actuar con estricto apego al principio de legalidad, los

³⁶ Fernández Ruíz. **Op. Cit.** Pág. 173.

³⁷ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Op. Cit.** Pág. 321.



procedimientos contractuales de la administración pública guatemalteca deben estar previamente establecidos en la legislación guatemalteca, como es el caso del procedimiento de compra y contrataciones el cual se regula en la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala.

3.5.1. Cotización

“El procedimiento de contratación en que intervienen como oferentes sólo las personas o entidades expresamente invitadas o seleccionados por el Administrador, que son los únicos a quienes se les solicita oferta. Es un pedido de ofertas dirigido a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso.”³⁸ El proceso de cotización en consecuencia, está dirigido a ofertantes que están previamente calificados para prestar oferta, y es el administrador el que decide a quienes invitar a ofertar.

Esta modalidad de adquisición se encuentra regulada en el Artículo 39 de la Ley de Contrataciones del Estado, el cual determina que la cotización es la solicitud mediante concurso público a proveedores que ofrecen una propuesta económica a la entidad contratante conforme a las bases en papel o de forma electrónica subidas en el portal de Guatecompras.

Con relación a qué tipo de bienes o servicios deben de adquirirse por cotización, debe de tomarse en cuenta el monto de las mismas, según lo establece el Artículo 38 de la Ley de Contrataciones del Estado: “Monto. Cuando el precio de los bienes, de las obras, suministros

³⁸ Correa, Isabel. **Manual de licitaciones públicas**. Pág. 72.



o remuneración de los servicios exceda de noventa mil quetzales (Q. 90,000; y no sobrepase los siguientes montos, la compra o contratación podrá hacerse por el sistema de cotización así:

Para las municipalidades, que no exceda de novecientos mil quetzales (Q.900,000.00);

Para el Estado y otras entidades, que no exceda de novecientos mil quetzales (Q900,000).

En el sistema de 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 la autorizó.”

Considerando el artículo citado, se debe de realizar el procedimiento de cotización cuando el costo de los bienes, suministros y productos supere los noventa mil quetzales y no exceda de novecientos mil quetzales, para lo cual deberá integrarse una junta de cotización, que tendrá a su cargo recibir las ofertas de los ofertantes y adjudicar el negocio, estas se discutirán más adelante.



3.5.2. Licitación pública

“La licitación es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa.”³⁹

De forma general, la licitación es una modalidad de compra o contratación la cual consiste en solicitar ofertas de negocio de forma pública o abierta para recibir ofertas de proveedores sobre determinado bien o servicio, adjudicando aquella que es más favorable en costos para el contratante.

La licitación pública es un procedimiento preestablecido, que es de utilidad al Estado para realizar compras y contrataciones con particulares, se regula en el Artículo 17 de la Ley de Contrataciones del Estado: “Monto. 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. 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.”

A diferencia de la cotización, en la licitación pública están invitados a ofertar inclusive proveedores que no estén previamente calificados, siempre que el monto exceda de novecientos mil quetzales, para lo cual deberá integrarse una junta de licitación la cual tendrá a su cargo recibir y adjudicar las ofertas.

³⁹Ibíd. Pág. 19.



3.5.2.1. Procedimiento de licitación

El procedimiento de licitación preestablecido en la Ley de Contrataciones del Estado es el siguiente:

a) Elaboración de bases: Si la compra a realizar es superior al monto regulado en el Artículo 38 de la Ley de Contrataciones del Estado. Cuando se realicen licitaciones públicas se deben elaborar ciertos documentos regulados en el Artículo 18 de la Ley de Contrataciones del Estado: "Documentos de licitación. Para llevar a cabo la Licitación Pública, deberán elaborarse, según el caso, los documentos siguientes:

1. Bases de Licitación.
2. Especificaciones generales.
3. Especificaciones técnicas.
4. Disposiciones especiales.
5. Planos de construcciones, cuando se trate de obras."

Las bases de licitación, deben contener la descripción general y específicas de los bienes o servicios a contratar para que la entidad ofertante se apegue a las

disposiciones y requerimientos de la parte contratante. Los documentos enlistados deben de ser aprobados por la autoridad administrativa superior.

- b) **Publicación de bases:** El Artículo 23 de la Ley de Contrataciones del Estado establece que las convocatorias a presentar licitación, deben de ser publicadas en el Diario de Centroamérica u oficial y en GUAATECOMPRAS y entre ambas publicaciones no debe de mediar un plazo superior a cinco días calendario.
- c) **Entrega de ofertas:** Entre la publicación y la presentación de ofertas deben transcurrir por lo menos cuarenta días calendario.
- d) **Presentación de ofertas y apertura de plicas:** Las ofertas se entregan a la junta de licitación en el lugar, dirección, fecha y hora que se haya establecido en las bases de licitación. Si no se llegará a presentar algún oferente, la junta de licitación deberá informar a la autoridad administrativa superior para que prorrogue el plazo para recepción de ofertas. Si en dado caso no se llegare a presentar algún ofertante, la autoridad superior podrá realizar la compra directa, según como lo regula el Artículo 32 de la Ley de Contrataciones del Estado.
- e) **Calificación de ofertas:** El órgano encargado de determinar cuál es la oferta más conveniente a los intereses del Estado es la junta de licitación, la que deberá tomar en consideración los criterios que establece el Artículo 28 de la Ley de Contrataciones del Estado. En esta etapa del procedimiento la junta de licitación podrá solicitar



aclaraciones, ampliaciones y muestras siempre que estas se hayan solicitado en las bases.

Las ofertas que no se ajusten a los requisitos fundamentales de las bases, o bien cuando el precio ofertado sea inconveniente, la junta de licitación tendrá la potestad para rechazar dichas ofertas.

- f) Adjudicación: Esta deberá ser realizada la junta de licitación al finalizar el plazo indicado en las bases y si la oferta responde a los intereses del Estado. La junta de licitación puede adjudicar de forma parcial según lo estipulado en el Artículo 34 de la Ley de Contrataciones del Estado, siempre que este extremo esté establecido en las bases y que la adjudicación parcial sea conveniente a los intereses del Estado, que no forme parte de una obra unitaria y que la naturaleza de los bienes lo permita.

Según el Artículo 35 de la Ley de Contrataciones del Estado, si existieren inconformidades con alguna de las actuaciones de la junta de licitación o con la adjudicación, las personas inconformes tienen un plazo de cinco días para presentar su inconformidad; la junta de licitación tendrá igual un plazo de cinco días para contestar su inconformidad.

- g) Aprobación de adjudicación: Después de contestadas las inconformidades, la junta de licitación dentro del plazo de los dos días hábiles siguientes trasladará el expediente a la autoridad superior para su aprobación o desaprobación. La aprobación de la

adjudicación del negocio deberá realizarse en resolución de la autoridad superior, la cual debe de publicarse en el portal de GUAATECOMPRAS.

- h) Elaboración de contrato: El Artículo 47 de la Ley de Contrataciones del Estado establece que el contrato debe de suscribirse dentro del plazo de 10 días hábiles contados a partir de la adjudicación definitiva por el funcionario competente.

3.5.3. Modalidades específicas de adquisiciones del Estado

Las compras y contrataciones que realiza la administración pública guatemalteca se clasifican de conformidad con la legislación, atendiendo a la cuantía del contrato que el administrador pretende realizar, pudiendo ser de baja cuantía, contrato directo, cotización y licitación pública.

3.5.3.1. Compra de baja cuantía

La clasificación de las modalidades de compra responde a la cuantía o valor de gasto que el administrador pretende realizar, en el caso de la compra de baja cuantía el valor de la compra o gasto no debe de superar los diez mil quetzales. Con relación a la responsabilidad administrativa de la compra el Artículo 43 inciso a de la Ley de Contrataciones del Estado determina que esta recae sobre quien autorice la compra; aunque estas compras sean de ínfimo valor, deben de publicarse en el portal de GUAATECOMPRAS, al recibir el bien o servicio contratado.

3.5.3.2. Compra directa

“La contratación directa se basa en la elección directa del contratista, sin la concurrencia de otros contratistas y sin oposición: el contratista público actúa igual que el particular que compra directamente, que paga y obtiene lo que quiere, con factura o contrato. Así mismo, si no se reúnen las ofertas de tres casas, empresas o personas individuales, o si no se consigue una o dos, o ninguna, la organización pública queda en libertad de contratar en forma directa con quien sea conveniente a los intereses públicos.”⁴⁰

En el caso de la compra directa de conformidad con lo regulado en el Artículo 43 inciso b de la Ley de Contrataciones del Estado, el monto de la adquisición debe ser mayor a veinticinco mil quetzales y no debe de superar los noventa mil quetzales. En este procedimiento se prescinde de la licitación o cotización, pero debe de publicarse el concurso en el portal de GUAATECOMPRAS para recibir ofertas electrónicas las cuales deberán contener como mínimo el detalle del bien o servicio ofertado, identificación tributaria del ofertante y el monto de lo ofertado.

3.5.3.3. Adquisición con proveedor único

La adquisición con proveedor único es una modalidad de compra o contratación realizada por la administración pública cuando por la naturaleza y condiciones del bien o servicio a

⁴⁰Castillo González, Jorge Mario. **Op. Cit.** Pág. 294.



contratar solo pueda realizarse con un único proveedor, el procedimiento contractual se regula en el Artículo 43 inciso c de la Ley de Contrataciones del Estado y es el siguiente:

- a) **Publicación:** La entidad contratante realiza una publicación en los diarios de mayor circulación y en el portal de GUAATECOMPRAS para invitar a los interesados a ofertar en la contratación de bienes o servicios indicando fecha y hora para presentar ofertas.
- b) **Manifestación de interés:** En un plazo que no exceda de cinco días hábiles los interesados en ofertar deben de presentar manifestación de interés.
- c) **Designación de comisión receptora:** La comisión receptora se conformará con tres miembros de la entidad contratante nombrados por la autoridad superior. La comisión receptora de manifestaciones de interés es el órgano encargado de levantar el acta de recepción de ofertas y debe de rendir informe escrito a la autoridad superior acerca del ofertante.

3.5.3.4. Arrendamiento

Denominado doctrinariamente como locación, el contrato de compraventa es aquel que se da “cuando dos partes se obliguen recíprocamente, la una a conceder el uso o goce de una cosa, o a ejecutar una obra, o prestar un servicio; y la otra, a pagar por este uso, goce, obra o servicio, un precio determinado en dinero.”⁴¹

⁴¹ Cabanellas de Torres. **Op. Cit.** Pág. 38.



Por lo tanto, el arrendamiento es una modalidad de contratación en la cual el Estado se compromete a pagar por el uso de un bien inmueble o mueble por un tiempo determinado a cambio de una prestación de tipo económico. Este tipo de contratación se regula por las disposiciones del Artículo 43 inciso d, de la Ley de Contrataciones del Estado, el cual establece que el arrendamiento estará sujeto a la modalidad de contratación que corresponda según el monto a contratar para lo cual se debe de tomar como referencia el monto total del contrato.

En las bases que la entidad interesada en arrendar debe de publicar se debe de establecer como mínimo el valor de compra del bien a arrendar, el valor de las cuotas de arrendamiento, causales de resolución del contrato, detalle de la cuota de arrendamiento y seguros y garantías necesarias. Se deberá plasmar si existe opción a compra del bien inmueble y la garantía de conservación según lo establece el Artículo 67 de la referida ley.

Para poder realizar un arrendamiento o compra de bienes inmuebles la entidad interesada debe de justificar la necesidad y conveniencia de la contratación y el precio, el cual debe ser razonable en comparación con el mercado nacional.

3.5.3.5. Contrato abierto

Es una modalidad de adquisición que tiene el objeto de seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios de uso general y constante o de considerable demanda, previa



calificación y adjudicación, a través de un concurso público, a solicitud de dos o más instituciones del Estado.

El contrato abierto, es una modalidad que consiste en pre seleccionar a proveedores de bienes y servicios que sean requeridos de forma constante por las diversas instituciones de la administración pública cuando esta sea requerida por dos o más instituciones del Estado con la finalidad de comprar por volumen y obtener un precio más favorable.

La ventaja de esta modalidad, es que una vez se haya adjudicado el contrato al proveedor el resto de entidades administrativas pueden recurrir a este sin necesidad de realizar licitación o cotización, con el único requisito de verificar los precios de referencia que publica el Instituto Nacional de Estadística para cotejar con los precios de la adquisición que se desea realizar.

3.6. Sistema de Información de Contrataciones del Estado

El origen normativo del Sistema de Información de Contrataciones del Estado GUATECOMPRAS se encuentra en el Artículo 4 de la Ley de Contrataciones del Estado, el cual fue creado para propiciar la transparencia y eficiencia de las contrataciones y adquisiciones públicas del Estado de Guatemala.

El Ministerio de Finanzas públicas, es la entidad competente para administrar el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado GUATECOMPRAS a través de la



Dirección General de Adquisiciones del Estado. Con relación a su contenido, el sistema es una herramienta informática a la cual se puede acceder por medio del portal de GUATECOMPRAS en la dirección electrónica <https://www.guatecompras.gt/>; esta herramienta electrónica fue diseñada para sistematizar los procesos de compra y adquisiciones del Estado, desde que se publican las bases para licitación o cotización hasta que se adjudican al proveedor que ofrezca la mejor oferta.

La finalidad del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado GUATECOMPRAS, es proveer a la administración pública de las herramientas electrónicas necesarias para optimizar, sistematizar y hacer más eficientes los procesos de compra y contratación de la administración pública. El portal de GUATECOMPRAS juega un papel importante en el cumplimiento de la obligación del Estado de Guatemala de hacer públicos todos los actos de la administración, en observancia de las disposiciones constitucionales del Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Los objetivos del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado son:

- a) “Transparencia: 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.”⁴²

⁴² <https://www.guatecompras.gt/Descargas/Informacion/Generales%20Guatecompras.junio2013.pdf>
(Consultado: 15 enero de 2021).

En efecto, el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en aplicación de la transparencia busca que la información referente a las compras y contrataciones del Estado esté al alcance de toda la ciudadanía, esto fortalece la democracia y la fiscalización.

- b) Eficiencia: “Estimula la competencia, por lo tanto, pretende lograr 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, el gasto público es más eficiente.”⁴³

Por lo tanto, en virtud de este objetivo, el Sistema de Información de Contrataciones del Estado debe de buscar la reducción de los costos y plazos en los procesos de compra y contratación para que el gasto público sea eficiente y transparente.

- c) Promoción del desarrollo: “Con frecuencia las adquisiciones gubernamentales son vistas simplemente como un problema de logística y provisión de suministros. En realidad, constituyen un aspecto esencial de la gestión del desarrollo.”⁴⁴

El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado por lo tanto es una herramienta que favorece la publicidad de los actos administrativos relacionados con la

⁴³ <https://www.guatecompras.gt/Descargas/Informacion/Generales%20Guatecompras.junio2013.pdf>
(Consultado: 15 enero de 2021).

⁴⁴ <https://www.guatecompras.gt/Descargas/Informacion/Generales%20Guatecompras.junio2013.pdf>
Consultado: (15 enero de 2021).



compra y adquisición de bienes o servicios, permite al Estado reducir costos y acortar los plazos de los procesos de adquisición lo que consecuentemente favorece la eficiencia en la administración erario público.

En el presente capítulo se estudió la compra y contratación en la administración pública, el contrato administrativo y sus características, los principios de la contratación administrativa, los procedimientos contractuales y las modalidades específicas de adquisiciones del Estado por ser el medio utilizado por la administración pública para comprar, y adquirir insumos y servicios que permitan la realización de las metas y objetivos del Estado.



CAPÍTULO IV

4. Implementación del Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación para la correcta integración de juntas de cotización y/o licitación para la confiabilidad de los procesos de contratación

Para la confiabilidad de los procesos de compra y contratación del Estado estos deben de realizarse con estricto apego a la ley, en muchas ocasiones la integración de las juntas de licitación y/o cotización se realiza con personal que no es idóneo y tampoco se integran con personal idóneo de otras dependencias trayendo como consecuencia la ineficacia de la gestión. De ello deriva el punto focal de este estudio y su justificación, de que, para evitar la parcialidad o vicio de las juntas de licitación al momento de adjudicar la compra o contratación, debe de implementarse un Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación que facilite información a las autoridades nominadoras.

4.1. Juntas de licitación y cotización

Las juntas de licitación y cotización son el órgano competente para recibir, evaluar y adjudicar los procesos de compra y contratación de la administración pública guatemalteca de acuerdo a los montos y procedimientos regulados en la ley; su origen normativo se encuentra en el Artículo 10 al 16 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 y su Reglamento el Acuerdo Gubernativo 122-2016 del Presidente de la República de Guatemala.



El Ministerio de Salud Pública a través de la Guía para Juntas de Cotización o Licitación aporta una definición breve acerca de las Juntas de Licitación y/o Cotización: “Agrupación de 3 personas que sean Servidores Públicos de la entidad contratante, nombradas por la Autoridad Administrativa Superior de una entidad; su finalidad es recibir, calificar ofertas y adjudicar un negocio de cotización. (Si no se cuenta con el personal idóneo, la Junta de Cotización puede ser formada por Servidores Públicos de otra dependencia del Estado.)”⁴⁵

El trabajo que realizan las Juntas de Licitación y/o cotización es relevante para la administración pública, debido a que son el único órgano competente para recibir, calificar ofertas y adjudicar las cotizaciones o licitaciones públicas a los proveedores que en la oferta presentada mejor se ajusten a los intereses del Estado.

4.2. Integración de las juntas de licitación

Con respecto al fundamento jurídico de la integración de las juntas de licitación y/o cotización, el Artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado determina lo siguiente: "Integración de las juntas de cotización, licitación o calificación. Los miembros titulares y suplentes de las juntas de cotización, licitación o calificación deberán ser servidores públicos, nombrados por la autoridad competente de las entidades, según cada modalidad de adquisición. La autoridad competente será la responsable de verificar la idoneidad de los servidores públicos nombrados para integrar las juntas.

⁴⁵ <https://www.mspas.gob.gt/images/files/dam/descargas/ManualAdquisiciones/GuiaparaJuntasdeCotizacionOLicitacion.pdf> (Consultado: 15 enero de 2021).



La idoneidad se verificará mediante la acreditación de la experiencia o el conocimiento suficiente en alguno de los ámbitos legal, financiero y técnico del negocio a adjudicar, debiendo la junta contar con miembros idóneos en cada uno de estos ámbitos. Los miembros suplentes deberán acreditar experiencia o conocimiento suficiente en el mismo ámbito del miembro titular que suplirán.

En caso los servidores públicos nombrados no presenten excusa de conformidad con el Artículo 13 de esta Ley, la autoridad correspondiente, bajo su responsabilidad, dejará constancia por escrito de la verificación de la idoneidad de los miembros nombrados.

En caso la o las entidades no cuenten con personal idóneo, se podrá nombrar a servidores públicos de otras dependencias del Estado, toda vez se verifique y asegure su idoneidad, según el criterio del párrafo anterior. La integración de las juntas se hará de la forma siguiente:

- a) En el caso de la modalidad de licitación pública, la junta de licitación estará integrada por tres (3) miembros titulares y dos (2) suplentes, los cuales deberán ser nombrados por la autoridad superior de la entidad contratante.
- b) En el caso de la modalidad de cotización pública, la junta de cotización estará integrada por tres (3) miembros titulares y dos (2) miembros suplentes, los cuales deberán ser nombrados por la autoridad administrativa superior de la entidad contratante.



- c) En el caso de la modalidad de compra por contrato abierto, la junta de calificación estará integrada por representantes titulares y suplentes de la entidad o entidades u organismos que hayan solicitado o requerido el concurso, nombrados por la autoridad superior de la entidad o entidades u organismos de cada solicitante o requirentes. Cuando sea una única entidad la que gestione el mismo, la junta de calificación se integrará en un número no menor a tres (3) representantes titulares y dos (2) suplentes, nombrados por la autoridad superior del organismo o entidad interesada.

La junta de calificación podrá solicitar asistencia de asesores, tanto de la Dirección General de Adquisiciones del Estado, como de las entidades requirentes, cuando lo considere necesario.

En los casos en los que el número de entidades u organismos que hayan solicitado o requerido el concurso de compra por contrato abierto, y por ende el número de integrantes de la junta de calificación sea par, cada vez que en una votación se tenga igual número de votos favorables y desfavorables, se repetirá la votación hasta una tercera vez. Si en las tres votaciones consecutivas se obtiene igual número de votos favorables y desfavorables, la junta declarará imposibilidad para tomar decisión. La junta de calificación deberá dejar en el acta respectiva constancia por escrito de este procedimiento.

Para el adecuado desarrollo de sus funciones, las juntas de licitación, cotización o calificación podrán solicitar asistencia de asesores de entidades del sector público con



rectoría, atribuciones o especialidades relevantes al negocio a adjudicar. La autoridad responsable del nombramiento de los miembros de las juntas, deberá dejar constancia por escrito de todas sus actuaciones relativas a la integración de las juntas."

De conformidad a la legislación, anteriormente citada los aspectos que deben de ser tomados en cuenta al momento de integrar una junta de licitación y o cotización son los siguientes:

- a) **Nombramiento:** Será realizado por la autoridad superior de la entidad administrativa, considerando lo regulado en el Artículo 9 de la Ley de Contrataciones del Estado respecto a las autoridades competentes para nombrar a los miembros de la junta de licitación o delegar la suscripción de contratos en funcionarios de la entidad competente.
- b) **Idoneidad:** Las juntas de licitación y/o cotización deberán integrarse por miembros que gocen de aptitud y capacidad. La autoridad superior competente, deberá verificar la idoneidad de los miembros de la junta de licitación y/o cotización la cual deberá de acreditarse a través de experiencia o conocimiento sobre los ámbitos legal, financiero y técnico acerca del negocio a acreditar.
- c) **Integración por servidores públicos de otras dependencias del Estado:** De conformidad con el inciso 11 del referido Artículo, cuando una dependencia no cuente con personal



idóneo podrá nombrar a servidores públicos de otras dependencias del Estado previo verificar su idoneidad.

Las juntas de licitación y/o cotización contarán con los siguientes miembros nombrados por la autoridad administrativa superior de la entidad contratante:

- a) Licitación Pública: Se integrará por tres miembros titulares y tres miembros suplentes.
- b) Cotización Pública: Se integrará por tres miembros titulares y tres miembros suplentes.
- c) Contrato abierto: Recibe el nombre de junta de calificación y se integra por la cantidad de miembros titulares y suplentes de cada entidad contratante. Si fuese una única entidad la junta de calificación deberá integrarse por tres miembros titulares y dos suplentes. La Junta de calificación puede solicitar asistencia y asesoramiento de la Dirección General de Adquisiciones del Estado o de las entidades requirentes si lo considera necesario.

4.3. Impedimentos para integrar las juntas de licitación

Los funcionarios y empleados públicos que son nombrados deben de ser idóneos y no tener impedimentos para conformar la junta de licitación, cotización o calificación; Con relación a las causales de impedimento el Artículo 12 de la Ley de Contrataciones del Estado



determina: "Impedimentos para integrar las juntas de licitación, cotización o calificación, No podrán ser miembros de las juntas de licitación, cotización o calificación, quienes tengan alguno de los impedimentos siguientes:

- a) Ser parte del asunto.
- b) Haber sido representante legal, gerente o empleado, o alguno de sus parientes, asesor, abogado o perito en el asunto o en la empresa oferente.
- c) Tener, o alguno de sus parientes dentro de los grados de ley, interés directo o indirecto en el asunto.
- d) Tener parentesco dentro de los grados de ley, con alguna de las partes.
- e) Ser pariente dentro de los grados de ley, de la autoridad superior o la autoridad administrativa superior de la institución.
- f) Haber aceptado la herencia, legado o donación de alguna de las partes.
- g) Ser socio o participe en alguna de las partes.
- h) Haber participado en la preparación del negocio, en cualquier fase."



Impedir que personas que tengan interés directo en el asunto, ya sea por parte de la entidad contratante o en la empresa ofertante participen en las juntas de licitación y o cotización permite garantizar que la decisión tomada al momento de adjudicar el negocio con el ofertante será de forma imparcial y en beneficio de los intereses del Estado.

4.4. Excusas obligatorias y recusación para integrar juntas de licitación, cotización y o calificación

La presentación de excusas, son el mecanismo establecido para que los servidores y funcionarios públicos que consideren que, por tener alguna relación de amistad, relación de consanguinidad, matrimonio, o cualquiera otra de las causas reguladas en el Artículo 13 de la Ley de Contrataciones del Estado pudieren ver afectada su parcialidad en la adjudicación del proceso. Con relación a la recusación, cualquiera de las partes contratantes que tuviere conocimiento de la existencia de alguna de las causas de excusa puede solicitar la recusación del participante de la junta.

4.5. Análisis de la necesidad de implementar el Registro Electrónico de Servidores Públicos según su preparación para la correcta integración de juntas de cotización y/o licitación para confiabilidad de los procesos de contratación

Las juntas de licitación y cotización públicas son órganos administrativos temporales, que gozan de competencia para recibir, calificar ofertas y adjudicar los procesos de compra, contratación y adjudicación del Estado, por ende, su integración debe de realizarse con



trabajadores y servidores públicos que gocen de idoneidad, entendiendo esta como la capacidad jurídica o financiera, o bien el conocimiento técnico del negocio a adjudicar.

Para determinar la idoneidad, las autoridades superiores de los organismos y entidades públicas deben de evaluar las capacidades del personal a su cargo para no entorpecer los procesos de adquisición y contratación, debido a que, si una junta de licitación, cotización o calificación se integra con personas sin conocimiento técnico o experiencia, o bien que tengan impedimento o no presenten excusas incide directamente en la transparencia y eficiencia de los procesos de compra y contratación.

Previendo la situación anteriormente descrita, la Ley de Contrataciones del Estado en el Artículo 11 cuarto párrafo, determina que en caso de que una entidad u organismo carezca de personas idóneas para la conformación de juntas de licitación y/ o cotización puede nombrar a personas de otras dependencias del Estado, sin embargo, en la actualidad dicho supuesto no se cumple, debido a que no existe una base de datos que contenga información referente a la capacidad de los servidores y funcionarios de organismos y entidades para tal efecto.

A pesar de lo regulado en la Ley de Contrataciones del Estado, las autoridades competentes en los diversos organismos y entidades del Estado nombran servidores y funcionarios públicos sin experiencia por la falta de personal idóneo y por el desconocimiento o falta de coordinación interinstitucional para nombrar servidores de otras dependencias. Un caso relevante respecto de esta problemática, es el que ocurrió en el Instituto Guatemalteco de



Seguridad Social, relacionado a la compra de tratamientos de diálisis peritoneal en el año 2015, en el cual diversas trabajadoras y trabajadores sin experiencia fueron obligados a participar en la Junta de Licitación y a beneficiar a cierto proveedor, los cuales por la falta de experiencia hoy se encuentran ligados a un proceso por corrupción.

Otro problema derivado de la falta de personal idóneo para integrar las juntas de licitación y/o cotización es la saturación y estancamiento de los procesos de compra y contratación. Este hecho se ve reflejado directamente en la ejecución presupuestaria de las instituciones ya que muchas entidades tienen concursos pendientes sin poder realizar, afectando además los servicios públicos prestados a la población, verbigracia, la falta de medicina en hospitales, carreteras inconclusas, entre otros.

La falta de personal idóneo, también afecta a los trabajadores de las entidades contratantes, ya que son obligados a participar en los procesos de contratación por las autoridades competentes aun sin experiencia, y existe temor entre los mismos, debido a que en ocasiones son obligados a parcializar los procesos viéndose inmersos en casos de corrupción.

Aunado a lo anterior, el problema se agrava porque las autoridades nominadoras únicamente pueden nombrar al personal permanente o contratado bajo el renglón presupuestario 011 personal permanente, 021 personal supernumerario o 022 personal por contrato, hecho que limita sobremanera el nombramiento de servidores idóneos considerando que en la actualidad la mayoría de personas con conocimiento suficiente se contratan bajo el renglón



029 que no goza de calidad de servidor o funcionario público y que les evita participar en las juntas de cotización, licitación y/o cotización.

De esta necesidad de integrar las juntas de licitación, cotización y calificación con personas idóneas deviene la importancia de implementar en el Ministerio de Finanzas Públicas, como entidad rectora por medio de la Dirección General de Adquisiciones del Estado un registro de servidores públicos según su idoneidad, en coordinación con la Oficina Nacional del Servicio Civil para la correcta integración de las juntas y el favorecimiento de la confiabilidad, y eficiencia de los procesos de contratación.

Al existir una base de datos electrónica que contenga la información acerca de idoneidad y capacidades del personal de las organismos, dependencias y Ministerios de Estado se favorecería el trabajo de las autoridades competentes en el nombramiento de los integrantes de las juntas de licitación, cotización y calificación, se evitaría el nombramiento de los mismos servidores públicos en los procesos y lo más importante se favorece la imparcialidad y transparencia en las compras y adquisiciones del Estado.

Otro aspecto importante, que es conveniente implementar y para favorecer la participación ciudadana en este tipo de procesos, es crear a través del registro de servidores públicos según su preparación la comisión nacional de compras y contrataciones, integrada por diversos sectores de la sociedad civil y representantes de la Contraloría General de Cuentas la cual tendría por finalidad fiscalizar el trabajo de nombramiento de los miembros de las juntas de licitación y/o cotización.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Las juntas de licitación y/o cotización son órganos temporales creados para conocer, recibir, calificar y adjudicar los procesos de compra y contratación del Estado, las cuales deben integrarse en virtud del Artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado por personal idóneo o bien por personal de otras dependencias. El problema surge al momento de integrarse las juntas de licitación y cotización, debido a que en muchas ocasiones se integran con personal sin experiencia porque las entidades y organismos del Estado no cuentan con personal idóneo y tampoco se cumple con la integración de las juntas por personal de otras dependencias, debido a que no existe información acerca de las capacidades técnica, financiera o jurídica de los servidores de otros organismos o dependencias.

El hecho anteriormente identificado afecta la imparcialidad y la confiabilidad de los procesos de contratación debido a que muchos trabajadores son obligados a participar en las juntas de licitación y/o cotización sin gozar de idoneidad, ocasionando la saturación y estancamiento de los procesos de compra y contratación; la baja ejecución presupuestaria y el déficit en la prestación de los servicios públicos. Por lo que la solución al problema identificado es la implementación del Registro de Servidores Públicos según preparación y la Junta Nacional de Compras y Contrataciones la cual debe de ser electa para cierto lapso de tiempo y llenar todos los requisitos para desempeñar un cargo público de acuerdo a su capacidad y especialidad, su competencia sería fiscalizar el proceso de nombramiento de integrantes de las juntas de licitación y cotización.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1998.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho administrativo especial**. México: Ed. Porrúa, 2001.
- BALBÉ, Manuel, Marta Franch y Judith Fifreu. **Manual de derecho administrativo: una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España**. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona/ Universidad de San Carlos de Guatemala/ Universidad Francisco Marroquín/ Universidad Mariano Gálvez/ Universidad Rafael Landívar, 2002.
- BENAVIDES, Ricky: **La desconcentración**: https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/02/7_la_desconcentracion.pdf
- BODENHEIMER, Edgar. **Teoría del derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2001.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. 1977.
- CALDERÓN MORALES, Hugo. **Derecho administrativo, parte general**. Guatemala: Ed. Orión, 2006.
- CALDERÓN, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**. Guatemala: Ed. Orión, 2012.
- CANCHÉ ESCAMILLA, Jorge Luis. **Economía, educación y sociedad. Una Opinión**. México: Ediciones Universidad Autónoma de Yucatán, 1999.
- CORREA, Isabel. **Manual de licitaciones públicas**. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES, 2002.
- DÍAZ ALONSO, Arturo. **Administración básica I**. México: 1ª Ed. Fondo editorial FCA, 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2016.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1994.



- Hillgruber, Christian. **Soberanía – La defensa de un concepto jurídico**. Barcelona, España: Revista para el Análisis del Derecho, Universidad Bonn, 2009.
- <https://elolympo.com/propiedad-horizontal/gestion-administrativa/27-procesos-administrativos/115-principios-de-las-fases-del-proceso-administrativo> (Consultado: 15 enero de 2021)
- <https://www.guatecompras.gt/Descargas/Informacion/Generales%20Guatecompras.junio2013.pdf> (Consultado: 15 enero de 2021)
- <https://www.mspas.gob.gt/images/files/dam/descargas/ManualAdquisiciones/GuiaParaJuntasdeCotizacionOLicitacion.pdf> (Consultado: 15 enero de 2021)
- ISLAS MONTES, Roberto. **Anuario de derecho constitucional latinoamericano año XVII**. Uruguay: Ed. Fundación Konrad Adenauer, 2011.
- MARIENHOFF, Miguel Santiago. **Tratado de administrativo**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo-Perrot, 1998.
- MONTAÑEZ GÓMEZ, Gustavo y Ovidio Delgado Mahecha. **espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional**. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Cuadernos de geografía, Revista Colombiana de geografía, 1998.
- MOREIRA, Adriano. **Revista de estudios políticos. Los fines del Estado**. España: (s.e.), 1968.
- MUÑOZ, Nery Roberto. **La forma notarial en el negocio jurídico**. Guatemala: Ed. Infoconsult, 2015.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2000.
- PARADA, Ramón. **Concepto y fuentes del derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Marcial Pons, 2012.
- PEREIRA OROZCO, Alberto. **Derecho constitucional**. Guatemala: Ed. de Pereira. 2011.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. México. Ed. Porrúa, 2005.
- REYES PONCE, Agustín. **Administración moderna**. México: Ed. Limusa, 2007.



ROUSSEAU, Jean Jaques. **Introducción al estudio del derecho**. México: Ed. Porrúa S.A., 1960.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, Facultad de Contaduría y Administración. **Apuntes para la asignatura de administración básica**. México: Ed. FCA, 2003.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. **Apuntes de derecho administrativo**. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, 1995.

Legislación:

Constitución Política de la República. Asamblea Nacional Constituyente, 1986

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

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

Reglamento de la ley de contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo 122-2016 del Presidente de la República de Guatemala, 2016.