

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

**EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE  
CUBULCO DEL DEPARTAMENTO DE BAJA VERAPAZ**

**HERBERTH HORALDO LIGORRÍA MACZ**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2011**

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

**EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE  
CUBULCO DEL DEPARTAMENTO DE BAJA VERAPAZ**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**HERBERTH HORALDO LIGORRÍA MACZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, junio de 2011

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría  
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Saulo De León Estrada  
Vocal: Lic. Carlos de León Velasco  
Secretario: Lic. Avidán Ortíz Orellana

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Héctor René Marroquín Aceituno  
Vocal: Lic. Elmer Antonio Álvarez Escalante  
Secretario: Lic. Ronaldo Amilcar Sandoval Amado

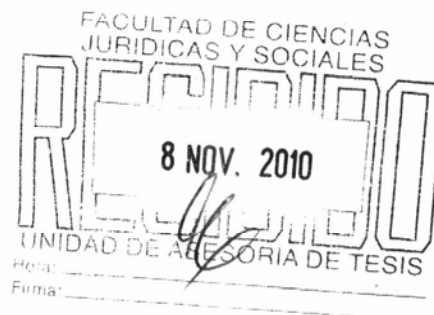
**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

**Licenciado  
Gamaliel Sentes Luna  
Abogado y Notario**



Guatemala 08 de noviembre de 2010

Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Licenciado Marco Tulio Castillo Lutín  
Su despacho.



Estimado Licenciado:

De conformidad con el oficio emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis, me permito informarle que asesoré el trabajo de tesis del bachiller Herberth Horaldo Ligorria Macz, intitulado: "EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE CUBULCO DEL DEPARTAMENTO DE BAJA VERAPAZ". Me es grato hacer de su conocimiento:

1. La tesis abarca un amplio contenido técnico y científico relacionado con la importancia de analizar el procedimiento de la licitación pública en la municipalidad de Cubulco, para la existencia y debida asistencia técnica al sector financiero del departamento de Baja Verapaz.
2. Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, que dio a conocer lo primordial de las licitaciones públicas; el sintético, estableció sus características; el inductivo, indicó sus ventajas y el deductivo, señaló lo esencial del estudio de su regulación legal.
3. Para desarrollar la tesis fueron utilizadas las técnicas de fichas bibliográficas y la documental, con las cuales se logró obtener la información doctrinaria y legal actualizada.
4. La redacción utilizada es la adecuada y el tema es abordado de una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina.
5. La tesis contribuye científicamente a la sociedad guatemalteca y señala la necesidad de colocar todas las enmiendas y consultas en los documentos de licitación, que se generen por parte del proceso de consultas y respuestas.

**Licenciado  
Gamaliel Sentes Luna  
Abogado y Notario**

---



6. Las conclusiones y las recomendaciones se relacionan entre sí y con los capítulos de la tesis. Al trabajo de tesis se le hicieron algunas enmiendas, las cuales fueron atendidas por el sustentante. El autor aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios.
7. Los objetivos establecieron lo esencial de someter a concurso público los contratos de obras, servicios, compras y adquisiciones; para la existencia de un procedimiento público de selección objetiva a los oferentes.
8. La bibliografía empleada es la adecuada y se ajusta perfectamente al análisis del tema investigado. La hipótesis planteada, se comprobó al indicar que el procedimiento de concurso debe realizarse a través de oferentes debidamente precalificados y registrados, luego de haber sido invitados públicamente.

Es por lo antes mencionado, que considero que el trabajo de tesis llena los requisitos necesarios que establece el Artículo 32 para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para continuar con la tramitación correspondiente, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente.

  
**Lic. Gamaliel Sentes Luna**  
**7ª. avenida 15-13 zona 1 tercer nivel oficina 35 Edificio Ejecutivo**  
**Tel: 57084330**  
**Colegiado 6522**  
**Asesor de Tesis**

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

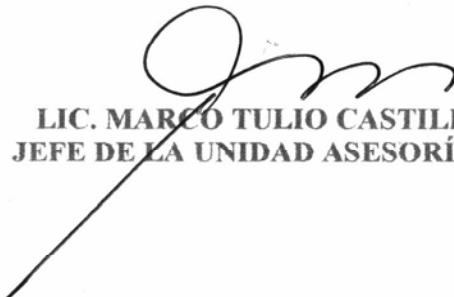
Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintitrés de noviembre de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante HERBERTH HORALDO LIGORRÍA MACZ, Intitulado: "EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE CUBULCO DEL DEPARTAMENTO DE BAJA VERAPAZ".

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

  
LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh.

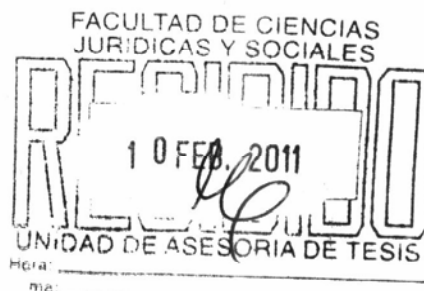
**Lic. Otto René Arenas Hernández**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 3,805**



Guatemala, 28 de enero de 2011

**Licenciado**

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



Respetable Licenciado Castro Monroy:

Hago de su conocimiento que procedí a la revisión de tesis del bachiller Herberth Horaldo Ligorría Macz, en base al nombramiento recaído en mi persona; que se intitula: **"EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE CUBULCO DEL DEPARTAMENTO DE BAJA VERAPAZ"**. Después de la revisión encomendada, le comunico:

- a) El contenido científico y técnico de la tesis es de importancia, debido a que analiza y estudia detenidamente el procedimiento de licitación en la Municipalidad de Cubulco del Departamento de Baja Verapaz.
- b) La metodología y técnicas de investigación que se utilizaron fueron adecuadas. Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, el cual dio a conocer la licitación pública; el sintético, determinó su procedimiento; el inductivo, estableció sus particularidades y el deductivo, indicó su aplicación. El procedimiento para la elaboración de la misma, abarcó las técnicas de fichas bibliográficas y la documental; con las cuales se obtuvo la información doctrinaria y legal de actualidad.
- c) En relación a la redacción, el ponente durante el desarrollo de la tesis utilizó un lenguaje adecuado. Los objetivos señalaron lo fundamental de solucionar las múltiples dificultades al aplicar el procedimiento de licitación pública, en el departametro anotado.
- d) La contribución científica del trabajo llevado a cabo por el sustentante, es fundamental para la sociedad guatemalteca, debido a que determina lo esencial de una debida aplicación del procedimiento señalado.




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

---

- e) Las conclusiones y las recomendaciones de la tesis, tienen congruencia con los capítulos desarrollados. Personalmente me encargué de guiarlo durante las etapas respectivas al proceso de investigación, empleando los métodos y técnicas apropiados, que permitieron la comprobación de la hipótesis formulada; que se relaciona con el procedimiento a seguir al llevar a cabo la licitación pública en la Municipalidad de Cubulco del Departamento de Baja Verapaz.
- f) La bibliografía es acorde con el trabajo de tesis y tiene relación con el contenido de los capítulos y citas bibliográficas.

La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, 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.

Muy atentamente.

  
**Lic. Otto René Arenas Hernández**  
**Revisor de Tesis**  
**Colegiado 3805**  
**9ª. Avenida 13-39 zona 1**  
**Tel. 22384102**

**LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ**  
**ABOGADO Y NOTARIO**





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticuatro de febrero del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante HERBERTH HORALDO LIGORRÍA MACZ, Titulado EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE CUBULCO DEL DEPARTAMENTO DE BAJA VERAPAZ. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.



## **DEDICATORIA**

A DIOS: Por concederme la fortuna de vivir y por brindarme su fuente de luz que me guió y me dio fuerzas para alcanzar parte de mi meta.

A MIS PADRES: Héctor Horaldo Ligorria y Paula Angélica Macz, porque gracias a sus enseñanzas, sacrificios y esfuerzos, este sueño lo hemos hecho realidad.

A MI ESPOSA: Dálida Zulema Analy García López, incomparable ayuda idónea.

A MIS HIJOS: Yobani Emmanuel, Herberth Horaldo y Natasha Analy, que sea este triunfo un ejemplo, que ruego a Dios los ilumine para que lo imiten.

A MIS HERMANOS: Marwin Adolfo, Karla Azucena, Paola Mariana y Jéssica Alejandra, sea este triunfo un ejemplo de estímulo para continuar adelante con sus estudios.

A MIS SUEGROS: Carlos García García y Dálida López Reyes, especial cariño.

A MIS CUÑADOS: Alejandra Marisol, Carlos Estuardo, Céfora Taína y Marla Azucena, por su apoyo y amistad.

A LAS FAMILIAS: Soto Ramírez y Cifuentes Ramírez por su apoyo incondicional y cariño mostrado.

A LOS DISTINGUIDOS

ABOGADOS Y NOTARIOS: Ericka Solís, Felipe Oliverio López Chen, Marleni Lineth Matías Santiago, Luis Armando Ortuño Juárez por su ayuda y contribución a este estudio.

A: La municipalidad de Cubulco del departamento de Baja Verapaz.

A: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

A: La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Conceptos generales fundamentales.....	1
1.1. El Estado, la administración y sus fines.....	1
1.2. Administración pública.....	7
1.3. El municipio.....	8
1.4. Origen del municipio guatemalteco.....	9
1.5. Importancia del municipio.....	10
1.6. Concepto.....	11
1.7. Elementos.....	13
1.8. Organización administrativa municipal.....	13

### CAPÍTULO II

2. Los contratos en la administración pública.....	17
2.1. Concepto.....	17
2.2. Características.....	18
2.3. Elementos.....	20
2.4. Principios.....	21
2.5. Clases de contratos administrativos.....	24

2.5.1. La teoría de la imprevisión.....	25
	<b>Pág.</b>
2.5.2. La ecuación financiera (indexación).....	26
2.6. Reglas contractuales administrativas.....	27
2.7. La contratación administrativa y su diferencia con la contratación privada.....	30
2.8. Extinción de los contratos administrativos.....	32
2.8.1. Extinción normal.....	32
2.8.2. Extinción anormal.....	33

### CAPÍTULO III

3. La licitación pública en la legislación guatemalteca.....	35
3.1. Concepto.....	35
3.2. Elementos.....	36
3.3. Requisitos.....	37
3.4. Características.....	40
3.5. Fases de la licitación.....	40
3.5.1. Actos preparatorios a toda licitación.....	41
3.5.1.1. Elaboración de bases.....	41
3.5.1.2. Especificaciones generales.....	44
3.5.1.3. Especificaciones técnicas.....	44
3.5.1.4. Especificaciones especiales.....	44
3.5.1.5. Planos de construcción.....	45
3.5.1.6. Aprobación de documentos de licitación.....	45

3.5.1.7. Entrega de bases.....	45
	<b>Pág.</b>
3.5.1.8. Publicaciones.....	46
3.5.1.9. Nombramiento de la junta de licitación.....	48
3.5.1.10. Empresas precalificadas.....	53
3.5.1.11. Registro de precalificación.....	54
3.5.2. Primera fase del procedimiento de licitación.....	64
3.5.2.1. Tiempo de espera.....	64
3.5.2.2. Ausencia de ofertas.....	65
3.5.3. Segunda fase del procedimiento de licitación.....	67
3.5.3.1. Análisis de las ofertas presentadas.....	68
3.5.3.2. Adjudicación de la oferta.....	68
3.5.3.3. Aprobación de la adjudicación.....	69
3.5.3.4. Notificación de la adjudicación.....	69
3.5.3.5. Suscripción del contrato.....	70
3.6. Recursos.....	72
3.6.1. Recurso de aclaración y ampliación.....	72
3.6.3. Recurso de reposición.....	73
3.6.4. El recurso contencioso administrativo.....	75
3.7. Sanciones.....	

## CAPÍTULO IV

4. Análisis del marco jurídico aplicable en materia de licitación pública.....	79
--------------------------------------------------------------------------------	----

	<b>Pág.</b>
CONCLUSIONES.....	93
RECOMENDACIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	97

## INTRODUCCIÓN

El tema de la tesis se eligió debido a la importancia del procedimiento de licitación pública en la Municipalidad de Cubulco del departamento de Baja Verapaz, para así adecuar los mecanismos y estrategias para el mejoramiento de los ingresos propios del municipio y la prestación de servicios municipales de calidad.

Los objetivos de la tesis se alcanzaron, al ser los mismos determinantes en señalar la importancia que tiene la Ley de Contrataciones del Estado para el desarrollo económico y para la infraestructura de las municipalidades. Así, también los mismos dieron a conocer los principios y características de la normativa anotada en relación a la licitación pública, para el establecimiento de la diferencia de la contratación administrativa con la contratación privada y el señalamiento de los procedimientos de contratación previstos en la ley; para la efectividad del papel de la municipalidad en la licitación pública en el Municipio de Cubulco del departamento de Baja Verapaz. La hipótesis formulada, se comprobó al demostrar la importancia que tiene el procedimiento seguido por la Municipalidad al llevar a cabo las licitaciones públicas.

La historia guatemalteca ha presenciado largas décadas de centralismo, con un Estado de alta concentración del poder absoluto, existiendo con ello excesos de discrecionalidad en el uso de las funciones por parte de funcionarios de Gobierno; así como también disparidad en la inversión pública y ausencia de políticas sociales.



La tesis se dividió en cuatro capítulos. El primero, señala los conceptos generales fundamentales, el Estado y la administración, el municipio, su origen, importancia, concepto, elementos y la organización administrativa municipal; el segundo, indica los contratos de administración pública, concepto, características, elementos, principios, clases de contratos administrativos, fases del procedimiento de licitación, recursos y sanciones; el tercero, determina la licitación pública en la legislación guatemalteca, concepto, elementos, requisitos, características y las fases de la licitación y el cuarto; analiza el marco jurídico aplicable en materia de licitación pública.

Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, con el que se señaló el procedimiento de licitación pública; el sintético, dio a conocer su procedimiento; el inductivo, estableció la importancia del control para el buen manejo de los fondos públicos y así evitar problemas de corrupción e impunidad en la administración pública, y el deductivo, dio a conocer su regulación legal. Las técnicas empleadas fueron la documental y de fichas bibliográficas con las que se recolectó la información doctrinaria y jurídica relacionada con el tema investigado.

La tesis es un aporte significativo y de interés para estudiantes y profesionales del derecho ya que con la misma se analiza el proceso de licitación pública en la Municipalidad de Cubulco del departamento de Baja Verapaz, para el efectivo cumplimiento de la Ley de Contrataciones del Estado.

## **CAPÍTULO I**

### **1. Conceptos generales fundamentales**

#### **1.1. El Estado, la administración y sus fines**

La palabra Estado en términos jurídico – político se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta la palabra en su obra el Príncipe; al decir que los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados.

Los Estados así adquiridos, o los gobernaba un príncipe, o gozaban de libertad y se adquieren, o con ajenas armas o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio. Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Platón estimaba que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además la estructura de aquél, aun siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Aristóteles, por su parte, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y sólo podrá serlo respecto al todo, en cuanto a su relación con las demás partes, complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que quien no convive con los demás en una comunidad, es una bestia o es un dios.

Por su parte, Luis XIV rey de Francia, en la época del absolutismo se atreve a decir la ya conocida frase el Estado soy yo, que esto no implica más que la falta de raciocinio en la que se vivía en ese tiempo, indica sólo la más pura esencia del absolutismo en sí, se tomaba al Estado como un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna otra manera. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo. Por otro lado, a la revolución Francesa se le considera como la pauta principal del cambio de la evolución del significado de la palabra Estado.

Los autores dedicados a esta materia como Adolfo Posada citado por Osorio, define Estado: “Como una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política y para Capitant también citado por Osorio es un grupo de individuos establecidos en un territorio determinado y sujetos a la autoridad de una mismo gobierno”.<sup>1</sup>

También se dice que el Estado es la denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno y por extensión, su propio territorio.

El Estado puede definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio; tal definición revela que son tres los

---

<sup>1</sup> Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 400.

elementos de la organización estatal; la población, el territorio y el poder”.<sup>2</sup>

La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocimiento efectivo, tanto dentro del propio Estado como por parte de los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema.

Se dice que el Estado tiene tres funciones esenciales y permanentes ampliamente acepadas como los son la legislación, la jurisdicción y la administración. La función administrativa, a diferencia de las otras dos funciones esenciales, es una función incesante, vale decir, que en su ejercicio constante no se encuentran soluciones de continuidad.

Álvarez-Gendin, expresa que la palabra administración etimológicamente viene del latín Ad y del verbo Ministro-as-are, administrar, servir, ejecutar, etcétera, y más singularmente del sustantivo Minitratio-ministrationes, servicio, acto de servir”.<sup>3</sup>

Para Henry Farol, considerado el padre de la administración moderna, citado por Reyes Ponce: “Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.<sup>4</sup>

Para Merkl, es un aspecto muy amplio la administración: “Es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> García Maynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**, pág. 98.

<sup>3</sup> Álvarez Gendín y Blanco Gabino. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 54.

<sup>4</sup> Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas, teoría y práctica**, pág. 16.

<sup>5</sup> Merkl Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 8.

En este sentido se abarca toda actividad en general y rebasa la esfera de la economía y establece que la actividad que se desarrolla es para alcanzar un fin determinado y humano.

Vista la administración como concepto general, se puede afirmar que administración es el género y administración pública la especie. Otto Mayer citado por Meza Duarte, toma en consideración relevante el fin al decir: “La administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines bajo un orden jurídico”.<sup>6</sup>

La administración se justifica por la necesidad de atender a los fines todos la vida social. No se trata solamente, de un aparato neutro movido por el que ostenta el poder, sino de un engranaje preciso y obediente en la articulación total del Estado y cuya comprensión solo es posible en tanto concebimos al Estado dinámicamente, en función de actividad.

Se ha dicho que la administración es la periferia del Estado, la zona del Estado que entra en contacto con la realidad social. De ahí que hoy es la administración con quien tenemos que vernos a diario y toda la veneración hacia el Estado, nacerá de la conducta positiva o negativa que siga su administración.

Es necesario que se vaya aclarando la forma de ser distintos, tanto de la administración como del Estado. Ya se sabe que su distinción consiste en ser aspectos variados de una misma realidad y la administración es el aspecto dinámico, periférico y mínimo del Estado. Lo periférico y mínimo indica indudable subordinación de la administración a entidades más llenas de sentido como nación o Estado. Más no deja de tener trascendencia el hecho de que no solo desde el punto de

---

<sup>6</sup> Meza Duarte, Eric. **Manual de derecho administrativo**, pág. 17.

vista político, sino también social, la administración tenga una doble significación, una que le da origen y otra su fin, es decir, que el Estado empieza siendo actividad administrativa y, cuando un Estado se disuelve su actividad sea en postrero grado, administrativa.

Se puede decir que la administración es la acción de todos los días, acción cotidiana, incesante, omnipresente, al mismo tiempo que es subordinada y secundaria. Subordinada a la legislación se encuentra el principio de seguridad jurídica y de Estado de derecho y secundaria al Gobierno; aunque ya sabemos que en las altas cimas se confunden y se unen administración y Gobierno. Pero por mucho que la administración sea secundaria y subordinada, no deja de existir en toda tarea administrativa aquel punto de labor de creación que permite que no quede vacía de sustancia la metáfora de que todo funcionario, toda persona que administra, es en alguna forma escultor de la realidad social.

Existe, entonces una fórmula muy fácil que define como fin de la actividad administrativa, la satisfacción de las necesidades públicas, y por lo mismo quedaría sólo por determinar cuáles son estas necesidades públicas para así fijar fácilmente los fines de actividad administrativa y los límites en que esta actividad debe moverse.

De las innumerables clasificaciones de los fines de la administración, acaso la que tiene un valor más invariable es la que distingue las siguientes:

- a. Finalidad de aseguramiento de la salud e higiene individual y social o, con fórmula más amplia, intervención en todos los aspectos de la vida física.

- b. Finalidad de asegurar un mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos.
- c. Finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y de poner esta riqueza al servicio de la Nación.
- d. Finalidad de asegurar un mínimun de vida decoroso para todos los individuos, consagrando no solo el derecho al trabajo, sino el derecho a la subsistencia cuando no se pueda trabajar.

Es necesario recordar que como fines de la administración se ha reconocido todos aquellos que tienden a la satisfacción de necesidades públicas y que no hay un criterio fijo para determinar cuáles sean estas necesidades públicas. Sólo el Estado, el poder político, puede decidir en un momento y en un país determinado, qué se estima por necesidades públicas, qué actividad debe dejarse a la iniciativa individual, sin más que una lejana y legislativa actuación del Estado.

En Guatemala los fines y deberes del Estado, se encuentran contemplados en los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política, que al respecto preceptúan: Artículo 1º. : Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a su familia; su fin supremo es la realización del bien común. Artículo 2º. : Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la república, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Estos fines, se traducen y concretan en diversas finalidades esenciales de la actividad administrativa.

## 1.2. Administración pública

“Es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. Constituye la función típica del poder ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el derecho administrativo”.<sup>7</sup>

“Se dice también que es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.<sup>8</sup>

En resumen la administración pública, sus órganos y entidades son un medio por el cuál el Estado ejecuta su actividad. De la definición anteriormente indicada, se pueden establecer los siguientes elementos:

- a. El órgano administrativo: Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.
- b. Actividad: Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad.

---

<sup>7</sup> Osorio, Manuel. **Ob. Cit.**, pág. 61.

<sup>8</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, pág. 5.



- c. Finalidad: Es el elemento teleológico de la administración pública; la misma es el bien común o bienestar de la población, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado en el artículo 1º. de la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.
  
- d. El medio: El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Significa esto que el servicio público se entiende como “El medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad.”

### **1.3. El municipio**

Constitucionalmente se establece la división administrativa del territorio de la República de Guatemala, y se regula en su artículo 224, el que establece: “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.....”.

Según el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios en Guatemala son instituciones autónomas; entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
  
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y

- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines.

#### **1.4. Origen del municipio guatemalteco**

El historiador Díaz Vancocelos relata que el ayuntamiento, nombre colonial del municipio, tuvo su origen por voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, quién venía actuando como teniente del gobernador Hernán Cortés. Santiago de los Caballeros se fundó sobre los restos de la ciudad indígena de Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524. Cortés ordenó a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiese dos alcaldes y cuatro regidores, todos cadeñeros y nombrados. Tal instrucción fue el fundamento del teniente Alvarado para organizar el gobierno civil no obstante que en ese momento de la conquista, la fundación es un campamento militar. El primer municipio de Guatemala, fue un campamento militar. Del nombramiento se pasó a la elección de autoridades municipales por parte de los vecinos, con la idea de que era mejor que los propios indígenas designaran a quienes debían dirigirlos y darles órdenes. Los españoles manejaban la idea de que los propios indígenas, debidamente organizados, debían cobrar a los indígenas el pago de los tributos y debían inducirlos a realizar obras públicas.

Carlos Arturo Soto Martínez, investigador guatemalteco, en el documento: “El municipio como gobierno local en Guatemala”, relata que el primer ayuntamiento (nombrado) se integró con el alcalde, regidor, oficial de hacienda, fiscal, escribano real, escribano público y pregonero. El primer municipio, en 1527 se trasladó al valle de Almolonga, ejerciendo tres funciones: organización territorial, recaudación de impuestos y control militar.

## **1.5. Importancia del municipio**

El municipio es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen se consideró una célula democrática, por cuanto esa parte fundamental se organiza por medio de elecciones en que participan núcleos familiares y poblaciones vecinales. Agustín Montaña en el libro “Manual de administración municipal”, en relación con la importancia del municipio, afirma que tal importancia radica en la necesidad de descentralizar la administración pública para que ésta ejerza sus atribuciones en forma efectiva, en beneficio de sus habitantes.

A medida que crece una empresa, la empresa necesita delegar funciones con dos propósitos:

1. Que las decisiones adecuadas las tome el que más cerca esté del problema, y;
2. Que, además, controle con mayor efectividad los resultados de las decisiones.

El municipio nunca podrá tomar todas las decisiones. Sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas. Estas empresas pasan a prestar los servicios y el municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades. El municipio que renuncia al control y a la supervisión, es municipio que pierde su naturaleza pública. Por lo tanto, la renuncia al control y a la supervisión debe considerarse contraria a la autonomía municipal, por cuanto representa en sí, menoscabo de la autoridad municipal.

El municipio, constituye una de las maneras que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público y desde este punto de vista, deja a la administración como una forma de

organización, en la que los propios habitantes establezcan sus propias necesidades y las llenen, a través de su propia organización, que es la municipal.

## **1.6. Concepto**

“También llamado municipalidad, es jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”.<sup>9</sup>

Por mandato legal como ya se indicó, constitucionalmente el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía, facultades especiales que ya se mencionaron.

El Artículo 2 del Código Municipal establece que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

La doctrina jurídica le da al municipio categoría de persona jurídica, por oposición a persona individual, reconociéndole atributos y ventajas derivadas de la personalidad jurídica. No se trata de cualquier persona jurídica, es una persona jurídica constituida por la comunidad humana

---

<sup>9</sup> **Ibid**, pág. 632.

asentada en determinado territorio, provista de autonomía, y sin embargo, dependiente de otra persona: la persona Estado. Municipio y Estado, ambos son personas jurídicas públicas, no privadas.

La Constitución Política al definir al municipio como institución autónoma, coincidió con el concepto sociológico del municipio. Según este concepto el municipio es una institución social surgida espontáneamente e impuesta por las exigencias de una vida humana, y como tal, lo que único que hace la ley, es reconocer tal institución.

El concepto del Código Municipal, en cierta forma, se identifica con la teoría de la organización, definiendo el municipio como unidad básica de organización y como tal, integrada por personas individuales que podrán tener distintas denominaciones: vecinos, habitantes, transeúntes, etcétera.

Como lo indica el autor mexicano Gabino Fraga, citado por Calderón Morales, al tratar lo relativo al municipio: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”. Ciertamente, los municipios no son unidades soberanas, sino son una forma de descentralizar el servicio público y a la realización del bien común”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.**, pág. 130.

## **1.7. Elementos**

El Código Municipal en su Artículo 8 preceptúa los elementos básicos del municipio, los cuales son los siguientes:

- a) La población.
- b) El territorio.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las propias autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada.
- e) La capacidad económica.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario.
- g) El patrimonio del municipio.

## **1.8. Organización administrativa municipal**

Al hablar de organización administrativa municipal, se refiere a los órganos administrativos municipales, los cuales son los siguientes:

- a) Los Concejos Municipales: Los Concejos Municipales actuales son el equivalente a hablar de Corporaciones Municipales. Al mencionar concejo, se dice que es uno de los nombres que se dan al municipio; también al organismo deliberativo de la municipalidad y el que dicta las resoluciones y ordenanzas en materia de su competencia.

El Artículo 9 del Código Municipal establece: Del concejo y gobierno municipal: El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

Igualmente el Artículo 254 constitucional se refiere al gobierno municipal e indica que será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Con lo anterior se afirma que el Concejo Municipal, es el órgano supremo de la administración municipal; que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

De allí, que los ayuntamientos, corporaciones municipales o concejos municipales, como se han denominado, en su calidad de órgano supremo de la administración municipal, cuenta con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia. El Artículo 35 del Código Municipal establece las competencias generales del Concejo Municipal y para efectos del presente trabajo de investigación, considero oportuno mencionar las señaladas en las literales e) y u) del citado artículo que indican: e) El establecimiento, planificación,

reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; y u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde.

b) El Alcalde Municipal: Del árabe al-qadí (juez). Funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. En el derecho político actual, la autoridad administrativa encargada en cada ciudad, villa o aldea o, más propiamente, en cada municipio, del gobierno municipal. En varios países se les da el nombre de intendentes o de comisionados municipales. Su nombramiento puede hacerse, según las legislaciones, mediante sufragio popular o por delegación o designación del poder ejecutivo.

En el segundo párrafo del Artículo 9 del Código Municipal se establece que el alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

El Artículo 52 del Código Municipal indica: Representación municipal: El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.



El Artículo 53 del Código Municipal establece las atribuciones y obligaciones del Alcalde Municipal y para efectos del presente trabajo de investigación, considero oportuno mencionar las señaladas en las literales e) y l) del citado artículo que indican: e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales; y l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal.

## **CAPÍTULO II**

### **2. Los contratos en la administración pública**

#### **2.1. Concepto**

Partiendo de las definiciones tanto de administración como de administración pública, que anteriormente fueron anotadas, se establece que el Estado y en su caso la Municipalidad, también necesitan de los particulares para realizar una buena función administrativa, para mantener los servicios que presta o deberá prestar a la colectividad, por lo que constante y permanentemente solicita bienes y servicios de terceras personas ajenas a la organización estatal o municipal. Es por ello que celebra contratos con los particulares, estos contratos surgen a través de los acuerdos de relaciones jurídicas, o a través del simple consentimiento de adhesión por el particular a relaciones previamente fijadas por la administración. Pero, tanto en uno como en otro caso, siempre se hace necesaria la manifestación de la voluntad del particular para lograr el nacimiento del contrato que en este caso se denominará contrato administrativo.

Entonces, se hace necesaria la contratación administrativa para adquirir bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales. Por eso es necesario que se establezca conceptualmente, que es contrato administrativo.

Se entiende por contrato administrativo el que celebra la administración pública con los particulares a efecto de asegurar la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de materiales. Estos contratos no se rigen por las normas del derecho civil, sino por las del derecho administrativo.

Para el profesor Godínez Bolaños, el contrato administrativo es 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 contencioso administrativo”.<sup>11</sup>

“El contrato administrativo es una obligación bilateral, convenida, es decir consensual en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada en relación con la otra, por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones convenidas, sin que ello implique una merma de los derechos económicos que la otra pueda hacer valer”.<sup>12</sup>

## 2.2. Características

- a) Preferencia del Estado: La administración pública, investida de poder público, impone sus condiciones para contratar y en su caso, para obligar al cumplimiento coactivo del contrato.

---

<sup>11</sup> Godínez, Bolaños, Rafael. **Los contratos administrativos**, pág. 8.

<sup>12</sup> Álvarez Gendin y Blanco, Gabino. **Ob. Cit.**, pág. 369.

- b) Exorbitancia de sus cláusulas: El contrato administrativo, tiene cláusulas exorbitantes del derecho privado. Esto significa que algunas de sus condiciones contenidas en las cláusulas, serían inválidas en un contrato civil o mercantil, pero no en lo administrativo, debido al bien jurídico que se tutela y que es el interés social.
  
- c) Principios especiales: Dentro del contrato administrativo se aplica el principio que el derecho público prevalece sobre el derecho privado, los principios jurídicos que orientan la interpretación de su contenido, así como la suscripción del contrato son especiales y pertenecen al derecho administrativo.
  
- d) Jurisdicción especial: Los conflictos derivados del cumplimiento o interpretación de los contratos administrativos, son sometidos a una jurisdicción especial privativa, que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De conformidad con el Artículo 19 numeral 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, se establece que la jurisdicción contencioso administrativa también conoce en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. También el Artículo 102 de la Ley de Contrataciones del Estado menciona: Jurisdicción de lo contencioso administrativo. Toda controversia relativa al incumplimiento, interpretación, aplicación y efectos de los contratos, fianzas y seguros celebrados con motivo de la aplicación de la mencionada ley, se someterán a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, después de agotada la fase conciliatoria entre las partes y el procedimiento administrativo.

### 2.3. Elementos

- a) **Sujetos:** Dentro del contrato administrativo necesariamente existen dos partes, porque es bilateral, donde interviene el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales y una persona privada individual o jurídica.
  
- b) **La manifestación de voluntad de los sujetos:** Tanto el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales como la persona individual o jurídica, deben expresar libremente su voluntad. En este caso el Estado no puede hacer uso del ejercicio de su soberanía para imponer a los particulares un contrato.
  
- c) **Contenido:** Debe referirse a hechos lícitos, ciertos y determinados, relacionados con la gestión patrimonial del Estado, de sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y empresas públicas estatales o municipales (compra de bienes, suministro de utensilios, alimentos, construcción de obras públicas, prestación de servicios, etcétera).
  
- d) **La forma:** Se refiere a la forma de los contratos y se indica que el contrato administrativo: “Debe constar por escrito con o sin intervención notarial, según lo establezca la ley.” En relación a la forma, se especificará más adelante, cuando se analice la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

## 2.4. Principios

- a) Igualdad del Estado frente a los particulares: El Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, deben ponerse en igualdad de los particulares para poder contratar.
  
- b) Manifestación de voluntad: Tanto el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, como las personas individuales o jurídicas deben manifestar su voluntad, pues un contrato no puede ser impuesto por la soberanía del Estado, aquí es donde se pone de manifiesto la voluntad de derecho privado del Estado.
  
- c) No alterar el orden público: Dentro del contrato administrativo debe cuidarse que en el mismo no sea alterado el orden público.
  
- d) Cumplimiento de formalidades: Dentro del contrato administrativo deben observarse las formalidades, contenidas normalmente dentro del derecho administrativo.
  
- e) Cumplimiento de los procedimientos: Para la suscripción de los contratos administrativos debe cuidarse de cumplir con los procedimientos previos contenidos en la ley, por ejemplo, La licitación, La cotización, etcétera.

- f) Debe ir dirigido al cumplimiento de las finalidades del Estado. Todo contrato administrativo debe llevar implícita la finalidad que pretende la administración pública, creación de obras públicas, suministros, servicios, consultorías, etcétera.

También suele decirse que los contratos administrativos generan toda una teoría propia y como tal desarrollan principios propios del contrato administrativo, los cuales se mencionan a continuación:

- a) Principio de legalidad: El Estado de derecho, la administración pública se considera sometida a la ley. Este sometimiento equivale a la aceptación del principio de legalidad. Los contratos administrativos deben estar sometidos a la ley. La administración pública cuenta con una Ley de Contrataciones y contrata basándose en dicha ley y en reglamentos complementarios. En Guatemala, la base legal de los contratos administrativos es el Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado. Esta es una ley general por cuanto regula los contratos administrativos de toda la administración pública. No es una ley única, puesto que a la par existen leyes especiales que también regulan la materia contractual y pueden contener definiciones específicas.

El fin que persigue el principio de legalidad es el interés público y el límite de éste principio, es el interés público o bien común.

- b) Principio del interés público o bien común: La contratación administrativa y en el proceso de contratación, el interés público prevalece sobre el interés privado. Gracias al interés

público o bien común, la Administración Pública justifica su actuación unilateral, o sea, su actuación sin consultar a la otra parte.

En materia de contratos administrativos, el interés público o bien común se respeta por el contratista privado, si tiene conciencia de que la administración pública representa el interés de la colectividad y si contrata con la finalidad de alcanzar la realización del derecho y la paz social. El principio del interés público o bien común significa conveniencia o necesidad de carácter colectivo, para beneficio moral o material de todos, no de unos pocos. El mencionado principio obliga a que todo contrato administrativo tenga por fundamento el bien común, descartando el lucro privado, lucro reservado a los particulares como producto de sus contrataciones, y obliga también, a que el interés social prevalezca sobre el interés individual.

- c) Principio de la autonomía de la voluntad: se aplica con diferente alcance en los contratos administrativos. La autonomía de la voluntad equivale a la capacidad que usualmente se reconoce a las personas para establecer con efectividad sus derechos y sus obligaciones, por medio de manifestaciones expresas de voluntad que las obliga en igual forma que la ley a condición de que el contrato no sea contrario a ley ni atente contra el orden público y el bien común.

La autonomía de la voluntad condiciona la validez de los contratos administrativos en el sentido que las declaraciones de voluntad de las partes contratantes, de ambas partes, se producen con total independencia, con efectos recíprocos entre ellas mismas. De manera que el contrato administrativo resulta de combinar el principio de legalidad y la regla de que el contrato es ley para las partes, por razón del interés público o del bien común.



## 2.5. Clases de contratos administrativos

Se puede decir que tanto doctrinaria como legalmente, existe un sin número de contratos administrativos, siendo los más significativos los siguientes:

- a) Contrato de obra Pública: va dirigido a la construcción, modificación, reconstrucción o mantenimiento de un edificio o de alguna otra obra de utilidad pública, por ejemplo, construcción de escuelas, hospitales, mercados, carreteras, construcción y reconstrucción de puentes etcétera.
- b) Contrato de suministro: a través del contrato de suministro, el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales obtienen bienes muebles, materiales de oficina, etcétera, con los cuales la administración desarrolla su actividad.
- c) Concesión de servicios públicos: es aquel por medio del cual el Estado encomienda a un particular la prestación de un servicio público.
- d) Contrato de servicios al Estado: este contrato es aquel en el que un particular presta algún servicio al Estado, por ejemplo, mantenimiento de maquinaria y equipo, y otros servicios que los particulares pueden prestar al Estado.
- e) Contrato de consultoría profesional: por medio de este contrato, empresas especializadas en consultoría, profesionales y técnicos prestan al Estado un servicio especial, por

ejemplo, estudios de factibilidad, estudios de preinversión, estudios jurídicos, estudios técnicos, etcétera.

- f) Explotación y exploración de recursos no renovables: este contrato tiene como objetivo principal otorgar a personas individuales o jurídicas la explotación y la exploración de hidrocarburos, que por mandato constitucional son propiedad del Estado.

### **2.5.1. La teoría de la imprevisión**

Ésta significa que cuando ocurren acontecimientos excepcionales y anormales, imprevisibles y extraños a las partes, que vienen a hacer más onerosa la situación del contratante, con peligro de llegar a la quiebra, se produce un estado extracontractual, lo que significa que ya no es la situación prevista dentro del contrato. Obliga al contratante a seguir cumpliendo con el contrato y la administración le otorga una compensación, no por la ganancia omitida, sino por las pérdidas sufridas por el contratante a consecuencia de los acontecimientos excepcionales.

La teoría de la imprevisión normalmente se puede dar dentro del contrato de concesiones de prestación de servicios públicos y la administración pública asume parte de las pérdidas que sufre el concesionario a cambio que siga prestando el servicio público, lo que normalmente se le denomina subsidio. Esto es lo que habitualmente ha sucedido en Guatemala con el servicio de transporte urbano, que ha tenido que ser subsidiado.

La teoría de la imprevisión se basa en el riesgo económico y el objeto de la misma es asegurar la continuidad.

### **2.5.2. La ecuación financiera (indexación)**

Dentro del contrato administrativo se establece la ecuación financiera, que consiste en la fluctuación de precios, entendiéndose ésta como el cambio en más (incremento) o menos (decremento) que sufran los costos de los bienes, suministros, servicios y obras, sobre la base de los precios que figuran en la oferta de adjudicatarios e incorporados al contrato; los que se reconocerán por las partes y los aceptarán para su pago o para su deducción. Tratándose de bienes importados se tomará como base, además, el diferencial cambiario y las variaciones de costos.

Los sistemas de ajuste de precios persiguen la conservación del equilibrio financiero mediante la inclusión en el contrato de cláusulas de ajuste automático, basándose en fórmulas matemáticas. El ajuste de precios nada tiene que ver con la teoría de la imprevisión, el mismo es previsible y las fórmulas que se establecen en el contrato persiguen determinarlo en el futuro. El ajuste se estipula en cláusula específica y si no se estipula, es inaplicable. La fluctuación de carácter legal y reglamentario no descarta la posibilidad de establecer directamente en el contrato una fluctuación diferente, calculada en un tanto por ciento (el 10 %) anual. Es común esta clase de acuerdo entre contratistas. En este caso, el contrato por su carácter de ley prevalece sobre las fórmulas del reglamento.

En Guatemala, se persigue la fluctuación de precios establecida en la Ley de Contrataciones del Estado, Artículo 7 y 61 y reglamentada en el Artículo 3 del Reglamento de la ley antes mencionada, normas legales que serán mencionadas de manera específica cuando se haga el análisis del marco jurídico aplicable en materia de Licitación Pública.

## 2.6. Reglas contractuales administrativas

Las reglas se utilizan para la formación, interpretación y ejecución de los Contratos administrativos. Dentro de las mismas se pueden mencionar las siguientes:

- a) Regla: el contrato es ley para las partes. Esta regla se basa en el principio general del derecho que afirma: prestado el consentimiento de las partes, el contrato es ley para las mismas. El valor de todas las estipulaciones del contrato se basa en la voluntad de las partes contratantes. En cuanto a los particulares, se necesita que tal voluntad se manifieste libremente. La voluntad consiste en querer contratar con el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, y en someterse a un régimen legal que no es igual al régimen legal de los contratos privados; es un régimen especial que otorga ventajas a la administración pública y también a los particulares.

En la Administración Pública existe la posibilidad de dejar sin efecto el contrato aunque ya esté suscrito por las partes, antes de su aprobación definitiva. La Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala en su Artículo 37 establece el Derecho de prescindir, norma legal que será mencionada cuando se haga el análisis del marco jurídico aplicable en materia de licitación pública.

- b) Regla: el contrato administrativo se ejecuta de buena fe. Al celebrarse el contrato administrativo, este debe ejecutarse de buena fe. Buena fe significa que las partes se obligan a lo escrito en el contrato y a todas las cosas que se derivan de la naturaleza de la

obligación o que por disposición de la ley forman parte de la obligación. El contrato administrativo presenta características especiales, debido al fin que persigue, comprende servicios y suministros muy complejos. La complejidad obliga a que la voluntad de las partes contratantes se extienda al contrato principal, a las adiciones y reformas del mismo, a las condiciones generales y específicas del contrato, a las bases de licitación o pliego de condiciones, si las hubo; a los planos, registros o anexos, que se entenderán incorporados al contrato formando un solo documento.

- c) Regla: acatamiento de la cláusula exorbitante. En materia contractual, la cláusula exorbitante, es una cláusula unilateral que rompe la igualdad, entre las partes, al facultar a una de ellas, al Estado, a tomar decisiones a su favor. La cláusula se impone al contratista, no a terceros en cuanto el contrato rige para las partes.

Exorbitante, significa que la cláusula acordada por las partes, podrá exceder el orden legal establecido en el Código Civil y ser aceptada por el hecho de figurar en el contrato administrativo. La única cláusula exorbitante que en Guatemala tiene aplicación es la caducidad, que según la doctrina contractual presenta las siguientes características: 1. Unilateral: en cuanto se estipula exclusivamente a favor del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, y; 2. Presunción de legalidad: en cuanto su lactación y ejecución se presume legal o legítima y por lo mismo, no requiere la intervención de juez, en el sentido de que el juez deba declarar la caducidad para que ésta pueda ser aplicada. El contrato administrativo puede contener cláusulas exorbitantes y no contenerlas, de todas formas, el contrato continuará siendo administrativo. Al contratar con el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y

las empresas públicas estatales o municipales hay que tener presente que el Estado y las entidades antes descritas, nunca se despojan de sus privilegios y prerrogativas.

- d) Regla: la condición resolutoria. La cláusula de la condición resolutoria es una variante de la cláusula de caducidad y ésta se basa en el incumplimiento de una de las partes, exclusivamente. Al incumplimiento se le da el nombre de “condición resolutoria”. La condición funciona a favor del Estado y a favor del particular, o sea que se basa en el incumplimiento del Estado y en el incumplimiento del particular. En la práctica contractual, la condición resolutoria a favor del Estado, se conoce con el nombre de cláusula de caducidad y el Estado la declara unilateralmente, con fundamento en la ley.

La condición resolutoria a favor del particular recibe el nombre de cláusula resolutoria y el particular no la declara unilateralmente sino que debe acudir al tribunal solicitando al juez que declare judicialmente, basándose en el contrato.

- e) Regla: publicidad del contrato. Las organizaciones públicas contratantes se obligan a poner en conocimiento de la opinión pública todos los contratos celebrados como garantía de legalidad. En consecuencia, no existen contratos secretos y todo contrato será divulgado. La regla se cumple en la administración pública guatemalteca por medio de la publicación en el diario oficial. La publicidad es la base para fiscalizar la conducta contractual de las organizaciones públicas. La regla de publicidad no está prevista legalmente en forma directa, sin embargo el Reglamento de contratos administrativos, acuerdo gubernativo del 7 de marzo de 1952 en su Artículo 4, modificado por el acuerdo gubernativo del 2 de noviembre de 1965, indirectamente, se refiere a la publicidad al

establecer que todo contrato administrativo debe ser aprobado por acuerdo gubernativo, requisito que obliga a su cumplimiento, dicho acuerdo cobra vigencia luego de su publicación en el Diario Oficial. La publicidad se cumple con la notificación y envío de la copia del contrato al archivo de contratos de la Contraloría General de Cuentas, con fines de control y fiscalización.

## **2.7. La contratación administrativa y su diferencia con la contratación privada**

Anteriormente quedó plasmado claramente el concepto de contrato administrativo juntamente con sus características, elementos, principios, clases de contratos administrativos y reglas contractuales administrativas. Ahora interesa definir brevemente el concepto de contrato civil y contrato mercantil.

Se entiende por contrato civil el que se rige por las normas o disposiciones establecidas en el Código Civil y leyes complementarias, y por contrato mercantil el regulado por normas o disposiciones del derecho comercial o mercantil.

Se puede decir que el contrato administrativo tiene una característica especial y es que en él una de las partes es la administración pública y que la competencia de los órganos, se regula por el Derecho Administrativo y dentro de la misma ley administrativa se regulan requisitos de forma y solemnidades especiales en su creación, las que son distintas de las que exige la ley civil. Las leyes administrativas imponen especiales procedimientos para llegar a la contratación Administrativa, por ejemplo, la licitación, la cotización, etcétera, mientras que en el derecho civil o mercantil lo que importa es únicamente la voluntad de las partes.

En la contratación civil, exteriorizada la voluntad de las partes, el contrato queda perfecto. En la contratación administrativa ello no podría ocurrir así. La administración formula una oferta y necesita provocar, mediante un período publicitario, un número plural de adhesiones buscando determinar, por un procedimiento contradictorio que estimule la competencia, la proposición más conveniente a sus intereses.

Para establecer una diferencia entre los contratos administrativos y contratos privados, éstos últimos realizados únicamente por personas particulares (individuales o jurídicas) ajenas a la administración pública, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

Contrato Administrativo:

- a) Participación del órgano estatal.
- b) Su fin primordial es la satisfacción de intereses públicos.
- c) Se rige por normas singulares creadas por el legislador o el administrador.
- d) Los tribunales que conocen de sus litigios son de jurisdicción privativa.
- e) Existen prerrogativas para la administración (la favorecen sus normas).
- f) Elección del Estado de un procedimiento de naturaleza pública.



Contrato privado:

a) Participan sólo los particulares.

Satisfacción de intereses privados (por regla general el lucro).

c) Se rige por normas o disposiciones establecidas en los códigos sobre materia civil o mercantil o comercial.

d) Los tribunales que conocen de sus litigios son de jurisdicción ordinaria.

e) Plano de igualdad en las normas o disposiciones.

## **2.8. Extinción de los contratos administrativos**

Los contratos administrativos pueden ser extinguidos por dos formas, siendo las siguientes:

### **2.8.1. Extinción normal**

Existe extinción normal del contrato cuando éste termina por el cumplimiento de las condiciones pactadas dentro del contrato administrativo y en las que no ha habido variación alguna, esto implica haber cumplido con la entrega de un bien, prestación de un servicio, creación de una obra y la administración también ha cumplido con el pago.

### **2.8.2. Extinción anormal**

El contrato administrativo también puede terminar o extinguirse en una forma anormal; en éste caso pueden existir varias situaciones por las que el contrato pueda extinguirse, entre las causas se pueden mencionar las siguientes:

Por cumplimiento de su objeto antes del plazo contractual.

Por incumplimiento de su objeto vencido el plazo.

Por incumplimiento del contratante.

Por incumplimiento del contratista.

Por rescisión bilateral del contrato.

Por rescisión unilateral del contrato.

Por imposibilidad material de terminar la obra, servicio o entrega de bienes.

Por imposibilidad material de realizar el pago de la obra, servicio o bienes, por parte del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales.

Asimismo, los contratos se pueden suspender temporal o definitivamente, siendo una de sus causas principales la de interpretación del contrato, lo cual es sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa.

## CAPÍTULO III

### 3. La licitación pública en la legislación guatemalteca

#### 3.1. Concepto

“Es un procedimiento para la selección de la mejor oferta en un concurso público destinado a la contratación para la construcción de una obra, la provisión de un suministro, la adquisición de bienes, la contratación de servicios, etcétera. Su elemento característico fundamental consiste en la invitación abierta y pública a todos lo que, cumpliendo ciertos requisitos de elegibilidad, deseen presentar ofertas para los fines indicados”.<sup>13</sup>

“También, se define como el procedimiento de contratación más usual, que se refiere a la forma de celebración de los contratos y persigue determinar a la persona cuya oferta contiene las mejores condiciones para el Estado. Se integra con una exhortación a los participantes para que sometiéndose a las bases previamente preparadas –pliego de condiciones- presenten sus ofertas o propuestas entre las que la administración selecciona y acepta la que considera más favorable”.<sup>14</sup>

Acerca de la naturaleza jurídica de la licitación pública, la doctrina ofrece diversas opciones, aunque la que goza de mayor aceptación es aquella que la considera como un instrumento que se refiere a la forma de la actuación administrativa que se rige por tres principios básicos:

---

<sup>13</sup> Meza Duarte, Eric. **Ob. Cit.**, pág. 319.

<sup>14</sup> Meza Duarte, Eric. **Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco**, pág, 202.

- a) Competencia entre los oferentes;
- b) Igualdad entre éstos; y,
- c) Publicidad del evento.

### **3.2. Elementos**

Los elementos que aparecen en toda licitación pública son los siguientes: El pliego de condiciones, conforme al cual se hace el llamado a los interesados; la presentación de ofertas por los proponentes; el estudio de éstas por la administración que culmina con la aceptación de las más ventajosas y la notificación al interesado.

También suele decirse que integran la licitación un elemento subjetivo compuesto por una persona individual o jurídica y por el otro lado el Estado a través de sus órganos administrativos; y un elemento objetivo, o sea la razón por la cual se ha promovido la Licitación, este elemento debe ajustarse a las necesidades propias de lo que se solicita.

Sin embargo, también se pueden mencionar los siguientes elementos:

- a) Procedimiento: la licitación pública es procedimiento o proceso basado en etapas legales preestablecidas.
- b) Invitación previa: La Licitación Pública se basa en la invitación pública dirigida a cualquier persona que se interese en participar.

- c) Selección en igualdad de oportunidades: La selección, considerada clave, es la regla de oro de la licitación pública. De su aplicación depende la eliminación de preferencias y desigualdades que normalmente generan inconformidades e impugnaciones y la declaración de estar desierta la licitación pública.
  
- d) Ofrecimiento de mejores condiciones: el objeto de la licitación pública es obtener mejores condiciones. En la administración pública guatemalteca, se entiende por mejores condiciones, el precio más bajo, lo cual es falso. Las mejores condiciones se refieren a la calidad.

### **3.3. Requisitos**

Los requisitos se dividen en legales, reglamentarios y aquellos que disponga la autoridad contratante. Los requisitos legales no podrán faltar sin riesgo de generar impugnaciones por medio de recurso. La ley da cierto orden a los requisitos sin que los contratantes estén obligados a observar el orden legal y aún el orden preestablecido en las bases de licitación. Lo importante y determinante es constatar el cumplimiento de los requisitos. A continuación se mencionarán algunos requisitos de las bases de licitación:

- a) Condiciones que reunirán los oferentes: entre otras, que los oferentes sean personas jurídicas organizadas en alguna forma autorizadas por leyes guatemaltecas; que cuenten con sede y representación legal en la república; que evidencien experiencia en negocios anteriores; que comprueben determinada y cierta capacidad técnica y financiera; que

cuenten con finiquitos de otras negociaciones. En este renglón la autoridad imaginará otras condiciones que sean necesarias para garantizar resultados.

- b) Características generales y específicas de las obras, bienes o servicios: esto es la descripción de las obras, bienes o servicios requeridos, volúmenes y tiempos.; requisitos de los materiales; medios y procedimiento de producción; planos, dibujos entre otros.
- c) Lugar y forma en que será ejecutada la obra, entregados los bienes o prestado el servicio: Identificación del lugar en forma completa, especificando facultades y prohibiciones que observará el oferente.
- d) Listado de documentos que se acompañarán en la plica u oferta: cada documento se presentará en original y copias suficientes para cada participante. En relación al listado, se especificará más adelante, cuando se analice la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.
- e) Garantías: las bases indicarán las garantías de sostenimiento de la oferta y de cumplimiento del contrato, sin perjuicio de alguna garantía especial, de acuerdo con la naturaleza de la negociación.
- f) Forma de pago: las bases establecerán cómo se pagará. Anticipo, un solo pago, varios pagos. En todo caso, se especificarán las cantidades.

- g) Lugar, dirección exacta, fecha y hora en que se efectuará la diligencia de presentación, recepción y apertura de plicas: en este renglón como en otros, no existirán imprecisiones y lo dispuesto en las bases se cumplirá, pues de lo contrario, el oferente perjudicado podrá presentar la impugnación correspondiente.
  
- h) Criterios para calificar las ofertas: en las bases se podrá establecer un procedimiento de evaluación de las ofertas pero este procedimiento se basará en criterios para calificar. La Ley establece los siguientes criterios: calidad, precio, tiempo, características y otras condiciones que se fijen en las bases de licitación, dando a cada uno, determinado porcentaje, excepto cuando el único criterio para calificar sea el precio.
  
- i) Requisitos que se consideran fundamentales: En las bases de licitación se identificarán los requisitos fundamentales y los no fundamentales. Esto permitirá que la Junta de Licitación subsane los requisitos no fundamentales en la oferta y dentro del plazo que se fije. Los requisitos fundamentales no serán subsanados y darán lugar al rechazo de la oferta.
  
- j) Modelo de la oferta y proyecto de contrato: en anexo o como parte de las bases de licitación, debe figurar el modelo de oferta y el proyecto de contrato. Ambos documentos obligarán al oferente a observar determinados requisitos y condiciones. Un vicio usual en la administración pública es presentar las bases sin estos documentos.



### **3.4. Características**

En toda licitación pueden observarse las siguientes características:

- a) Es un procedimiento de naturaleza pública: procedimiento porque conlleva una serie de etapas, de momentos, los que culminarán en un final (adjudicación) y posteriormente la resolución de aprobación por el órgano superior. Es de naturaleza pública por la amplia publicidad del llamado, este llamado se realiza en publicaciones en el Diario Oficial como en otros diarios y en la actualidad a través de la dirección en Internet [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt).
- b) Es legalista: porque debe ajustarse a las normas legales mínimas exigidas para su realización.
- c) Es imparcial: puesto que se elegirá a la empresa que ofrezca una mejor calidad y/o un mejor precio.
- d) El licitador es siempre la administración pública.

### **3.5. Fases de la licitación**

Dentro del procedimiento de licitación pública, se llevan a cabo una serie de fases o etapas, las cuales se mencionaran a continuación:

### **3.5.1. Actos preparatorios a toda licitación**

Seguidamente se indicarán cada uno de los actos preparatorios:

#### **3.5.1.1. Elaboración de Bases**

Las bases de licitación deben tener un contenido mínimo y son fundamentales en el proceso de contratación porque contemplan las condiciones establecidas unilateralmente por la administración para participar en la licitación y quién no cumpla las mismas quedará descalificado.

Estas bases indican los requisitos mínimos a los que los oferentes deben ajustarse para la prestación de sus ofertas, algunos autores con mucho acierto las denominan “la ley del contrato”.<sup>15</sup>

Las bases son elaboradas por el órgano administrativo, lo integran normas legislativas, disposiciones administrativas sobre la materia, la documentación que fundamentan las normas, las prestaciones y objetos que han proyectado los órganos que concurren.

La elaboración de las bases de licitación debe ser de una manera clara y sencilla, para evitar cualquier mala interpretación que dé como resultado una ampliación, rectificación o aclaración en las mismas.

---

<sup>15</sup> Sayagues Laso, Enrique. **Tratado de derecho administrativo**, pág. 560

Las bases de licitación son de carácter público y unilateral (porque son elaboradas únicamente por el órgano administrativo). En las mismas debe existir un tratamiento igualitario para con los oferentes, lo que servirá de garantía para un procedimiento de licitación limpio y sin preferencia alguna.

La legislación guatemalteca preceptúa los requisitos de las bases de Licitación, los cuales son los siguientes:

- a) Condiciones que deben reunir los oferentes.
- b) Características generales y específicas, cuando se trate de bienes y servicios.
- c) Lugar y forma en donde será ejecutada la obra, entregados los bienes o prestado los servicios.
- d) Listado de documentos que debe contener la plie, en original y copias requeridas, una de las cuales será puesta a disposición de los oferentes.
- e) Indicación de que el oferente deberá constituir, según el caso, las garantías a que se refiere el título V, capítulo único (Garantías o seguros) de la Ley de Contrataciones del Estado.

- f) En casos especiales y cuando la autoridad superior lo considere oportuno, las garantías que deberá constituir el contratista, con indicación de los riesgos a cubrir, su vigencia y montos.
- g) Forma de pago de la obra, de los bienes y servicios.
- h) Porcentaje de anticipo y procedimiento para otorgarlo cuando éste se conceda.
- i) Lugar, dirección exacta, fecha y hora en que se efectuará la diligencia de presentación, recepción y apertura de plicas.
- j) Declaración jurada de que el oferente no es deudor moroso del Estado ni de las entidades a las que se refiere el Artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado o en su defecto, compromiso formal de que, en caso de adjudicársele la negociación, previo a la suscripción de contrato acreditará haber efectuado el pago correspondiente.
- k) Indicación de la forma de integración de precios unitarios por renglón.
- l) Criterios que deberán seguir la Junta de Licitación para calificar las ofertas recibidas.
- m) Indicación de los requisitos que se consideren fundamentales.
- n) Modelo de oferta y proyecto de contrato. (Artículo 19 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala)

### **3.5.1.2. Especificaciones generales**

Las autoridades tienen el deber de que las especificaciones generales sean congruentes o se ajusten al contenido de las bases y con las necesidades que motiven la contratación. (Artículo 20 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

### **3.5.1.3. Especificaciones técnicas**

La autoridad superior tiene la obligación de determinar documentalmente las especificaciones técnicas que debe reunir la obra, el servicio o los bienes que el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales estén requiriendo a través de la licitación. (Artículo 20 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

### **3.5.1.4. Especificaciones especiales**

Dentro de toda obra, servicio o suministro, existen algunas especificaciones especiales que deben quedar contenidas dentro de las bases de licitación. (Artículo 20 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

#### **3.5.1.5. Planos de construcción**

Cuando se trata de la construcción de una obra es indispensable que dentro de los documentos que deben elaborarse, se incluyan los planos respectivos a efecto de que los oferentes, trabajen sus ofertas con base en los planos. (Artículo 20 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

#### **3.5.1.6. Aprobación de documentos de licitación**

Los documentos exigidos de conformidad con el Artículo 18 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, deben ser aprobados por la autoridad administrativa superior de la dependencia, previo a los dictámenes técnicos que determina el reglamento. (Artículos 5 y 6 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

#### **3.5.1.7. Entrega de bases**

Las bases de licitación se le entregarán a quienes las soliciten, siempre que acrediten estar inscritos en el registro de precalificados y demuestren haber efectuado el pago que establece el reglamento, el que en ningún caso debe exceder del cero punto cero cinco por ciento (0.05%) del monto. (Artículo 22 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala). El pago que se menciona anteriormente podrá hacerse en efectivo o con materiales, corresponderá en todo caso a la reposición del equivalente de los gastos efectuados en la reproducción de los documentos que se entreguen a los interesados, lo

que se consignará en los anuncios respectivos, dichos pagos serán fijados por la autoridad administrativa superior de la entidad interesada. (Artículo 7 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

### **3.5.1.8. Publicaciones**

Publicación: “Una vez aprobado el pliego, se fija fecha para la apertura de propuestas y la administración invita a todos los interesados a presentar ofertas. Esto se hace mediante publicaciones de prensa, boletines oficiales, radiodifusoras, etcétera. También puede utilizarse la comunicación por notas a las firmas que se presumen interesadas y en condiciones de ofertar”.<sup>16</sup>

“La publicidad debe cumplirse en forma rigurosa pues sobre ella se fundamenta la igualdad del conocimiento sobre la Licitación”.<sup>17</sup>

Las convocatorias a licitar se publicarán por lo menos dos veces en el diario oficial y dos veces en otro de mayor circulación, así como en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala –Guatecompras-, dentro de un plazo no mayor de quince (15) días hábiles entre ambas publicaciones. Entre la última publicación y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas, deberá mediar, un plazo no menor de cuarenta (40) días. En lo relativo a lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, las disposiciones contenidas en los mismos se aplicarán en forma complementaria, siempre y cuando no contradigan el contenido del artículo que a continuación se

---

<sup>16</sup> Sayagues Lazo, Enrique. **Ob. Cit.**, pág. 561.

<sup>17</sup> Fiorini. Bartolomé. **Manual de derecho administrativo**, pág. 435

identificará. (Artículo 23 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

Los anuncios o convocatorias a concursos para las modalidades de compra o enajenación de bienes, suministros, obras y servicios regulados en la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala deben contener como mínimo:

a) Breve descripción de lo que se licita o concursa.

Indicación del lugar en donde se entregarán a los interesados los documentos.

Condiciones de la entrega de documentos.

Se señala el lugar, día y hora para la recepción y apertura de plicas.

También se pueden consignar otros requisitos que se consideren esenciales de los detallados en los artículos 19 y 22 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala.

El tamaño de cada anuncio o publicación en ningún caso será menor de seis (6) pulgadas por dos (2) columnas.

Asimismo, los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades, las empresas públicas estatales o municipales y todas las



entidades sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, previamente al procedimiento establecido en la Ley y su Reglamento, publicarán y gestionarán en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del sector público, denominado guatecompras, los anuncios o convocatorias y toda la información relacionada con la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran; dicha información será de carácter público a través de la dirección en Internet [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt).

El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, establecerá las fechas, normas, procedimientos y aspectos técnicos, de seguridad y responsabilidad que regularán el inicio y uso del Sistema de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado denominado guatecompras. (Artículo 8 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

### **3.5.1.9. Nombramiento de la junta de licitación**

“Junta es la reunión de diversas personas para tratar acerca de algún asunto”.<sup>18</sup>

Al tratar sobre las Juntas de Licitación nos referimos al grupo de personas que se reúnen, para la recepción y calificación de las ofertas que le son presentadas, así como la adjudicación a la oferta que ha llenado los requisitos exigidos en el pliego de condiciones y al mismo tiempo ofrece los mejores precios o la mejor calidad en la compra o contratación que se realizará.

---

<sup>18</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho**, pág. 37.

La Junta de Licitación es el único órgano competente, para recibir, calificar ofertas y adjudicar el negocio. (Artículo 10 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

La Junta de Licitación se integrará con un número de cinco miembros, nombrados por la autoridad administrativa superior, de preferencia entre servidores públicos de la entidad contratante. Si la entidad no cuenta con el personal idóneo, podrá nombrarse a servidores públicos de otras dependencias del estado que tengan experiencia en la materia de que se trate. La junta tomará sus decisiones por mayoría del total de sus miembros, quienes no podrán abstenerse de votar, dejando constancia en acta de lo actuado. (Artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

Las dependencias de los organismos y entidades a que se refiere el artículo I de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, que hayan solicitado que se realice un concurso en la modalidad de compra por contrato abierto, quedan obligadas a nombrar a las personas idóneas, con capacidad técnica y vasta experiencia, para conformar las juntas de calificación en cada concurso, integradas por tres (3) servidores públicos, quienes deberán ser nombrados a tiempo completo y no podrán abstenerse de votar ni ausentarse o retirarse del lugar donde se encuentren constituidos durante la jornada de trabajo en el proceso de la adjudicación. Para el efecto, serán aplicables los artículos 9 al 16 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, en lo que a las juntas de calificación se refiere, y en cada concurso el Ministerio de Finanzas Públicas nombrará un asistente de contrato abierto que será responsable de la custodia y diligenciamiento del expediente administrativo respectivo, asimismo apoyará a la junta de

calificación en la elaboración de los documentos que sean necesarios, conforme a las instrucciones giradas por dicha junta. La junta de calificación podrá solicitar asistencia de asesores, tanto de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado como de las entidades requirentes, cuando así lo considere necesario para el adecuado desarrollo de sus funciones. De todo lo actuado se dejará constancia en las actas respectivas. (Artículo 25 literal C) del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

Impedimentos, excusas y recusaciones

“Impedimento en sentido general quiere decir obstáculo, embarazo, estorbo, para una cosa”.<sup>19</sup>

Excusa, la razón o causa para eximirse de una carga o cargos públicos”.<sup>20</sup>

Al hablar de recusación, dícese de la acción y efecto de recusar, entendiéndose ésta como no querer admitir o aceptar algo.

La Ley de Contrataciones del Estado establece que no podrán ser miembros de las Juntas de Licitación, quienes tengan los impedimentos siguientes:

Ser parte en el asunto.

---

<sup>19</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 492.

<sup>20</sup> **Ibid.**, pág. 412.

Haber sido representante legal, gerente o empleado o alguno de sus parientes, asesor, abogado o perito, en el asunto o en la empresa ofertante.

- c) Tener él 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 de la institución.
- f) Haber aceptado herencia, legado o donación de alguna de las partes.

Ser socio o partícipe con alguna de las partes.

Haber participado en la preparación del negocio, en cualquier fase. (Artículo 12 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

La Ley de Contrataciones del Estado hace una enumeración de las personas que tienen la obligación de excusarse, y manifiesta que no podrán ser miembros de las Juntas de Licitación en los casos siguientes:

- a) Cuando tengan amistad íntima o relaciones con alguna de las partes, que según las pruebas y circunstancias hagan dudar de la imparcialidad.

- b) Cuando el integrante o sus descendientes tengan concertado matrimonio con alguna de las partes, o con parientes consanguíneos de alguna de las partes.
- c) Cuando el integrante viva en la misma casa con alguna de las partes, exceptuándose el caso de hoteles y pensiones.
- d) Cuando el integrante haya intervenido en el asunto que se convoque.
- e) Cuando el integrante o sus parientes dentro de los grados de ley, hayan sido tutores, protutores, guardadores, mandantes o mandatarios de alguna de las partes o de sus descendientes, cónyuges o hermanos.
- f) Cuando la esposa o los parientes consanguíneos del integrante hayan aceptado herencia, legado o donación de alguna de las partes.
- g) Cuando alguna de las partes sea comensal o dependiente del integrante o éste de aquellas.
- h) Cuando el integrante, su esposa, descendientes, ascendientes o hermanos y alguna de las partes hayan otorgado un contrato escrito del que resulte una relación jurídica que aproveche o dañe al integrante o a cualquiera de sus parientes mencionados.
- i) Cuando el integrante, su esposa o parientes consanguíneos tengan juicio pendiente con alguna de las partes o lo haya tenido un año antes.

- j) Cuando el integrante, antes de adjudicar, haya externado opinión en el asunto que se ventila.
- k) Cuando del asunto pueda resultar daño o provecho para los intereses del integrante, su esposa o alguno de sus parientes consanguíneos.
- l) Cuando el integrante, su esposa, o alguno de sus parientes consanguíneos tengan enemistad grave con alguna de las partes. Se presume que hay enemistad grave por haber dañado o intentado dañar una de las partes al integrante o éste a cualquiera de aquellos, en su persona, su honor o sus bienes, o a los parientes de unos y otros mencionados en este inciso.

A todas las causales expresadas en el presente artículo, comprenden también a los abogados y representantes de las partes. (Artículo 13 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

La Ley de Contrataciones del Estado establece que son causas de recusación, como integrante de Junta de Licitación, las mismas de los impedimentos y de las excusas.

#### **3.5.1.10. Empresas precalificadas**

La precalificación consiste en un análisis previo que la administración pública efectúa sobre las personas individuales o jurídicas interesadas en particular en las negociaciones que ésta promueve para el sector público, con el objeto de determinar los aspectos legales, la capacidad

técnica y financiera, experiencia y de organización; así como para obtener la confianza y seguridad necesarias, mediante el establecimiento de un control continuo, estricto y eficaz que permita a los registros respectivos convertir a la precalificación en un instrumento que pondere confiablemente el estatus de la persona individual o jurídica y garantice a la vez a la administración, la inversión de los fondos públicos.

#### **3.5.1.11. Registro de precalificación**

El Estado, para garantizarse que las empresas que contrata tengan una existencia real, cuenta con una serie de registros en los cuales deberán quedar inscritas las empresas que en determinado momento quieran contratar con la administración, estos registros están en distintas dependencias de la administración y se encuentran de la siguiente manera:

- a) Registro de precalificados de obras: adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, en el que serán inscritos los interesados atendiendo a la especialidad, experiencia y capacidad financiera en figurar en dicho registro. (Artículo 71 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).
  
- b) Registro de precalificados de consultores: Adscrito a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, en el que serán inscritos los interesados, atendiendo a la especialidad y experiencia en figurar en dicho registro. (Artículo 72 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

- c) Registro de proveedores: adscrito al Ministerio de Finanzas Públicas, en el que se inscriben los interesados, atendiendo a su especialidad y capacidad financiera. (Artículo 73 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).
  
- d) Registro de contratos: se crea el registro de contratos que funcionará adscrito a la Contraloría General de Cuentas, para facilitar la fiscalización de las contrataciones que se deriven de la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y centralizar la información. (Artículo 74 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).
  
- e) Fines del registro de contratos: de todo contrato, de su incumplimiento, rescisión o nulidad, la entidad contratante deberá remitir dentro del plazo de treinta días (30) contados a partir de su aprobación, o de la respectiva decisión, una copia a la Contraloría General de Cuentas, para efectos de registro, control y fiscalización. (Artículo 75 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

La Ley de Contrataciones del Estado presenta una serie de normas que tienen relación con el tema de la precalificación, las cuales se mencionarán a continuación:

- a) Requisito de precalificación: para que toda persona pueda participar en licitaciones públicas, deberá estar inscrita en el registro de precalificados correspondiente. La misma obligación tienen quienes estuvieren comprendidos en los casos de excepción



contemplados en la ley antes mencionada. No podrán estar inscritos en el registro de precalificados quienes por dolo o mala fe, hayan dado lugar a la resolución, rescisión, terminación o nulidad de contratos celebrados con el Estado, declarado por tribunal competente. (Artículo 76 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

- b) Inscripción provisional de empresas extranjeras: Las empresas extranjeras podrán participar en licitaciones públicas con su inscripción provisional en el registro correspondiente cuando los contratos de préstamos exijan participación en el proceso de licitación de firmas extranjeras, siempre que los proyectos sean financiados total o parcialmente con recursos externos. En todo caso, es requisito indispensable acreditar la inscripción definitiva en el registro antes de la suscripción del respectivo contrato. (Artículo 77 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).
  
- c) Actualización e inscripción: cada registro actualizará sus asientos en el mes de enero de cada año, no obstante los interesados podrán solicitar su inscripción o actualización en cualquiera otra fecha. (Artículo 78 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).
  
- d) Funcionamiento de registros: cada registro funcionará conforme lo determine el reglamento que emita cada una de las dependencias, bajo cuya responsabilidad funcionen. (Artículo 79 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

- e) Vigencia y actualización: la inscripción en los registros tiene una vigencia máxima de un año, con vencimiento al treinta y uno (31) de diciembre de cada año. Sin embargo el interesado podrá obtener su inscripción o actualización cuando lo considere conveniente. Para efectos de la actualización de los asientos, los registros harán el anuncio en el mes de noviembre de cada año, mediante un aviso publicado en el Diario Oficial y otro en uno de mayor circulación en el país, con intervalo de cinco (5) días hábiles. En dichos anuncios se fijará la fecha hasta la cual deberán presentarse los datos, informes o documentos que se requieran; los interesados estarán obligados a proporcionarlos para que su inscripción continúe vigente por el año siguiente. (Artículo 42 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).
  
- f) Organización de los registros: cada registro se organizará y funcionará conforme lo determinen las normas que se dicten para el efecto, de conformidad con el artículo setenta y nueve (79) de la Ley de Contrataciones. Para su eficaz funcionamiento, contará con el personal técnico y administrativo que sea necesario. (Artículo 43 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).
  
- g) Asesoría especial: las entidades del sector público están obligadas a prestar a los registros, la asistencia técnica y profesional que se les solicite, así como cualquier información que se requiera, sin costo alguno. (Artículo 44 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).
  
- h) Precalificación: para la precalificación, cada registro deberá efectuar dentro de su competencia los análisis y estudios de la capacidad técnica, financiera, experiencia y

organización de los solicitantes. (Artículo 45 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

i) Especialidad y grupos: para los efectos de precalificación de empresas para ejecución de obras se clasificarán así:

- I. Especialidades:
  1. Excavaciones.
  2. Movimiento de tierras.
  3. Puentes.
  4. Estructuras de drenaje para obras viales.
  5. Terracería.
  6. Pavimentos.
  7. Edificios.
  8. Pistas para aeropuertos.
  9. Túneles.
  10. Oleoductos.
  11. Acueductos.
  12. Presas.
  13. Líneas de transmisión eléctrica.
  14. Instalaciones de máquinas.
  15. Instalaciones de comunicaciones eléctricas.
  16. Construcciones e instalaciones portuarias.
  17. Vías ferroviarias.

18. Obras de irrigación.

Alcantarillados y drenajes urbanos.

Instalaciones para agua potable.

Estructuras metálicas.0

Estructuras de concreto.

Perforaciones.

Otros no especificados en los numerales que anteceden.

II. Grupos de capacidad económica:

“A” hasta Q 500,000.00

“B” hasta Q 1.000,000.00

“C” hasta Q 2.000,000.00

“D” hasta Q 3.000,000.00

“E” hasta Q 4.000,000.00

“F” hasta Q 5.000,000.00

“G” hasta Q 6.000,000.00

“H” hasta Q 7.000,000.00

“I” hasta Q 8.000,000.00

“J” hasta Q 10.000,000.00

“K” hasta Q 15.000,000.00

“L” hasta Q 20.000,000.00

“M” hasta Q 25.000,000.00

- “N” hasta Q 30.000,000.00
- “Ñ” hasta Q 40.000,000.00
- “O” hasta Q 50.000,000.00
- P” hasta Q 75.000,000.00
- “Q” hasta Q 100.000,000.00
- “R” más de Q 100.000,000.00 (Artículo 46 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

j) Inscripción: En cada registro se procederá a la inscripción de las personas individuales o jurídicas que hayan sido precalificadas, en libros u hojas sueltas debidamente autorizadas por la Contraloría General de Cuentas. (Artículo 47 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

k) Notificación: La inscripción deberá ser notificada al interesado y, si se tratare del registro de obras, con indicación de las especialidades y grupo en que quedó comprendido. (Artículo 48 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

l) Constancia de precalificación: El registro deberá entregar, a solicitud de los interesados, constancia de su inscripción y del estado de su capacidad económica y especialidades, en su caso. (Artículo 49 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

m) Aviso: la persona individual o jurídica inscrita, está obligada a dar aviso por escrito al registro de precalificado de obras, dentro del plazo de cinco (5) días de notificada la aprobación del contrato, de toda licitación que se le adjudique o cualquier obligación que contraiga relacionada con el giro de sus negocios ya sean éstas en el sector público o en el privado. (Artículo 50 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

n) Contenido del aviso y documentos: el aviso a que se refiere el artículo anterior contendrá por lo menos:

1. Objeto del contrato.
2. Monto del contrato.
3. Plazo contractual.
4. Otra información que requiera el registro.

El aviso se acompañará de fotocopias de la notificación de la aprobación del contrato o constancia fehaciente de la obligación contraída. (Artículo 51 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

ñ) Falta de aviso: si se omitiera el aviso antes mencionado, se sancionará al adjudicatario suspendiéndole su inscripción en el respectivo registro durante seis (6) meses y si se comprobare que carece de capacidad económica para adjudicarle la negociación de que se trate, se suspenderá su inscripción en el mismo registro durante un (1) año. (Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

- o) Envío de copia de resoluciones: toda entidad o dependencia debe enviar copia al registro de precalificados que corresponda, de la resolución que apruebe la adjudicación y de la que apruebe el contrato, dentro del plazo de tres (3) días. Igual aviso se dará cuando el contratista incurra en incumplimiento del contrato por causas que le sean imputables. (Artículo 53 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).
- p) Normas de funcionamiento: cada registro elaborará las normas para su funcionamiento interno, el cual será aprobado, cuando se trate de obras, por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; cuando se trate de consultores, por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y cuando se trate de proveedores, por el Ministerio de Finanzas Públicas. (Artículo 54 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).
- q) Registro de proveedores: el registro de proveedores citado en el artículo setenta y tres (73) de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, opera dentro de GUATECOMPRAS. La inscripción y actualización, en ese registro, es automática para toda persona individual o jurídica que posee un número de identificación tributaria emitido por la Superintendencia de Administración Tributaria. Cuando alguna entidad del Estado determine, previo el debido proceso administrativo o el que corresponda de conformidad con la legislación vigente, que una persona debe ser inhabilitada como proveedor del Estado, ésta, en su calidad de entidad afectada, deberá registrar la respectiva inhabilitación en el registro de proveedores de GUATECOMPRAS. Para éste registro no será necesario cumplir con el requisito de

hojas o libros autorizados por la Contraloría General de Cuentas a que se refiere el artículos cuarenta y siete (47) del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92. Para participar en un concurso, la persona interesada deberá presentar la constancia de inscripción, en la que conste que se encuentra habilitada en el registro de proveedores.

Las empresas extranjeras a que se refiere el Artículo setenta y siete (77) de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, acreditarán su inscripción provisional únicamente con la que efectúen en el Registro Mercantil y en caso de ser adjudicadas, previo a la suscripción del contrato, deberán presentar su inscripción definitiva, cumpliendo todos los requisitos legales. Asimismo, deberán presentar la constancia de inscripción en el registro de proveedores.

Cuando se determine que una persona proporcionó información falsa en algún procedimiento de compra o contratación, ésta debe ser inhabilitada en el registro de proveedores de GUAATECOMPRAS. Asimismo podrá ser inhabilitada en dicho registro, la persona que incurra en alguna de las causas establecidas en los artículos ochenta y cuatro, ochenta y cinco y ochenta y seis (84, 85 y 86) de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala. Los casos citados anteriormente deberán ser debidamente comprobados y el plazo de inhabilitación será de un año. En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.

La persona fallecida o en situación de quiebra, una vez comprobada tal situación debe ser inhabilitada en forma automática en el registro de proveedores de GUAATECOMPRAS. La persona



que no se encuentre solvente en sus obligaciones tributarias o de seguridad social debe ser inhabilitada temporalmente, mientras se encuentre en esa situación. (Artículo 54 bis del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

### **3.5.2. Primera fase del procedimiento de licitación**

El procedimiento de licitación desde su inicio hasta su finalización es eminentemente público. Sin embargo dentro de toda esa serie de etapas, podría decirse que existe una primera fase, la cual se da al momento en que los oferentes, personas interesadas, personas no interesadas y los miembros de la Junta de Licitación, se procede a la apertura de plicas, según se haya acordado día y hora para el efecto. Es así como a continuación se describirán cada una de las mismas.

Presentación y recepción de ofertas: Las ofertas y demás documentos de Licitación deberán entregarse directamente a la Junta de Licitación en el lugar, dirección, fecha y hora y en la forma que señalen las bases. (Artículo 24 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

#### **3.5.2.1. Tiempo de espera**

Transcurridos treinta (30) minutos de la hora señalada para la presentación y recepción de ofertas, la Junta de Licitación no captará alguna más y se procederá al acto público de apertura de plicas. De todo lo actuado se levantará el acta correspondiente en forma simultánea. (Artículo 24 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

### **3.5.2.2. Ausencia de ofertas**

En el caso de que a la convocatoria a licitación no concurriere ningún oferente, la Junta de Licitación levantará el acta correspondiente y lo hará del conocimiento de la autoridad administrativa superior respectiva, para que prorrogue el plazo para recibir ofertas. Si aún así no concurriere algún oferente, la autoridad superior quedará facultada a realizar la compra directa a que se refiere el Artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala. (Artículo 32 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

Apertura de plicas: hay que mencionar primeramente que plica es un sobre cerrado en que se reserva algún documento que no debe publicarse hasta fecha u ocasión determinada. Adaptando el concepto a nuestro tema de estudio, podemos decir que la plica es el sobre o pliego que contiene la oferta y todos los documentos que amparan la misma, de conformidad con los requerimientos de las bases de licitación, la cuál debe presentarse en la forma exigida y abrirse el día, hora y lugar señalados por la entidad promotora de la Licitación.

Manifiesta el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado que una vez recibidas las ofertas, la Junta de Licitación procederá a abrir las plicas, se dará lectura al precio total de cada oferta y en el acta correspondiente se identificarán las ofertas recibidas, sin transcribirlas ni consignar en detalle sus precios unitarios, siendo suficientes anotar el monto de cada oferta. Cuando se trate de obras se procederá como lo establece el artículo 29 de la Ley de Contrataciones del Estado. Los miembros de la Junta de Licitación numerarán y rubricarán las hojas que contengan las ofertas propiamente dichas.

Los nombres de los oferentes y el precio total de cada oferta recibida deberán publicarse en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, a más tardar el día posterior a la fecha establecida de recepción de ofertas y apertura de plicas. (Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

Cabe oportunamente mencionar que el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado específicamente en su artículo 9 manifiesta que la plica deberá contener como mínimo, según el caso, los siguientes documentos:

La oferta firmada por el oferente o su representante legal.

Declaración jurada o compromiso a que se refiere el inciso 10 del artículo 19 de la Ley de Contrataciones del Estado.

Declaración jurada a que se refiere el artículo 26 de la Ley de Contrataciones del Estado.

Garantía de sostenimiento de oferta.

Constancia de estar precalificado en el Registro correspondiente. Programa preliminar de inversión y ejecución de los trabajos, de acuerdo al sistema que se especifique en las bases, o calendarización para la entrega de bienes o suministros.

Análisis detallado de la integración de costos de todos y cada uno de los precios unitarios que se aplicarán a los diferentes conceptos o renglones de trabajo.

Documentos que acrediten la personalidad jurídica del oferente y la personería jurídica de su representante, en su caso.

En ningún caso se admitirán en la oferta condiciones que modifiquen o tergiversen las bases de licitación. Del cumplimiento de este requisito serán responsables los miembros de la Junta de Licitación.

### **3.5.3. Segunda fase del procedimiento de licitación**

Dentro del procedimiento de licitación pública existe una etapa a la que se le puede denominar, la segunda fase. En ésta, la Junta de licitación procede a analizar y calificar cada una de las ofertas presentadas, lo cual lo hace de una manera muy personal, es decir, sin injerencias, sin la intervención de los oferentes y de ninguna otra persona en particular; es un momento dedicado por parte de la referida junta, de mucho análisis, es aquí en donde entra en juego la capacidad de los miembros de la Junta.

#### **3.5.3.1. Análisis de las ofertas presentadas**

Es el estudio realizado por los miembros de la Junta de Licitación de cada una de las ofertas presentadas. Dentro del grupo integrante de la Junta de Licitación deben encontrarse personas conocedoras de aspectos técnicos, legales, económicos etc. Los entrarán a conocer en cada

oferta. Es importante mencionar que se cuente con la participación de personas que conozcan de los aspectos sobre los cuales tratará la licitación; importante también lo es, la intervención de personas conocedoras de los aspectos legales que son determinantes en el análisis y mucho más en la adjudicación.

### **3.5.3.2. Adjudicación de la oferta**

Después de realizada la calificación de las ofertas, la Junta de Licitación toma la decisión final y de mayor responsabilidad y trascendencia para la misma, como lo es la adjudicación; se puede decir que es cuando se otorga a favor de un determinado licitante la realización de obras, la provisión de suministros, la adquisición de bienes o la contratación de servicios. La decisión de adjudicación es la designación del ganador del proceso licitatorio. Se puede decir que la adjudicación no es un acto definitivo, pues solo califica una situación determinada dentro del procedimiento, pues se indica cual es la mejor oferta. El criterio para seleccionar al contratante es claro y preciso, debe aceptarse la oferta más ventajosa. Generalmente lo será la que cotiza precio más bajo, especialmente en las licitaciones en que los licitantes solo tienen que fijar el precio, pero no siempre ocurre así, pues a veces hay que considerar también otros factores. (Artículos 28 y 33 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

### **3.5.3.3. Aprobación de la adjudicación**

El dictamen de adjudicación emitido por la Junta de Licitación no es definitivo debido a que el mismo debe ser aprobado por la autoridad superior correspondiente. Entonces la aprobación no

es más que la facultad otorgada a la autoridad superior respectiva que podrá por un lado, aprobar la adjudicación inicial o no; por otro, improbarla y ordenar una revisión por parte de la Junta de Licitación. (Artículo 36 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

#### **3.5.3.4. Notificación de la adjudicación**

Por medio de la notificación se hace saber a los oferentes la resolución de la autoridad superior correspondiente para que se enteren de la aprobación o no aprobación de la licitación, de la notificación se debe dejar constancia por escrito. El órgano encargado de notificar será la autoridad superior encargada de la adjudicación. Dicha notificación deberá realizarla dentro del término de tres días de dictaminada la resolución razonada. (Artículo 35 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

#### **3.5.3.5. Suscripción del contrato**

Esta es una etapa que se da después de aprobada la adjudicación y al estar firme la resolución respectiva por parte de la autoridad superior correspondiente, que previa la constitución de las garantías pertinentes, deberá ser aprobado por la referida autoridad, dentro de un plazo de diez días contados a partir de la adjudicación definitiva. (Artículos 47 y 48 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

### **3.6. Recursos**

Los recursos administrativos son actos del administrado mediante los que este pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley en base a un título jurídico específico. La nota característica de los recursos es por lo tanto su finalidad impugnatoria de actos o disposiciones preexistentes que se estiman contrarias a derecho. En términos generales puede decirse que el recurso administrativo es aquel medio legal por el que un particular afectado acude ante la propia administración para que ésta; en instancia administrativa, revise un acto suyo o de un órgano subalterno, que aquel considera lesivo y lo deje sin efecto o modifique de conformidad con su interés personal. La pretensión del recurrente puede quedar sin embargo, insatisfecha, si la autoridad revisora confirma el acto impugnado. Especificado de este modo su concepto, hay que reconocer que, en cuanto medios de impugnación de resoluciones definitivas de la administración, los recursos administrativos constituyen una garantía para los afectados por aquellas en la medida en que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra ellas, y, eventualmente de eliminar el perjuicio que comportan.

Es menester hacer hincapié sobre que en los recursos administrativos la administración no actúa como parte interesada en el asunto y que su actuación se restringe a examinar y revisar un acto de un órgano subalterno o un acto del propio órgano, que conoce el recurso, como una garantía de la juridicidad de la actividad administrativa; su resolución, por otra parte, es una de carácter meramente administrativa y por consiguiente, no debe confundírsele con una sentencia.

El recurso administrativo se somete a conocimiento y resolución de la propia administración, es decir del mismo órgano que dictó la resolución o al superior jerárquico, al que se pide que lo enmiende, rectifique o revoque; cabe mencionar, asimismo, que el recurso administrativo es antecedente necesario de cualquier revisión jurisdiccional. En efecto, los Recursos administrativos se interponen ante y se resuelven por la propia Administración, que reúne por ello en éste caso la doble condición de Juez y de parte. La doble condición de Juez y parte que reúne la Administración al conocer de los recursos que se interponen ante ella hacer surgir, necesariamente, una tensión irreductible; por una parte, el recurso debe fundarse en derecho; pero, por otra parte; la resolución del mismo tiende a escapar de los estrechos límites a los que debe contraerse la decisión de un debate jurídico. Es la propia administración quién resuelve en definitiva y la misión de la administración no es la de decir el Derecho, si no la de dar pronta y eficaz satisfacción a los intereses generales que tiene confiados. Es pues, profundamente equívoco tratar de identificar ambas funciones. Todo lo más que puede concederse en este punto es que al resolver recursos, la Administración está más estrechamente vinculada al Derecho y a los planteamientos estrictamente jurídicos que cuando desarrolla una actividad de gestión. Pero en cualquier caso, sigue habiendo una gran distancia entre la posición de la administración al resolver un recurso planteado ante ella y la posición de un órgano jurisdiccional en un caso semejante.

Es por eso obligado afirmar que los recursos administrativos, son sin duda, una garantía para los particulares, una garantía nada despreciable, por supuesto, pero una garantía limitada que en ningún caso es lícito sobrevalorar.



La normativa general en materia de recursos administrativos está contenida en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 y su reforma Decreto número 98-97, ambos del Congreso de la República de Guatemala. Dentro de la Ley de Contrataciones del Estado se encuentran una serie de recursos como lo son el de aclaración y ampliación, el de reposición y el de revocatoria, para la conclusión del procedimiento en la vía administrativa o gubernativa.

### **3.6.1. Recurso de aclaración y ampliación**

Los recursos de aclaración y ampliación se plantean contra las resoluciones de la adjudicación por la Junta de Licitación o Comisión de Cotización; el de aclaración cuando la resolución sea obscura, ambigua o contradictoria y el de ampliación si se hubiere omitido resolver algún aspecto e incida en la negociación.

#### Recurso de revocatoria

También conocido como recurso jerárquico y procede en contra de las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. (Artículo 99 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92, reformado por el Artículo 10 del decreto número 11-2006, ambos del Congreso de la República de Guatemala).

### **3.6.3. Recurso de reposición**

Procede éste recurso contra las resoluciones dictadas por los ministerios y contra las dictadas por

las autoridades administrativas superiores individuales o colegiadas de las entidades descentralizadas o autónomas. (Artículo 100 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92, reformado por el artículo 11 del Decreto número 11-2006, ambos del Congreso de la República de Guatemala).

Tanto el recurso de revocatoria como el de reposición para efectos de requisitos de la solicitud, trámite y diligenciamiento se estará a lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso Administrativo que se aplicará supletoriamente en materia de Ley de Contrataciones del Estado. Las resoluciones de los recursos tanto de revocatoria como de reposición deberán ser por escrito, razonadas y fundamentadas en Derecho, causando estado y con ellos se agotará la vía administrativa o gubernativa y si alguno de los interesados estuviere inconforme con lo resuelto puede promover el proceso Contencioso Administrativo, con lo cual se inicia la etapa de revisión judicial de lo actuado por la Administración. (Artículo 101 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92, reformado por el artículo 12 del Decreto número 11-2006, ambos del Congreso de la República de Guatemala).

#### **3.6.4. El recurso contencioso administrativo**

El contencioso administrativo significa la contienda, el pleito o litigio, que el particular entabla en contra del Estado, porque una resolución que ha causado estado en la vía administrativa o un contrato administrativo, le es desfavorable al particular y le afecta en sus intereses y derechos reconocidos por la ley.

Mucho se ha discutido si es un recurso o un proceso; la mayoría de las doctrinas se inclinan por considerarlo un proceso, en vista de que en el intervienen sujetos procesales o partes, en donde el actor es el particular y en algunas oportunidades el propio Estado; el demandado es el Estado y en algunas oportunidades el particular y ambos someten sus diferencias a un tribunal integrado por profesionales del derecho que dictan una sentencia que debe ser imparcial, resolviendo el fondo de la resolución impugnada y las cuestiones internamente relacionadas con la misma, pero sin tomar en cuenta nuevas pretensiones surgidas de la demanda o de la reconvencción, además pueden intervenir terceros coadyuvantes de la parte demandada, pueden interponer excepciones, proponer medios de prueba e impugnar la sentencia. De recurso, lo único que tiene el contencioso administrativo, es la denominación que le asigna la ley.

La Ley de Contrataciones del Estado preceptúa que salvo lo dispuesto en el Artículo 3 de la citada ley, toda controversia relativa al incumplimiento, interpretación, aplicación y efecto de los actos o resoluciones de las entidades a que se refiere el Artículo 1 de la mencionada ley, así como en los casos de controversias derivadas de contratos administrativos, después de agotada la vía administrativa y conciliatoria, se someterán a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (Artículo 102 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92, reformado por el Artículo 13 del Decreto número 11-2006, ambos del Congreso de la República de Guatemala).

En Guatemala de conformidad con el Artículo 221 de la Constitución Política de la República, se establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene la función de contralor de la juridicidad de la Administración Pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda

por actos o resoluciones de la administración y de las entidades autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

Asimismo el Artículo 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que la jurisdicción contencioso administrativa conocerá también en caso de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

### **3.7. Sanciones**

Las sanciones consisten en multas impuestas por la Contraloría General de Cuentas y la Superintendencia de Bancos a funcionarios y empleados públicos y por la autoridad superior correspondiente a los particulares por medio de resolución administrativa. (Artículo 88 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

Las multas se imponen por faltas contrarias a la ley en los siguientes casos:

**Fraccionamiento:** Se entiende por fraccionamiento cuando debiendo sujetarse la negociación por su monto al procedimiento de licitación o cotización, se fraccione deliberadamente con el propósito de evadir la práctica de cualquiera de dichos procedimientos. El funcionario o empleado público que fraccione en cualquier forma la negociación con el objeto de evadir la práctica de la cotización o licitación, será sancionado con una multa equivalente al dos punto cinco por ciento del valor total de la negociación, se haya o no suscrito el contrato. (Artículo 81 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y

Artículo 55 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92).

Incumplimiento de obligaciones: el funcionario o empleado público que sin causa justificada no cumpla, dentro de los plazos correspondientes, con las obligaciones que le asigna la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, será sancionado con una multa equivalente al dos por ciento del monto de la negociación, sin perjuicio de su destitución, si fuere procedente. (Artículo 82 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

Otras infracciones: cualquiera otra infracción a la Ley de Contrataciones del Estado o su reglamento, que cometan los funcionarios o empleados públicos, así como de la que sea responsable quién tenga intervención directa o indirecta en el proceso de la negociación será sancionado con una multa hasta el equivalente al cinco por ciento del valor total de la negociación, sin perjuicio de otras responsabilidades legales. (Artículo 83 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

Retraso en la entrega: el retraso del contratista en la entrega de la obra o de los bienes y suministros contratados y por causas imputables a él, se sancionará con el pago de una multa por cada día de atraso, equivalente al cero punto cinco por ciento por millar del valor total del contrato; cuando éste comprenda la ejecución de más de una obra, la sanción se calculará solamente sobre el valor de la o las obras en que se diere el retraso. Las multas por retraso en ningún caso excederán del cinco por ciento del valor del contrato. Si esto ocurre, la entidad contratante podrá rescindir el contrato sin responsabilidad de su parte y sin perjuicio de aplicar las medidas que

establece la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento. (Artículo 85 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).

Variación en calidad o cantidad: el contratista que contraviniendo total o parcialmente el contrato, perjudicare al Estado variando la calidad o cantidad del objeto del mismo, será sancionado con una multa del cien por ciento del valor, que, represente la parte afectada de la negociación. A las empresas supervisoras y a los funcionarios o empleados supervisores, así como a quienes reciban la obra, el bien o servicio en nombre del Estado en tales circunstancias, se les sancionará con una multa equivalente al dos por millar del valor que represente la parte afectada de la negociación. (Artículo 86 de la Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala).



## CAPÍTULO IV

### 4. Análisis del marco jurídico aplicable en materia de licitación pública

Siendo la Licitación Pública un procedimiento para la selección de la mejor oferta en un concurso público destinado a la contratación de la construcción de una obra, la provisión de un suministro, la adquisición de bienes, la contratación de servicios, etc. Es considerado un procedimiento especial al que deben quedar sometidas dichas contrataciones, las cuales son requeridas por los organismos del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas, unidades ejecutoras, las Municipalidades y las Empresas públicas estatales o municipales. Es por ello que existe un marco jurídico que interviene y regula dicho procedimiento a efecto de que se cumplan con los requisitos que la ley establece, razón por la que su análisis deviene pertinente para tener conocimiento de la forma jurídica en que debe realizarse.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Constitucionalmente, debe iniciarse el análisis de la Licitación Pública atendiendo a las normas jerárquicas que hacen relación al régimen legal de las Municipalidades, es así como inicialmente debe atenderse lo que atañe a la descentralización y la autonomía de las mismas en Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 134 lo referente a la Descentralización y Autonomía, dentro de este marco legal se encuentra el Municipio el cual actúa por delegación del Estado.



Para lograr la descentralización, el Gobierno de la República y las municipalidades del país deben fortalecer la autonomía del municipio, que es la unidad básica de la organización territorial del Estado; espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos y basamento de la democracia y la descentralización. Para el efecto se cuenta con la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, identificada como ANAM, que es una entidad privada, no lucrativa, apartidaria, no religiosa y eminentemente Democrática, que fue creada para otorgar servicio exclusivo a las municipalidades de la República de Guatemala, conformada por todas las municipalidades legalmente constituidas en el país y los señores Alcaldes de cada municipalidad, pertenecen a la asociación en representación de su Municipio.

Su misión es la de asegurar la defensa y el fortalecimiento del régimen de autonomía municipal, proveyendo los espacios de coordinación de la acción regional y nacional de las municipalidades, a través del diseño y ejecución de políticas, estrategias y normas necesarias para promover la asistencia técnica, administrativa y legal, para impulsar el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades del país.

Corresponde a la ANAM, el papel de defensora de la autonomía municipal con incidencia en las políticas de Estado que guardan relación con los municipios y sus gobiernos locales, descentralizada de respaldo y apoyo a sus asociadas en materia jurídica, financiera, administrativa y gestora del desarrollo local, regional y nacional, con la capacidad y recursos suficientes para cumplir con su misión.

El Artículo 254 regula el Gobierno Municipal. En tal sentido se le llama municipio al nivel de gobierno local dentro de un departamento. Los 22 departamentos de Guatemala están divididos

territorialmente y organizados política y administrativamente en 333 municipios.

El municipio se divide, en pequeñas entidades territoriales tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, y otras formas de ordenamiento territorial definidas localmente.

El municipio, como es una institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

Cada municipio es gobernado por un Consejo Municipal electo popularmente en forma directa, integrado por un alcalde, síndicos y concejales.

El Consejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal.

El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Los municipios son responsables del mejoramiento de sus municipios y de algunas funciones importantes como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas

residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y basuras, mercados, cementerios, rastros, calles, parques, seguridad pública, policía preventiva y de tránsito.

Para el desempeño de sus funciones, los Municipios deberán observar lo dispuesto en las leyes nacionales y en el Código Municipal.

Alcaldías indígenas. El Gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo.

Alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares. El Concejo Municipal, de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.

En este orden de ideas el Artículo 255 constitucional, regula los recursos económicos del Municipio. Pero cabe plantear las interrogantes siguientes: ¿Cuál es el rol, las oportunidades y los retos de los gobiernos locales frente al nuevo orden económico internacional determinado por procesos de globalización, regionalización y por políticas nacionales de descentralización? ¿Cómo pueden incidir las municipalidades guatemaltecas en el desarrollo económico local?

La respuesta se encuentra en que los gobiernos locales guatemaltecos y sus Municipalidades en los nuevos escenarios que se presentan, les corresponde el desarrollo económico local, que representa un desafío para los gobiernos municipales en términos de qué roles deben jugar, cómo

organizar y crear capacidades institucionales, cómo concertar con otros actores de la economía local, qué servicios o actividades de promoción deben impulsar.

Cabe preguntarse también, ¿qué es el desarrollo económico local?

No existe una única interpretación del concepto de desarrollo económico local, entre sus aspectos principales, puedo mencionar los siguientes:

- El desarrollo económico local es aquel proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida.
- Es un proceso participativo y equitativo que promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos locales y externos, en el cual se articulan los actores clave del territorio para generar empleo, ingresos para mejorar la calidad de vida de la población”.
- Se puede decir que el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno, es decir a nivel interno.

Con ello las Corporaciones Municipales procuran el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, con el objetivo de realizar las obras y prestar los servicios que son necesarios.

Por último se encuentra lo estipulado en el Artículo 257 constitucional, que hace referencia a la asignación para las municipalidades, al efecto el principal responsable de promover políticas que equilibren la distribución del patrimonio entre los municipios, la regulación y prestación de servicios públicos, la formulación de políticas y programas de fomento económico local y regional, y como función primordial velar y tomar medidas para mantener la estabilidad macroeconómica, es el gobierno central.

Además, el gobierno nacional, a pesar de las transferencias hacia los gobiernos municipales, sigue siendo responsable por la orientación de la inversión pública en el entorno local y a través de sus decisiones influye e impulsa a gran medida las condiciones para el desarrollo económico local.

## 2. Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República:

El Código Municipal, como ley especial ordinaria, desarrolla principios constitucionales a efecto de lograr la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los Municipios y demás entidades locales determinadas.

El Código Municipal es el instrumento legal de mayor alcance para la actuación de los gobiernos municipales, en él se norman los alcances y actuación en el desarrollo económico local.

El Artículo 3, establece que el Municipio atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de ordenanzas y reglamentos”.

El Artículo 36 estipula la conformación de comisiones especialmente la de “Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales”.

En el Artículo 67 se considera que “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida.

El Artículo 35 lit. u. hace referencia a las Competencias generales del Concejo Municipal, entre las cuales se encuentra específicamente la siguiente: u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la Municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde.

Actualmente el Código Municipal norma y abre alternativas organizacionales de cooperación intermunicipal, donde las municipalidades pueden integrarse y participar, tales como: Mancomunidades, Asociación de Municipalidades, Empresas Municipales e Intermunicipales, Convenios de Cooperación Intermunicipal.

Estas estructuras pueden gestionar proyectos, planes, servicios de fortalecimiento institucional y servicios públicos municipales tal como en la actualidad lo hacen algunas Mancomunidades y

Empresas Intermunicipales en el país.

El fomento del desarrollo económico local vía la cooperación intermunicipal, se justifica porque los potenciales y condiciones de desarrollo económico rebasan la división político-administrativo del municipio y porque pueden acoger y liderar el fortalecimiento de encadenamientos productivos e inversiones conjuntas locales.

3. Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República y su Reglamento. Acuerdo Gubernativo número 1056-92.

La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, no incluye de manera expresa la exigencia de competitividad en los procesos de adquisiciones del Estado. El Artículo 16 del reglamento menciona que para cada proceso de compra, deben obtenerse como mínimo tres ofertas firmes; pero si por falta de oferentes no se pudiera llenar dicho requisito, serán suficientes las que fuere posible obtener, circunstancia que deberá ser calificada, bajo la responsabilidad de autoridad administrativa superior de la dependencia interesada, haciéndolo constar en acta.

Por aparte el Artículo 25 de la Ley y 11 del reglamento, prohíbe la colusión. El Artículo 22 de la Ley establece que las bases de licitación o cotización deben entregarse a quien las solicite, siempre que este se encuentre inscrito en el registro de pre calificados correspondiente.

En el artículo 44, “Casos de excepción” inciso 1.6 de La Ley de Contrataciones del Estado y 19 del reglamento, se incluyen todas las compras y contrataciones que se hagan para el Ejército de Guatemala y sus instituciones a través del Ministerio de la Defensa Nacional.

El inciso 1.10 del Artículo en mención, establece la compra y contratación de bienes, suministros y servicios con proveedores únicos.

El Artículo 31 permite adjudicar al único oferente que se presente, cuando la junta de cotización o licitación considere que satisface los requisitos establecidos en las bases y que la oferta convenga a los intereses del Estado. El Artículo 32, establece que en caso de ausencia de ofertas, la autoridad administrativa superior prorrogara el plazo para recibir ofertas, si aun así no se recibiera ninguna se puede proceder a la contratación directa.

Es necesario que se incluya en la normativa de adquisiciones públicas una serie de principios generales que inspiren las acciones, políticas y negociaciones; entre estos deben incluirse los de competitividad, transparencia, eficacia, eficiencia y calidad del gasto público.

Para cumplir con la ley y recibir las tres ofertas firmes, muchos funcionarios, especialmente los alcaldes, tienen una red de empresas que pertenecen a familiares, amigos, diputados, gobernadores o a ellos mismos; siendo estas las que presentan ofertas y las que resultan beneficiadas con las adjudicaciones. Extremo éste que no sucede con la Municipalidad de Cubulco, del Departamento de Baja Verapaz, la cual es ha motivado el presente trabajo de tesis.

No es rara la combinación de obstáculos que limitan la libre concurrencia de oferentes aunado a la utilización de los criterios de excepción o la contratación con el único proveedor que “calificó”.

En otras oportunidades los requisitos necesarios de llenar por los oferentes son muy estrictos, al punto que ninguno de ellos los puede cumplir, por lo mismo nadie oferta, las autoridades



proceden a declarar desierto el proceso y se utiliza el mecanismo de compra directa.

Otra modalidad es establecer criterios técnicos dirigidos, los que sólo una marca y/o empresa pueden cumplir.

Se recurre también a limitar la entrega de bases y planos, esto a pesar de lo estipulado en el Artículo 22 de la Ley. Esto se hace de varias formas: a) Se permite adquirir las bases en un único día y horario específico; b) Se cuenta con una limitada cantidad de copias; c) Se fija un alto precio por ellas, con el fin de disuadir a las empresas, que no teniendo garantía alguna de resultar ganadoras o de la transparencia del proceso, se abstienen de participar.

Es necesario eliminar la figura de proveedor único contenida en el inciso 1.10 del Artículo 44 de Ley y 20 del Reglamento, ya que esta no responde a los casos en donde por relación de propiedad, (de un bien inmueble, por ejemplo), sólo es posible adquirirlos de una sola persona; sino que es una figura creada para seleccionar un proveedor único con carácter de exclusividad dentro de varios oferentes. Por su parte esta figura, está contemplada en el régimen de adquisiciones por medio de contrato abierto, proceso que maneja el Ministerio de Finanzas Publicas, teniendo por finalidad establecer contratos de exclusividad con el proveedor que a menor precio oferte artículos altamente demandados por el sector publico; estos contratos tienen vigencia durante un año.

4. Acuerdo Gubernativo Número 80-2004 que reforma el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Este Acuerdo vino a reformar el Artículo 8 del Reglamento de la Ley de contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo número 1056-92 y sus reformas, cuyo texto era el siguiente:

Artículo 8. (Acuerdo Gubernativo número 1056-92). Anuncio de licitación. Los anuncios contendrán como mínimo una breve descripción de lo que se licita, indicación del lugar donde se entregarán a los interesados los documentos de la licitación, condiciones de su entrega, lugar, día y hora para la recepción y apertura de plicas. Dichos anuncios podrán contener otros datos esenciales de los requisitos a que se refieren los Artículos 19 y 22 de la ley. El tamaño de cada anuncio en ningún caso será menor de seis (6) pulgadas por dos (2) columnas.

De acuerdo a las reformas del Acuerdo Gubernativo número 80-2004, el Artículo 8, quedó de la siguiente manera:

“Artículo 8. (Acuerdo Gubernativo número 80-2004). Publicación de anuncios y convocatorias. Los anuncios o convocatorias a concursos para las modalidades de compra o enajenación de bienes, suministros, obras y servicios regulados en la ley contendrán, como mínimo, una breve descripción de lo que se concursa, indicación del lugar donde se entregarán a los interesados los documentos correspondientes, condiciones de su entrega, lugar, día y hora para la recepción y apertura de plicas. En dichos anuncios o convocatorias se podrán consignar otros requisitos que se consideren esenciales de los detallados en los artículos 19 y 22 de la ley. El tamaño de cada anuncio en ningún caso será menor de seis (6) pulgadas por dos (2) columnas. Asimismo, los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades, las empresas públicas estatales o municipales y todas las entidades sujetas a la ley, previamente al procedimiento establecido en la ley y su reglamento, publicarán y gestionarán

en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, los anuncios o convocatorias y toda la información relacionada con la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran; dicha información será de carácter público a través de la dirección en Internet [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt). El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, establecerá las fechas, normas, procedimientos y aspectos técnicos, de seguridad y responsabilidad que regulan el inicio y uso del sistema de información sobre contrataciones y adquisiciones del Estado denominado GUATECOMPRAS.

Lo importante de la reforma introducida por el Acuerdo Gubernativo Número 80-2004 al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, que estaba contenido en el Acuerdo Gubernativo 1056-92, al Artículo 8, consistió en introducir al sistema de Contrataciones del Estado el avance en materia de informática que goza el país, y a efecto de acceder la información a los interesados vía internet, se incluyó el sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS. En tal sentido se ordena que los anuncios o convocatorias y toda la información relacionada con la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran dicha información sean de carácter público. Asimismo se da autoridad al Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, quién establecerá las fechas, normas, procedimientos y aspectos técnicos de seguridad y responsabilidad que regulan el inicio y uso del sistema de información sobre contrataciones y adquisiciones del Estado denominado GUATECOMPRAS.

Normas para el uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado-  
Guatecompras Resolución Número 100 del Ministerio de Finanzas Públicas.



## CONCLUSIONES

1. No existe un adecuado procedimiento de licitación pública en la Municipalidad de Cubulco del departamento de Baja Verapaz, debido a que el Estado no entra en contacto con la realidad guatemalteca y no establece las competencias generales del Concejo Municipal para el establecimiento, planificación, reglamentación, control; programación y evaluación de los servicios públicos municipales.
2. La licitación pública no se lleva a cabo de forma que permita que los procedimientos de contratación celebren los contratos de forma que las ofertas se basen en las mejores condiciones para el Estado y en donde los contratos se celebren como obligaciones bilaterales y consensuales y ello no permite la debida adjudicación de la contratación de obras, bienes, suministros y servicios requeridos por la municipalidad y sus dependencias.
3. No se promueve la exhortación en la licitación pública, y ello no permite una adecuada selección de los participantes fundamentada en las bases de un pliego de condiciones; en donde se presentan ofertas y propuestas favorables para el beneficio de la comunidad del departamento de Baja Verapaz.
4. La adquisición de bienes y las contrataciones de obras, no se llevan a cabo a través de la licitación pública y no respeta el marco jurídico guatemalteco para la debida intervención del procedimiento; con la finalidad del cumplimiento de los requisitos que señala la normativa guatemalteca.

5. No se le permite a los ofertantes de las licitaciones públicas de la Municipalidad de Cubulco del departamento de Baja Verapaz, mayores posibilidades de participación en las convocatorias; para la contratación de obras de manera inmediata en base a las estipulaciones legales guatemaltecas.

## RECOMENDACIONES

1. La Municipalidad de Cubulco del Departamento de Baja Verapaz mediante el Concejo Municipal, debe instaurar políticas públicas que se orienten a alcanzar un desarrollo económico sostenible para que se tomen en consideración los procedimientos señalados en la Ley de Contrataciones del Estado y se puedan realizar contrataciones de empresas que estén en capacidad de prestar sus servicios para la consecución y control de obras públicas.
2. La Superintendencia de Administración Tributaria a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, debe señalar la forma en que tienen que llevarse a cabo las licitaciones públicas, para que los contratos se puedan celebrar como obligaciones consensuales y bilaterales para la adecuada adjudicación de bienes, servicios y suministros que puedan ser requeridos por parte de la Municipalidad de Cubulco.
3. El Ministerio de Finanzas Públicas mediante la Junta de Licitación, tiene que señalar y adecuar mecanismos de cooperación y concertación con el sector público y privado para la selección de los participantes en la licitación pública, en base a un pliego de condiciones para que se puedan presentar ofertas y propuestas; que se encarguen de beneficiar al municipio de Cubulco del departamento de Baja Verapaz.



4. La administración pública guatemalteca mediante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debe dar a conocer la importancia de fomentar ampliamente la discusión de temas relacionados con el desarrollo municipal; para adquirir bienes y contratar obras mediante la licitación pública y así respetar el marco jurídico a través de la intervención de ese procedimiento en la municipalidad de Cubulco.
  
5. Que el municipio de Cubulco a través del Concejo Municipal señale a los ofertantes de las licitaciones públicas, lo esencial de incorporar en el proceso de planificación y gestión municipal; la aplicación de instrumentos que beneficien la integración del desarrollo económico local para la contratación de obras de manera inmediata.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, Gabino. **Tratado general de derecho administrativo**. 1 t. Barcelona España: Ed. Casa Bosch, 1963.
- BIELSA, Rafael. **Principios de derecho administrativo**. 3ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1963.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1976.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 28ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1980.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 3ª. ed. actualizada. Guatemala. Ed. Llerena, 1999.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. 2ª. ed. actualizada. Guatemala: Ed. Llerena, 2000.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 7ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Lexis-Nexis, Habledo-Perrot, 2002.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. 1 t. 15ª. ed. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2004.
- CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo**. Guatemala: Edf. Textos jurídicos no. 11. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala, 1986.
- DROMI, José Roberto. **Introducción al derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Grouz, 1986.
- DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 1982.

ESCOLÁ, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1990.

FIORINI, Bartolomé. **Manual de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Editora e impresora, 1968.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 11ª. ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1963.

GÓMEZ DIAZ, Carlos. **Los contratos administrativos**. México, D.F.: Ed. McGraw Hill, 1997.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los contratos administrativos**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1994.

LAMPREA RODRÍGUEZ, Pedro Antonio. **Contratos administrativos, tratado teórico y práctico**. Bogotá, Colombia: Ed. Fondo de Cultura Jurídica, 1979.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Harla, 1991.

MERK, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Mexicana, 1975.

MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo**. 1ª. ed. Guatemala, Ed. Nacional, 2004.

MEZA DUARTE, Eric. **Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco**. 3ª. ed. Guatemala: Ed. Universitaria, 1990.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas, teoría y práctica, primera parte**. México, D.F.: Ed. Limusa, 1980.

SAYAGUES LASO, Enrique. **Tratado de derecho administrativo**. T 1. 4ª. ed. Montevideo, Uruguay: Ed. Gráficos Barreiro y Ramos, 1974.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Tipográfica Editora, 1949.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 27ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 2000.

**Legislación:**

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

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

**Código Municipal.** Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

**Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.** Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

**Reformas Legales para la Implementación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos de América.** Decreto Número 11-2006 del Congreso de la República de Guatemala, 2006.

**Acuerdo Gubernativo Número 80-2004** que reforma el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Guatemala, 2004.

**Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.** Acuerdo Gubernativo Número 1056-92. Guatemala, 1992.

**Normas para el Uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado-** Guatecompras- Resolución Número 100 del Ministerio de Finanzas Públicas, 2003.