

**UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,  
ABOGACÍA Y NOTARIADO**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN**



**TESIS  
REGULACIÓN LEGAL DE LOS *ADENDUMS* DE CONTRATOS DE  
EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE  
CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ**

**LESLYE ADELA GALINDO BERQUEFFER**

**COBÁN, ALTA VERAPAZ SEPTIEMBRE DE 2017**

**UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE  
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES, ABOGACIA Y NOTARIADO**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN**

**TESIS  
REGULACIÓN LEGAL DE LOS *ADENDUMS* DE CONTRATOS DE  
EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE  
CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ**

**PRESENTADA AL HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO CENTRO  
UNIVERSITARIO DEL NORTE**

**POR  
LESLYE ADELA GALINDO BERQUEFFER  
CARNÉ 200132509**

**COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR AL GRADO ACADÉMICO  
DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**COBÁN, ALTA VERAPAZ SEPTIEMBRE DE 2017**

## **AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

### **RECTOR MAGNÍFICO**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

### **CONSEJO DIRECTIVO**

PRESIDENTE: Lic. Zoot. Erwin Gonzalo Eskenasy Morales  
SECRETARIA: Lcda.T.S. Floricelda Chiquin Yoj  
REPRESENTANTE DE DOCENTES: Ing. Geol. César Fernando Monterroso Rey  
REPRESENTANTE ESTUDIANTIL: Br. Fredy Enrique Gereda Milián  
PEM. César Oswaldo Bol Cú

### **COORDINADOR ACADÉMICO**

Ing. Ind. Francisco David Ruiz Herrera

### **COORDINADOR DE LA CARRERA**

Lic. Adan Leal Natareno

### **COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN**

COORDINADOR: M. Sc. Mario de Jesús Estrada Iglesias  
SECRETARIA: Lcda. Vasthi Alelí Reyes Laparra  
VOCAL I: Lic. Williams Rigoberto Alvarez López  
VOCAL II: M. Sc. José Gerardo Molina Muñoz

### **ASESORA**

Lcda. Ivethe Anayté García Vidaurre

### **REVISORA DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN**

Lcda. Daniela Johana Castro Archila

### **REVISORA DE REDACCIÓN Y ESTILO**

Lcda. Aura Violeta Rey Yalibat

Cobán, Alta Verapaz 27 de Enero del 2017.

Señores:

Miembros de la Comisión de Trabajos de Graduación  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario  
Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC–  
Centro Universitario del Norte –CUNOR–  
Cobán, Alta Verapaz.

Estimados colegas:

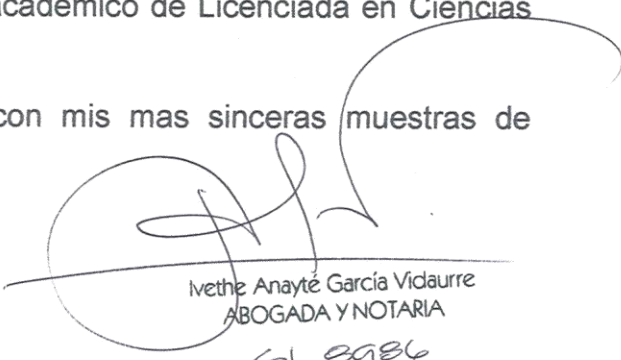
Atentamente me dirijo a ustedes en mi calidad de asesora de tesis de la alumna **Leslye Adela Galindo Berqueffer**, con número de carné 2001 32509 y quien se identifica con el documento personal de identificación número 2407 97957 1712 extendido por el Registro Nacional de las Personas, cuyo trabajo se denomina **“REGULACION LEGAL DE LOS ADENDUMS DE CONTRATOS DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ”**.

Me permito informarles que durante el desarrollo del trabajo, revise e hice del conocimiento de la alumna las sugerencias, cambios y correcciones que considere pertinentes para la investigación, mismas que fueron acatadas y corregidas en su oportunidad.

El trabajo de investigación, ha sido abordado considerando las fuentes jurídico-doctrinarias adecuadas, así como en base a la experiencia de la alumna y a resultados obtenidos en el trabajo de campo efectuado; dando cumplimiento a los lineamientos requeridos por la facultad para el desarrollo de los trabajos de graduación.

Considerando los hechos anteriormente planteados y la importancia del tema que ha sido objeto de investigación por parte de la alumna, al constituirse como un tema inédito y de interés general, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que la alumna pueda continuar con los trámites que corresponden previo a obtener el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo con mis mas sinceras muestras de consideración y respeto, atentamente



Ivette Anayté García Vidaurre  
ABOGADA Y NOTARIA

61 8986.



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

Cobán, Alta Verapaz, 23 de Febrero de 2 017.

**SEÑORES:**  
**MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO**  
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA -USAC-**  
**CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE -CUNOR-**  
**COBAN, ALTA VERAPAZ.**

Respetables Licenciados:

Reciban un cordial y afectuoso saludo, desde ya auguro éxitos en las actividades que diario tienen a bien realizar.

Por este medio me dirijo a ustedes en atención al nombramiento de fecha uno de febrero del año dos mil diecisiete, emitido por esa respetable comisión, en mi calidad de revisora de la tesis de la bachiller Leslye Adela Galindo Berqueffer, quien se identifica con carné número 200132509, cuyo trabajo de graduación se titula: **“Regulación Legal de los Adendums de contratos de ejecución de obra pública, en materia de contrataciones del Estado en Alta Verapaz”**; el cual tuve a bien revisar y realizar las observaciones y correcciones que considere adecuadas para la investigación, mismas que fueron atendidas y tomadas en cuenta por la estudiante.

En ese sentido, habiendo revisado el trabajo de graduación de la bachiller, considero que el mismo se encuentra apegado a los lineamientos establecidos por los métodos y técnicas de investigación; por lo que no tengo inconveniente alguno en emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, para que, una vez cumplidos los requisitos establecidos, pueda ser sometida al examen público que corresponde para optar al título de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo de ustedes, atentamente

*Licda. Daniela Johana Castro Archila*  
**ABOGADA Y NOTARIA**  
Licenciada Daniela Johana Castro Archila  
Abogada y Notaria  
Colegiada Activa Número 13,148



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

**ENCARGADA DE REDACCIÓN Y ESTILO DE LA COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO, DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE (CUNOR).** Cobán, Alta Verapaz, seis de septiembre del dos mil diecisiete.-----

I) Con fundamento en las atribuciones que me fueron otorgadas en sesión ordinaria del Honorable Consejo Directivo del Centro Universitario del Norte –CUNOR- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, nombrándome como titular, encargada de la Redacción y Estilo, se ha procedido a la revisión del formato de impresión, bibliografía, redacción y ortografía del Trabajo de Graduación titulado: “**REGULACIÓN LEGAL DE LOS ADENDUMS DE CONTRATOS DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ**” de la estudiante **LESLYE ADELA GALINDO BERQUEFFER** con carné número 200132509; II) **CONSIDERANDO:** Que después del análisis y revisión pertinente, se ha cumplido con los requisitos establecidos en el Normativo General de Trabajos de Graduación para las carreras a nivel de grado del Centro Universitario del Norte – CUNOR - y demás disposiciones aplicables, a mi juicio y a las normas de redacción y estilo, el trabajo de graduación es satisfactorio. En virtud de lo anterior, se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del trabajo de graduación relacionado.-----

*Verdad y Enseñanza a Todos*

Licda. Aura Violeta Rey Yalibat  
**Encargada de Redacción y Estilo**





**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

**COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO, DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE (CUNOR).** Cobán, Alta Verapaz, seis de septiembre del año dos mil diecisiete. I) Se tiene como analizado el expediente de la estudiante: **LESLYE ADELA GALINDO BERQUEFFER**, carné número: 200132509 y por recibidos los dictámenes favorables de asesor, revisor y encargado de redacción y estilo del trabajo de graduación intitulado: **“REGULACIÓN LEGAL DE LOS ADENDUMS DE CONTRATOS DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ.”** y comprobándose haber cumplido con los requerimientos establecidos en el Normativo General de Trabajos de Graduación para las carreras a nivel de grado del Centro Universitario del Norte –CUNOR- y demás disposiciones aplicables, esta Comisión en forma colegiada, **DA VISTO BUENO** al trabajo de graduación referido; II) Remítase a la Dirección del Centro Universitario del Norte para que se emita la orden de impresión respectiva; III) Notifíquese.

Lic. Mario de Jesús Estrada Iglesias

Coordinador

Lic. Williams Rigoberto Álvarez López

Vocal I

Licda. Vasthi Aleli Reyes Laparra

Secretaria

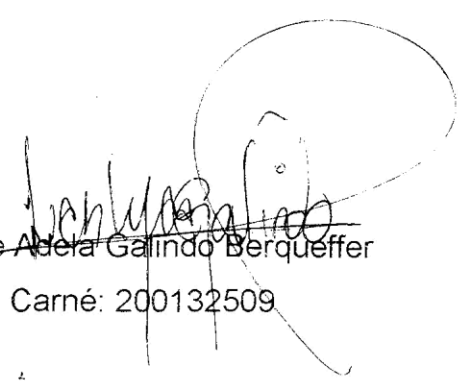
Lic. José Gerardo Molina Muñoz

Vocal II



## HONORABLE COMITÉ EXAMINADOR

En cumplimiento a lo establecido por los estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a consideración de ustedes el trabajo de graduación titulado: Regulación legal de los *adendums* de contratos de ejecución de obra pública, en materia de contrataciones del Estado, en Alta Verapaz, como requisito previo para optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.



~~Leslie Adela Galindo Berqueffer~~

Carné: 200132509



## **RESPONSABILIDAD**

“La responsabilidad del contenido de los trabajos de graduación es del estudiante que opta al título, del asesor y del revisor; la Comisión de Redacción y Estilo de la carrera, es la responsable de la estructura y la forma”.

Aprobado en su punto SEGUNDO, inciso 2.4, subinciso 2.4.1 del Acta No. 17-2012 de Sesión extraordinaria de Consejo Directivo de fecha 18 de julio del 2012.

## **DEDICATORIA**

**A:**

**MIS PADRES:**

Haroldo Federico Galindo Cruz y Leticia Maribel Berqueffer Navarrete, esta es una mínima recompensa por todo su esfuerzo, sacrificio y amor para conmigo y con mi hija; le pido a Dios vida suficiente para poder continuar disfrutando el tenerlos a nuestro lado y seguir siendo el reflejo de ustedes ante la familia y la sociedad, como personas emprendedoras, trabajadoras y responsables en el diario vivir. Los amo.

**MI HIJA:**

Gema Shaylín, mi joya preciosa, cada respiro de mi vida está totalmente dedicado a ti mi amor, anhelo con todo mi corazón el poder verte feliz en cada instante de tu vida; te admiro porque desde pequeña has sido una gran guerrera y me enseñaste que en cada prueba que enfrentemos saldremos triunfantes si estamos juntas, acogidas por el amor de Dios. Te amo.

**MI HERMANA:**

Jennifer Maribell, este paso profesional en mi vida es en gran parte gracias a ti, te amo, sé que la vida compensara todos tus actos de amor con aquello que tanto deseas.

**MIS HERMANOS:**

Harold Jasson y O´brian Haroldo, jamás olviden que en cada uno de nuestros actos debemos honrar a nuestros padres como muestra de respeto y agradecimiento por todo el amor que nos han dado.

**MIS SOBRINOS:**

Denilson, Daniel y Kevin, los tres son un pilar importante en nuestra familia, que este logro sea un ejemplo de lucha y perseverancia para alcanzar todos sus sueños y objetivos de vida.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A:**

#### **DIOS:**

Por el don de la vida en su máxima expresión, por la familia en la que me permitió nacer, por el privilegio que me dio de ser madre de una hija maravillosa y ahora de ser una profesional.

#### **UNIVERSIDAD DE SAN DE GUATEMALA CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE:**

Específicamente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por todo el aprendizaje que en esta casa de estudios pude adquirir.

#### **MI ASESORA:**

Licenciada Iveth Anayté García Vidaurre, por su apoyo incondicional durante la elaboración de este trabajo de graduación.

#### **MI REVISORA:**

Licenciada Daniela Johana Castro Archila, por su amistad y apoyo en la revisión de esta tesis de grado.

#### **MI METODÓLOGO:**

Doctor Fredy Ochaeta, por su paciencia, sus consejos y por todas sus enseñanzas.

**LA COMISIÓN DE  
TRABAJOS DE GRADUACION:**

Gracias por dar sus conocimientos para el mejor desenvolvimiento del presente documento.

**LOS LICENCIADOS:**

Rodmery Barco Grijalva, Fabricio Godoy, Aurora Tzul, Marta Fernández y Yanina Herrera, por su ayuda en este proceso.

**LOS PROFESIONALES:**

Que colaboraron con brindar sus conocimientos en la ejecución del presente trabajo de graduación.

**MIS AMISTADES:**

Gracias por formar parte de mi vida y de mí tan reducido círculo de amistades.

**USTED LECTOR:**

Muy agradecida por su fina y amable atención.

## ÍNDICE GENERAL

	Pág.
<b>RESUMEN</b>	<b>vii</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>OBJETIVOS</b>	<b>3</b>

### **CAPÍTULO 1 TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA**

1.1	Organización administrativa del Estado	5
1.1.1	Órganos centralizados	8
1.1.2	Órganos descentralizados	12
1.1.3	Órganos autónomos	18
1.1.4	Órganos semiautónomos	21
1.2	Marco jurídico constitucional	22
1.3	Tipos y características de las relaciones contractuales de los Organismo del Estado	24

### **CAPÍTULO 2 LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN GUATEMALA**

2.1	Definición	27
2.2	Clasificación	31
2.2.1	Contrato de suministros	32
2.2.2	Concesión de servicios públicos	32
2.2.3	Contrato de servicios al Estado	33
2.2.4	Contrato de consultoría profesional	33
2.2.5	Explotación y exploración de recursos no renovables	34
2.2.6	Contrato de obra pública	34
2.3	Características	35
2.4	Los contratos administrativos que se originan desde el marco de los Consejos Departamentales de Desarrollo	38
2.4.1	Alcances	43
2.4.2	Limitaciones	44
2.5	Marco legal	45

### **CAPÍTULO 3**

## **ANÁLISIS JURÍDICO DE INSTRUMENTOS LEGALES DE CARÁCTER NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN**

3.1	La administración pública como bien jurídico tutelado en la legislación Penal guatemalteca	49
3.2	Prohibiciones y sanciones en materia de contrataciones del Estado	53
3.3	Convención Interamericana Contra la Corrupción y Declaración de Managua	57
3.3.1	Descripción	57
3.3.2	Objetivos	57
3.3.3	Definición de actos constitutivos de corrupción y que generan opacidad	58
3.4	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	60
3.4.1	Principios que la fundamentan	60
3.4.2	Finalidades	61
3.4.3	Compromisos adquiridos por los Estados parte para erradicar la corrupción dentro de la administración pública	62
3.4.4	Delitos establecidos como mecanismos de corrupción dentro de la administración pública	64
3.5	Análisis de las actuaciones del Estado guatemalteco encaminadas hacia la persecución de la corrupción en el manejo del presupuesto nacional	67
3.5.1	Política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción	67
3.5.2	Ley Contra la Corrupción	70

### **CAPÍTULO 4**

## **REGULACIÓN LEGAL DE LOS *ADENDUMS* DE CONTRATOS DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ**

4.1	Descripción	73
4.2	Contenido	75
4.3	Clasificación	76
4.3.1	Ampliaciones de tiempo o plazo contractual	76
4.3.2	Orden de cambios en los reglones de trabajo	80
4.3.3	Cambios en la modalidad de ejecución	83
4.3.4	Regularización de costos	84
4.3.5	Cambios en diseño de planos	84
4.3.6	Cambios en unidad ejecutora	85
4.4	Efectos jurídicos	86
4.5	Prohibiciones y sanciones para los actores	87
4.6	Incumplimientos de las obligaciones	88
4.7	Opacidad	89

4.8	Análisis de caso concreto	90
-----	---------------------------	----

## **CAPÍTULO 5 TRABAJO DE CAMPO**

5.1	Tipos de investigación	95
5.2	Técnicas de la investigación	96
5.3	Técnicas de investigación de trabajo de campo	97
5.4	Instrumento	98
5.5	Recabo, ordenamiento y procesamiento de los datos	102
5.6	Presentación de resultados	104
5.7	Análisis de resultados	106
5.8	Propuesta de reformas a la Ley de Contrataciones del Estado	107

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>111</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>115</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>119</b>





## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1</b>	Formas de elaboración de convenios de cofinanciamiento de obras en los Consejos Departamentales de Desarrollo y actores responsables	43
<b>Cuadro 2</b>	Contenido de los <i>adendums</i> a convenios o contratos de ejecución de obra pública	86
<b>Cuadro 3</b>	Boleta para guía de entrevista	101
<b>Cuadro 4</b>	Estatus actual de los profesionales entrevistados del ámbito del sistema de Consejos de Desarrollo en Alta Verapaz	102
<b>Cuadro 5</b>	Interpretación de las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas a profesionales del ámbito del sistema de Consejos de Desarrollo en Alta Verapaz	104



## RESUMEN

La presente investigación es de tipo jurídico descriptiva, mediante la cual se abordan los diversos aspectos de un problema jurídico, investigando y analizando diferentes casos concretos en particular, con los cuales se podrá determinar si la autorización incontrolada de los *adendums* a los contratos de ejecución de obra pública limitan y retrasan la ejecución de proyectos de desarrollo y generan falta de transparencia en el manejo del gasto público.

Para el efecto se consolidaron todos los preceptos que abarcan el tema y con ello facilitar el proceso de entendimiento y comprensión de la problemática abordada, desde la determinación de la estructura funcional del Estado, incluyendo los conceptos básicos correspondientes al ámbito de contrataciones del Estado hasta abordar específicamente la regulación legal de la autorización de *adendums* a los contratos o convenios de obra pública.

Durante el desenvolvimiento de la investigación se tuvo acceso a suficientes fuentes de información adecuadas al tema, tanto de doctrina, legislación nacional e internacional y páginas de internet. Así mismo, con cierto grado de dificultad se obtuvo información derivada de la revisión individual de diferentes expedientes de proyectos a cargo del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz y de la municipalidad de Cobán de éste departamento.

Luego de llevar a cabo el desarrollo conceptual y análisis de las fuentes bibliográficas del tema abordado, se optó como técnica de investigación para el

trabajo de campo con el objeto de obtener información, la elaboración de entrevistas mediante una boleta semi estructurada, la cual fue abordada por las personas entrevistadas quienes a través de los cuestionamientos y sus conocimientos aportaron a la presente investigación.

Se describe a grandes rasgos todo el desenvolvimiento del engranaje que conforma el sistema de Consejos de Desarrollo y de los contratos que en él se elaboran; y por ser jurídico propositiva se hace el planteamiento de una propuesta de reformas a la Ley de Contrataciones del Estado con el objeto de legislar la práctica de los *adendums* en éste ámbito.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los fines primordiales del Estado de Guatemala es garantizar el desarrollo de sus habitantes; en ese sentido, como parte de las acciones para el logro de éste objetivo surgió el marco del sistema de Consejos de Desarrollo, que tanto como un ente colegiado y a su vez administrativo es el encargado de la ejecución de proyectos de desarrollo que generalmente se constituyen como obra gris, cuyo proceso es un engranaje de acciones que se conciben desde el más bajo nivel de este sistema y que a su vez convierte a esta entidad como una de las oficinas gubernamentales que más invierte del presupuesto nacional a nivel local.

El desarrollo de la presente investigación comprende el capítulo uno, la estructura organizacional del Estado y los órganos administrativos que lo componen, considerando el marco jurídico constitucional que los fundamenta; así como de manera general los tipos y características de las relaciones contractuales de éstos en el desenvolvimiento de sus acciones.

En el capítulo dos, se definen los contratos administrativos en Guatemala, así como su clasificación y características. También se describen los contratos administrativos o convenios que se efectúan dentro del marco del sistema de Consejos de Desarrollo, los alcances y límites de éstos. Por último se abarca el marco legal que deben comprender las contrataciones del Estado.

El capítulo tres, contiene el desarrollo de la administración pública como un bien jurídico tutelado del Estado y el análisis jurídico de las actuaciones que éste ha llevado a cabo para perseguir y erradicar la corrupción en el manejo del

presupuesto nacional, mediante su inclusión en convenios de carácter internacional que persiguen este fin y la implementación de políticas y normas legales en materia de anticorrupción en Guatemala.

En el capítulo cuatro, se describen los conceptos generales de los *adendums* en los contratos administrativos del Estado, su contenido, las formas en que generalmente se clasifican, los efectos jurídicos que conllevan su aprobación; así como las prohibiciones y sanciones para quienes intervienen en ésta práctica en caso de incumplimiento de sus obligaciones o en todo caso incurran en una ilegalidad. Por último abordar el tema de la opacidad o falta de transparencia que genera la autorización constante y desmedida de los *adendums* a los contratos o convenios para la ejecución de obra pública.

El capítulo cinco, comprende el trabajo de campo, el cual se llevó a cabo mediante una entrevista a personas que tienen conocimiento del tema en virtud de haber desempeñado una función pública en determinado momento dentro del marco de Consejos de Desarrollos, en el departamento de Alta Verapaz, quienes en base a su experiencia aportaron información y diversas opiniones respecto al tema objeto de la investigación.

Derivado de la investigación efectuada, se presentan una serie de conclusiones y se plantean recomendaciones que se estiman convenientes para abordar la problemática planteada. Así mismo se hace una propuesta de iniciativa de Ley para reformar la Ley de Contrataciones del Estado de tal manera que se legislen los *adendums* para la modificación de contratos.

## OBJETIVOS

### General

Determinar mediante el análisis jurídico de la legislación en materia administrativa, la implementación de una norma específica, que transparente los procedimientos técnicos administrativos en la ejecución del presupuesto nacional y la autorización de *adendums* en el Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.

### Específicos

- 1) Demostrar desde la perspectiva legal y doctrinaria cuales son los mecanismos de opacidad en el manejo de los recursos del Estado, así mismo cuales pueden ser las acciones a implementar para contrarrestar la falta de transparencia en la administración pública.
- 2) Establecer cuáles son los parámetros que limitan la ejecución presupuestaria generando la mala práctica de los *adendums* en los convenios o contratos de ejecución de obra pública dentro del marco del sistema de Consejos de Desarrollo.
- 3) Identificar cuáles son las consecuencias de la falta de un régimen normativo que regule la autorización de *adendums* por parte de los funcionarios públicos que manejan fondos del Estado en materia de contrataciones en el ámbito de los Consejos de Desarrollo.



- 4) Contribuir con un estudio analítico de la legislación guatemalteca para que esta determine la positividad y vigencia de la política anticorrupción del Estado, generando así una propuesta para la elaboración de una normativa jurídica que regule criterios legales para la autorización de *adendums*.

# CAPÍTULO 1

## TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA

### 1.1 Organización administrativa del Estado

Uno de los deberes constitucionalmente establecidos del Estado es el garantizar el desarrollo integral de las personas que lo conforman, estableciéndose como fin primordial del mismo la realización del bien común; en ese sentido, dentro de este ordenamiento jurídico se encuentra establecida la división mediante la cual se estructura en tres organismos el Estado para su buen desenvolvimiento y el cumplimiento de sus fines, siendo estos el ejecutivo, legislativo y judicial, que para su funcionalidad necesitan la figura de los funcionarios o empleados públicos para que por conducto de ellos se materialice la naturaleza de su existencia; correspondiendo a los organismos legislativo y judicial el llevar a cabo la actividad legislativa y jurisdiccional del país respectivamente.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 141 establece que “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.<sup>1</sup>

La Corte de Constitucionalidad al pronunciarse al respecto estableció que.

---

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala explicada artículo por artículo* (El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2014), 190.

“Uno de los principios básicos del Estado de Derecho es el de la división o separación de poderes en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes; al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en casos controvertidos que se someten a su conocimiento y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar; la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno con poderes limitados”.<sup>2</sup>

En cuanto al organismo ejecutivo cabe mencionar que es el único ente encargado de ejercer la administración pública, es decir, la administración del Estado. El Licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales define al organismo ejecutivo como:

“Uno de los Organismos del Estado que se encarga de la Administración Pública, del gobierno y de la prestación de los servicios públicos y el conducto por el cual se realiza la finalidad del Estado, el bien común o bienestar general, bajo un sistema excesivamente centralizado, en donde en la cúspide se encuentra el Presidente de la República, quien actúa siempre en Consejo de Ministros, o separadamente con uno o más de éstos”.<sup>3</sup>

En su desenvolvimiento el organismo ejecutivo lleva a cabo una constante función administrativa, que en su Tesis de Grado el Licenciado Lázaro Steve Murcia Martínez define de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> Corte de Constitucionalidad, *Gaceta No. 24, expediente No. 113-92, sentencia: 19-05-92*, (Guatemala: s/e 1992), 2.

<sup>3</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo II* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fénix, 2004), 33.

“La actividad que realiza el Estado, a través de los órganos de la administración pública, de manera concreta, inmediata, continua y espontánea para satisfacer de manera directa las necesidades públicas y así cumplir con la finalidad misma del Estado”.<sup>4</sup>

La integración del organismo ejecutivo se encuentra fundamentado en lo que para el efecto señala el Artículo 182 de la Constitución Política de la República “El Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno”.<sup>5</sup>

Así mismo, la Ley del Organismo Ejecutivo en su quinto Artículo establece que.

“Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República”.<sup>6</sup>

Para su buen funcionamiento, el Organismo Ejecutivo se encuentra organizado administrativamente, de tal manera que su estructura organizativa sea funcional y que con ello la prestación de los servicios públicos a los que está obligado, se desenvuelvan de una manera eficiente y rápida. Al respecto, el profesor Rafael Godínez Bolaños, citado por Calderón Morales establece que:

---

<sup>4</sup> Lázaro S, Murcia Martínez, *La Función Administrativa como una Facultad Exclusiva de los Órganos de la Administración Pública Guatemalteca. Tesis Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales Guatemala* (Universidad de San Carlos de Guatemala/ Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2007), 67.

<sup>5</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala explicada artículo por artículo* (El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2014), 239.

<sup>6</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97* (Guatemala, 1997), 7.

“Los sistemas de Organización de la Administración Pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política”.<sup>7</sup>

En ese sentido, el Estado cuenta con diversos sistemas o formas en su organización administrativa, mediante las cuales ejerce todas las funciones que le corresponden como único ente encargado de llevar a cabo la administración pública del país, dentro de las cuales figuran las siguientes que se han de tomar en cuenta para efectos de la presente investigación: la centralización, la descentralización, las entidades autónomas y las entidades semiautónomas.

### **1.1.1 Órganos centralizados**

Este sistema de organización administrativa se encuentra basado en el principio centralizador que estuvo vigente en Francia tras la revolución francesa, trasladándose posteriormente a otros países tales como España e Italia en el siglo XIX.

Algunos consideran a esta forma de organización parte íntegra del organismo ejecutivo “entendiéndose ésta como la subordinación estricta de los órganos administrativos a la autoridad central”.<sup>8</sup> Para Rafael Martínez Morales la centralización administrativa es una “forma de organización administrativa en la

---

<sup>7</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo I* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2003), 215.

<sup>8</sup> Lazaro S, Murcia Martínez, *La Función Administrativa como una Facultad Exclusiva de los Órganos de la Administración Pública Guatemalteca. Tesis Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales Guatemala* (Universidad de San Carlos de Guatemala/ Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2007), 70.

cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”.<sup>9</sup>

Por su parte Manuel Del Río González citado por Hugo Calderón Morales, define la centralización de una forma bastante adecuada al sistema predominante en Guatemala, el mismo indica que.

“La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la Administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos Órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley”.<sup>10</sup>

A criterio personal, la centralización se constituye como un método burocrático, mediante el cual el organismo ejecutivo, ejerce la administración pública a la que constitucionalmente está obligado, en el cual, todas las dependencias administrativas del Estado, están sujetas a un estado permanente de subordinación por parte del superior jerárquico del ejecutivo y en algunos casos del superior jerárquico correspondiente, quienes en tal virtud, están plenamente facultados para intervenir en amplio sentido en todas

---

<sup>9</sup> Rafael L, Martínez Morales, *Diccionarios Jurídicos Temáticos Derecho Administrativo* (México: Litográfica Ingramex, 2002), 20.

<sup>10</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo I* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2003), 217.

las actuaciones de la administración pública, cuyo objetivo primordial siempre debe ser la búsqueda del bienestar común a través de la prestación de los servicios públicos adecuados para este fin.

En Guatemala existe una jerarquía definida en la organización administrativa funcional del Estado, la cual la convierte en centralizada puesto que en las dependencias que la conforman existe control permanente de parte del superior jerárquico, quien está facultado para intervenir e incluso decidir sobre las actuaciones de sus subordinados.

Se constituye como característica de la centralización también el que a raíz de la relación de jerarquía que existe hay manifestación continua de poder en amplio sentido.

Se consideran ventajas de esta forma o técnica de organización las siguientes.

- a. Control político y administrativo en el territorio del país de parte del superior jerárquico.
- b. Existencia de procedimientos administrativos definidos para la prestación de servicios públicos.
- c. La obligación de la prestación de servicios públicos es generalizada, es decir, dirigida a todo el territorio del país.
- d. Facultad de fiscalización de parte del órgano superior jerárquico sobre las actuaciones de los subordinados en las atribuciones que les corresponden.

- e. La actividad administrativa responde a las políticas o planes de gobierno establecidas para la prestación de servicios públicos por parte del ejecutivo.

Así como existen las ventajas en este sistema, la organización centralizada también conlleva algunas desventajas derivadas de su implementación, siendo estas:

- a. Exceso de burocracia en los trámites que se realizan en las diferentes dependencias del Estado, principalmente en aquellas en que las decisiones dependen directamente del superior jerárquico.
- b. Algunas dependencias no cuentan con suficiente cobertura dentro del territorio nacional.
- c. En los casos cuyos trámites deben realizarse en oficinas centrales de la dependencia que corresponda, normalmente en la capital del país, implica para los particulares inversión de tiempo y dinero.
- d. El sistema tiende a favorecer actos constitutivos de corrupción y falta de transparencia en la gestión pública.

Es importante reflexionar respecto a las desventajas de la organización centralizada puesto que en la actualidad el sistema operante en el país con su excesiva burocracia tiende a generar descontento en la población que se ve afectada por constantes abusos por parte de las autoridades que al ejercer sus funciones suelen retrasar los procesos y en algunos casos a intervenir desfavorablemente en los tramites en los que tienen interés e



injerencia; y es bien sabido el alto grado de corrupción imperante en las dependencias del Estado.

Si bien es cierto la tendencia de la administración pública en el país es centralizada, existe cierto grado de descentralización, puesto que a pesar de que el organismo ejecutivo, es el único facultado para ejercerla, a la vez constitucionalmente también se reconocen algunas entidades como no centralizadas, entre las cuales figuran las municipalidades y los Consejos de Desarrollo, entre otras.

### **1.1.2 Órganos descentralizados**

Es en la constitución de 1945, luego de la revolución y la contrarrevolución de 1944 y 1954 que en Guatemala se impulsa la descentralización al reconocer en la misma a las entidades autónomas del país, ello junto con otras normativas tales como la regulación de la conservación de los recursos naturales, el fomento del cooperativismo y la prohibición también de los monopolios, reguladas dentro de la misma con el objetivo de “asegurar a todos los habitantes la cultura, el bienestar económico y la justicia social”.<sup>11</sup>; aunque de acuerdo con la política nacional de descentralización es en la Constitución de 1985 en donde los constituyentes establecieron las bases jurídicas para el procedimiento de descentralización.

La descentralización resulta necesaria en virtud de la sobrecarga que suele generar la centralización dentro de la administración pública, en sus inicios es planteada como una cuestión de distribución de poder entre el Estado y los entes locales

---

<sup>11</sup> Juan Francisco Flores Juárez, *Constitución y Justicia Constitucional/ Apuntamientos* (Guatemala: Editorial Impresos, 2009), 131.

pero hoy en día no solo radica en la autonomía que se le reconoce al poder local sino que también surgieron procesos de regionalización territorial.

Doctrinariamente existen diversas definiciones respecto al tema, sin embargo, se considera adecuado citar la contenida en el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, que establece que: “Hay descentralización cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencia limitada regionalmente”.<sup>12</sup>

En Guatemala, la definición legal de descentralización se concibe el once de abril del año dos mil dos, cuando es aprobada la Ley General de Descentralización que en su Artículo 2 señala que:

“Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* (Guatemala: Editorial Datascan, 1999), 317.

<sup>13</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley General de Descentralización Decreto Número 14-2002* (Guatemala: Editorial Magna Terra Editores, 2009), 13.

Una de las importancias de la descentralización radica en el hecho de que dichas entidades gozan de personalidad jurídica y determinadas competencias las cuales ejercen en determinado territorio; para ello están facultados para el manejo de recursos financieros adecuados a sus fines, siempre bajo la tutela de los superiores jerárquicos.

La clasificación de los tipos o formas de descentralización son.

- a. **Descentralización territorial o por región.** Se refiere a aquella en que la entidad ejerce su competencia en un área geográfica específica, tal y como el que se practica en las municipalidades.
- b. **Descentralización por servicio o institucional.** Atiende a la prestación de un servicio público específico, goza de recursos propios, personalidad jurídica e independencia del órgano central.
- c. **Descentralización por colaboración, funcional o corporativa.** Este tipo de descentralización, radica en instituciones que no pertenecen ni tienen relación alguna con la administración pública, sino que “únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo I* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2003), 246.

Además de las anteriores existen otros criterios que también reconocen como clases de descentralización la administrativa, la política y la económica.

Las características que en esencia lleva implícita la descentralización son.

- a. Transferencia de poderes y competencia.
- b. Reconocimiento de su personalidad jurídica.
- c. Existencia de un grupo colegiado.
- d. Tutela por parte de la administración central.
- e. Están sujetas a la fiscalización pública y a la auditoría social.

En un país con una extensión territorial amplia con un elevado número de habitantes, es sin duda importante implementar un sistema descentralizado, que no pierda en sus objetivos el fin primordial de la administración pública como lo es la búsqueda del bien común para la población, ello con el propósito de liberar la carga administrativa elevada que impera en un Estado centralizado y por ende no prospero en sus actividades.

Expertos en temas vinculados con el desarrollo económico y social del país, aseguran que para el futuro guatemalteco “la descentralización adquiere un papel de primer orden... temas como los del fortalecimiento de los gobiernos locales, y de las organizaciones comunitarias de base adquieren vigencia plena”.<sup>15</sup>

En virtud de lo anterior se concibe la idea de que para que exista una organización administrativa funcional tanto la

---

<sup>15</sup> Edgar Balsells Conde y Carlos Valle Soto, *Política Económica en Guatemala: Reflexiones y Opiniones Varias* (Guatemala: Editorial Serviprensa, 1999), 96.

centralización como la descentralización deben operar en conjunto dentro del Estado, con el ideal de que la prestación de los servicios públicos sea eficiente y transparente y que en ninguno de estos sistemas exista la corrupción administrativa.

Son ventajas de esta forma de organización las siguientes.

- a. Descongestionamiento de las actividades de la administración pública.
- b. El beneficio que se genera hacia la población por la eficacia en la prestación de servicios y la modernización del Estado.
- c. Es un medio coadyuvante para la reducción de pobreza y las desigualdades sociales.
- d. La existencia de relaciones intergubernamentales entre la administración central y los gobiernos locales.
- e. Fomenta la participación ciudadana, en amplio sentido.

Sin embargo, a pesar de ser una forma de organización administrativa ventajosa, también tiene sus desventajas, como lo son el hecho de que persista la burocracia y se genere un desorden administrativo, la constante y excesiva manipulación e injerencia política en las actuaciones de las entidades, evidente nepotismo en la asignación de puestos y que siendo la descentralización un proceso lento no inmediato tiende a no satisfacer a cabalidad las necesidades de la población.

Atendiendo al precepto constitucional que establece que la administración debe ser descentralizada, en Guatemala, se emitió la Ley General de Descentralización y su reglamento, en la cual se estableció como objetivo fundamental el promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país; y se delega a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia como entidad responsable del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

De estas normativas legales emana la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, en la que se establece que los principales destinatarios de la descentralización son los municipios y que el medio principal para lograr una efectiva participación ciudadana en cuanto a gestión pública y colaboración en una buena planificación territorial es el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

De acuerdo a esta política, el proceso de descentralización está legalmente fundamentado por:

- a. Constitución Política de la República de Guatemala
- b. Ley General de Descentralización y su reglamento
- c. Código Municipal
- d. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento
- e. Ley de Desarrollo Social
- f. Ley del Organismo Ejecutivo
- g. Ley Preliminar de Regionalización
- h. Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal

- i. Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas

### 1.1.3 Órganos autónomos

De acuerdo con el diccionario de la real academia española, autonomía es la “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios”.<sup>16</sup>

“El jurista Hugo Calderón establece que: los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado”.<sup>17</sup>

En el entendido de que al hablar de una actuación independiente y de ser autofinanciables las entidades autónomas para considerarse como tal, deben contar con sus propios recursos y patrimonio; sin que exista dependencia y control alguno de parte del órgano principal de la administración pública, por lo tanto, éstas deben estar facultadas para elegir a sus propias autoridades y funcionarios, así como administrarse por sí mismas de acuerdo a sus fines.

Sin embargo, la autonomía puede ser absoluta o relativa, siendo el primer caso cuando la institución cuenta con su propia ley

---

<sup>16</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=4TsdIBo> (07 de mayo del 2014).

<sup>17</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo I* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2003), 247.

orgánica, es independiente en su organización, su financiamiento e incluso políticamente; y se torna relativa principalmente cuando gozan de las principales características que distinguen a las entidades autónomas, pero con la excepción que no son autofinanciables y dependen financieramente del Estado.

Los elementos que integran la definición de autonomía no pueden fraccionarse, ni ser independientes uno de los otros, sin embargo, en base a ellos, se pueden determinar los siguientes tipos de autonomía.<sup>18</sup>

- a. **Autonomía financiera:** Que se constituye en aquella en la que se cuenta con recursos económicos propios, mismos que son indispensables para el cumplimiento de las funciones de las instituciones de conformidad con la ley.
- b. **Autonomía administrativa:** Mediante este tipo de autonomía se goza de la potestad de tomar decisiones respecto a las actuaciones de las instituciones que la ostentan. Permite la emisión de sus propias normas, reglamentos o procedimientos por parte de sus autoridades.
- c. **Autonomía técnica:** Permite la operatividad de las instituciones mediante la coordinación de políticas y estrategias para su funcionamiento, así como la evaluación de sus avances y resultados, permitiendo a la vez la formulación de recomendaciones técnicas para mejoras de sus actuaciones.
- d. **Autonomía jurídica:** Implica la obtención de personalidad jurídica, misma que le faculta para adquirir derechos y

---

<sup>18</sup> Centro Interamericano de Administraciones Tributarias 41ª. Asamblea General, *Aspectos Estructurales Claves de las Administraciones Tributarias* (Bridgetown, Barbados, 2007), 5.



obligaciones; aunado a la potestad de emitir sus propias normativas, reglamentos y procedimientos.

- e. **Autonomía política:** Permite la designación autoridades propias en las instituciones consideradas como tal, a las cuales se les faculta para tomar decisiones legales sin injerencia de terceros de una manera independiente.

En Guatemala, tanto las instituciones descentralizadas como las autónomas actúan por delegación del Estado y aunque por disposición constitucional se reconoce la autonomía de algunas, la forma de creación de estas es través de la emisión de su respectiva Ley Orgánica, así lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 134.

“La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.<sup>19</sup>

Estas entidades así como las descentralizadas, obtienen su respectiva asignación presupuestaria del Estado para su funcionamiento y cumplimiento de sus fines, puesto que están constitucionalmente facultadas para obtener su presupuesto y también fondos privativos de conformidad con la ley, teniendo la obligación de enviar sus presupuestos anualmente al Organismo Ejecutivo y Congreso de la República, para que sean conocidos e integrados al presupuesto general de ingresos y egresos del

---

<sup>19</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala explicada artículo por artículo* (El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2014), 181.

Estado, a raíz de ello pueden ser fiscalizadas por el órgano correspondiente, es decir, la Contraloría General de Cuentas.

#### **1.1.4 Órganos semiautónomos**

Son aquellas instituciones cuyo funcionamiento depende tanto de presupuesto propio como del gobierno central, es decir, del Estado, cuentan con su propia ley orgánica y sus reglamentos de funcionamiento para el cumplimiento de sus fines y aunque tienen poder de decisión, en algunos casos, hay interferencia del órgano central en el nombramiento de sus autoridades, por ende, ostentan una autonomía limitada.

Existe poca doctrina respecto a esta figura organizativa y pocas entidades se consideran como tal, en Guatemala, el Instituto Nacional de Estadística, en su Ley Orgánica, se reconoce como una entidad estatal descentralizada y semiautónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Economía y en tal sentido, en el mismo cuerpo legal, se establece que el gobierno debe respetar su ejercicio jurisdiccional, su organización interna y la administración de su personal, sin obviar la responsabilidad del Estado de hacer llegar a la institución los fondos económicos adecuados para su funcionamiento.

Existen diversos criterios que establecen que en Guatemala no existe claridad respecto al funcionamiento de organizaciones descentralizadas y autónomas, incluso algunos aseguran que su existencia es irreal e incluso una utopía, dado que media vez las instituciones no cuentan con suficientes recursos financieros propios y dependan de una asignación presupuestaria proveniente del Estado y que haya cualquier tipo de injerencia del mismo en

dichas instituciones, como por ejemplo, en el nombramiento de sus funcionarios, se estará entonces ante la existencia de entidades semiautónomas.

## **1.2 Marco jurídico constitucional**

Es en la Constitución Política de la República de Guatemala como norma jurídica principal, en donde se encuentra definida la estructura funcional del Estado y sus órganos, la misma encabeza la pirámide jerárquica del cuerpo normativo que rige al país, en consecuencia tanto los particulares como los órganos de la administración pública, los funcionarios y empleados públicos están sujetos a ella, ninguna otra ley puede contrariar o violentar sus preceptos, sino deben ser respetados.

El funcionamiento e integración del Organismo Ejecutivo, que ejerce la administración pública, se encuentra fundamentado del Artículo 182 al 202 de la Constitución Política de la República de Guatemala y derivado de esta normativa, se decretó la Ley del Organismo Ejecutivo, en la cual debe fundamentarse este organismo, por supuesto sin menoscabo de otros preceptos de carácter legal a los que este organismo está sujeto como parte de la estructura organizacional del Estado.

El principal fundamento constitucional de la descentralización y la autonomía se ubica en el Artículo 134 de nuestra Constitución, es en él, en el que se establecen las obligaciones de este tipo de organización administrativa estatal y en donde se define que las mismas deben estar contenidas en normas legales, en el entendido de que son antijurídicas si las mismas no emanan de la Ley, en cuyo caso pueden ser objeto de impugnación e incluso incurrir en una inconstitucionalidad.

La emisión de la Ley General de Descentralización, su reglamento y la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, se constituyen como avances importantes de este proceso.

A efecto de la presente investigación, es importante tratar el marco jurídico constitucional de la descentralización a través del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, puesto que para ello, la Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce las siguientes formas de organización:

- a. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
- b. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
- c. Consejo Departamental

A raíz de este reconocimiento constitucional y con el afán de promover realmente un sistema descentralizado e incluyente y mejorar el desarrollo social y económico del país, surge la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que además de los niveles de participación reconocidos por la Constitución Política de la República, adopta dos más, siendo estos:

- a. Consejos Municipales de Desarrollo reconocidos en el Código Municipal; y
- b. Consejos Comunitarios de Desarrollo que emanan a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, mediante los cuales se permite la participación comunitaria en los procesos desde el más bajo nivel de organización, integrado por beneficiarios finales de las diferentes políticas de Estado para la búsqueda del fin primordial que es el bien común.

### 1.3 Tipos y características de las relaciones contractuales de los organismos del Estado

“Las relaciones contractuales pueden ser entre personas individuales entre sí, entre las personas individuales y el Estado, entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales y entre las mismas organizaciones estatales, es decir, entre las mismas instituciones públicas, las cuales de acuerdo a lo establecido por Rafael Vilella Cabrera, en su tesis de grado “actúan en igualdad de condiciones, y se caracterizan por las formalidades en virtud de que todos los actos de la administración pública son reglados”.<sup>20</sup>

El Estado y todas las instituciones públicas que lo conforman, para el efectivo cumplimiento de sus funciones y finalidades requiere adquirir por medio de quienes ejercen su representatividad, a través de una contratación diversos bienes y servicios, invirtiendo derivado de ello, mínimas o excesivas cantidades de dinero, según la adquisición de la que se trate, por esta razón, “La cantidad de recursos utilizados por el Estado para comprar bienes, suministros, obras y servicios, lo colocan como el principal consumidor y comprador de bienes y servicios del país”.<sup>21</sup>

La contratación o adquisición de los bienes o servicios que el Estado y sus diferentes dependencias públicas deben caracterizarse principalmente por la eficacia y transparencia para garantizar el buen uso del gasto público y las mismas deben efectuarse en un marco de legalidad absoluta, como un principio fundamental que debe imperar en todas las actuaciones del Estado como tal.

---

<sup>20</sup> Rafael, Vilella Cabrera, *La Ley de Contrataciones del Estado y su Aplicación en la Selección y Aprobación de las Organizaciones No Gubernamentales que Administran Fondos Públicos. Tesis Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales Guatemala* (Universidad Rafael Landívar/ Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2012), 37.

<sup>21</sup> Marvin L. Flores, *Manual para la auditoría social a través del sistema Guatecompras* (Guatemala: Editorial Serviprensa, 2008), 9.

Considerando la trascendencia y las implicaciones que conlleva la inversión y el manejo de recursos financieros públicos, toda actividad de los órganos administrativos y sus dependencias que conlleve la contratación o adquisición de bienes o servicios debe estar totalmente apegada a derecho, en el entendido de que de ninguna manera se debe extralimitar el actuar del funcionario o empleado público mas allá de lo que por Ley le esta permitido, tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala que en su Artículo 154 señala que “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella...”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala explicada artículo por artículo* (El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2014), 181.



## CAPÍTULO 2

### LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN GUATEMALA

#### 2.1 Definición

El Estado y sus dependencias administrativas, tal y como se indicó anteriormente necesita hacerse de bienes, obras y servicios para el cumplimiento de sus fines, que van desde, obras de infraestructura, servicios técnicos profesionales, maquinaria para uso de diferentes dependencias del Estado, medicamentos, fertilizantes, equipo de cómputo, vehículos, útiles y enseres, inmuebles, arrendamientos, entre otros, cuyo objetivo primordial debe ser la búsqueda del bien común, para ello, en virtud de la personalidad jurídica que posee, misma que lo hace sujeto de derechos y obligaciones, recurre a la elaboración de contratos administrativos que contengan los términos bajo los cuales se lleva a cabo la contratación.

Según el diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.

“Se entiende por tal 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”.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* (Guatemala: Editorial Datascan, 1999), 218.



Rafael L. Martínez Morales, define a los contratos administrativos como “aquellos que celebra la administración a efecto de cumplir con un fin público, o que por cuyo medio se pretende satisfacer una necesidad pública”.<sup>24</sup>

Hugo Calderón, cita la definición del profesor Godínez Bolaños, que establece que contrato administrativo es.

“Una declaración de voluntad, nacional o internacional, con el compromiso del primero de pagar del Estado, a través de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas, con una persona individual o colectiva, privada o pública 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 privativa de lo contencioso administrativo”.<sup>25</sup>

Es importante resaltar que en los contratos administrativos, en algunos casos se emplea supletoriamente el derecho civil y contienen cláusulas civiles, así como formas establecidas en el derecho notariado, pero debido a la intervención del Estado como parte en los mismos, es que son considerados de carácter administrativo.

Existen regímenes o modalidades específicas de adquisición de bienes y servicios de acuerdo al valor al que asciendan los mismos, los cuales se encuentran establecidos y definidos en la ley de contrataciones del Estado y sus reformas; de la siguiente manera:

---

<sup>24</sup> Rafael L, Martínez Morales, *Diccionarios Jurídicos Temáticos Derecho Administrativo* (México: Litográfica Ingramex, 2002), 45.

<sup>25</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo I* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2003), 404.

- a. Compra de baja cuantía.** Se constituye como una adquisición directa de bienes, suministros, obras y servicios “cuando la adquisición sea por un monto de hasta veinticinco mil Quetzales (Q. 25,000.00)”.<sup>26</sup>
- b. Compra directa.** Se lleva a cabo la adquisición directa de bienes, suministros, obras y servicios, mediante una oferta electrónica en el sistema Guatecompras, “cuando la adquisición sea por montos mayores a veinticinco mil Quetzales (Q. 25,000.00) y que no supere los noventa mil Quetzales (Q. 90,000.00)”.<sup>27</sup> La aplicación de esta modalidad no implica el llevar a cabo un proceso de cotización o licitación, por lo que la adquisición se desarrolla en un lapso de tiempo poco prolongado.
- c. Adquisición con proveedor único.** De acuerdo a las reformas a la ley de contrataciones esta modalidad “es, en la que el bien, servicio, producto o insumos a adquirir, por su naturaleza y condiciones, solamente puede ser adquirido de un solo proveedor”.<sup>28</sup> Este caso generalmente aplica en la contratación de servicios de agua o energía eléctrica.
- d. Arrendamientos.** Los arrendamientos pueden derivar de necesidades que surjan en alguna dependencia del Estado de rentar algún bien que no posea en su haber y que le es necesario para el desenvolvimiento de sus funciones. Este tipo de modalidad se encuentra regulado en el Artículo 43 literal d, de la Ley de Contrataciones del Estado en donde se regula que al tratarse de bienes muebles o equipo, éstos deben sujetarse a la modalidad de

---

<sup>26</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 del Congreso de la República Decreto Numero 46-2016* (Guatemala, 2016), 5.

<sup>27</sup> Ibid.,

<sup>28</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 del Congreso de la República Decreto Numero 9-2015* (Guatemala, 2015), 10.

contratación que corresponda de acuerdo al monto anual o del tiempo total al que ascienda la contratación.

- e. **Arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles.** La Ley de Contrataciones del Estado permite esta modalidad específica de adquisición derivado del surgimiento de una necesidad comprobable en algunas entidades públicas que pueden verse en la necesidad comprobable de llevar a cabo esta contratación, la cual debe ser considerada sobre un precio accesible y razonable, ello sin menoscabo de que sea necesario efectuar proceso establecido para compras de acuerdo al monto del que se trate.
  
- f. **Dragado.** Corresponde a la limpieza de fondo de ríos, puertos y zonas navegables, la cual según la Ley “únicamente se podrá realizar por administración; salvo situaciones derivadas de los estados de excepción declarados conforme la Ley de Orden Público...”<sup>29</sup>
  
- g. **Cotización.** “Cuando el precio de los bienes, de las obras, suministros o remuneración de los servicios exceda de... (Q.90, 000.00) y no sobrepase los... novecientos mil quetzales Q. 900,000.00.”<sup>30</sup>
  
- h. **Licitación.** Compra o contratación de bienes, obras, suministros o remuneración de servicios cuyo monto sea mayor a Q. 900,000.01. Modalidad regulada legalmente en el Artículo 17 de la Ley de Contrataciones del Estado.
  
- i. **Contrato abierto.** El Artículo 10 de la reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y sus reformas “Es la modalidad de

---

<sup>29</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 del Congreso de la República Decreto Numero 9-2015* (Guatemala, 2016), 10.

<sup>30</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala* (Guatemala, 2016), 29.

adquisición coordinada por el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección General de Adquisiciones del Estado...”.<sup>31</sup>, y ésta corresponde a la compra de bienes, suministros y servicios de uso general y constante que demande el sector público, tales como: papelería, equipo de cómputo, medicamentos, entre otros. Considerando la accesibilidad de los precios en relación al volumen a adquirirse, siempre y cuando sea requerido por dos o más instituciones del Estado.

- j. Subasta electrónica inversa.** Se constituye como una modalidad de adquisición pública de bienes y servicios estandarizados u homologados que debe realizarse en el sistema de Guatecompras, “en el cual los postores habilitados pujan de forma pública, electrónica y en tiempo real, durante un plazo preestablecido, con base a un precio de referencia de conocimiento público previo al evento...”.<sup>32</sup>

## 2.2 Clasificación

La clasificación de los contratos varía de acuerdo a la clase de bien, obra o servicio que ha de contratarse, básicamente sobresalen los siguientes.

---

<sup>31</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 del Congreso de la República Decreto Numero 46-2016* (Guatemala, 2016), 6.

<sup>32</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 del Congreso de la República Decreto Numero 9-2015* (Guatemala, 2016), 12.

### 2.2.1 Contrato de suministros

“Es aquel contrato administrativo por medio del cual el Estado se hace de bienes que son útiles para su funcionamiento”.<sup>33</sup> Usualmente se constituyen en bienes para uso de oficina, tales como útiles y enseres, mobiliario y equipo, Artículos de escritorio, entre otros. Considerando que este tipo de bienes son de uso común y constante en las instituciones de la administración pública, generalmente se adquieren bajo la modalidad de un contrato abierto.

### 2.2.2 Concesión de servicios públicos

De conformidad con el Artículo 95 de la Ley de Contrataciones del Estado debe entenderse por concesión a:

“La facultad que el Estado otorga a particulares, para que por su cuenta y riesgo construyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra, bien o servicio público, bajo el control de la entidad pública concedente, con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de una remuneración que el particular cobre a los usuarios de la obra, bien o servicio”.<sup>34</sup>

El mismo Artículo señala que las autoridades superiores de la entidad concedente deben emitir una resolución que contenga explícitamente el ámbito, características, medios y objetivos de los servicios que han de efectuarse bajo este tipo de contrato.

---

<sup>33</sup> Marlon A, Arévalo Alvizures, *Propuesta para el Control de la Eficiencia y Eficacia de la Concesión Administrativa. Tesis Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales Guatemala* (Universidad de San Carlos de Guatemala/ Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2006), 17.

<sup>34</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley de Contrataciones del Estado Decreto Numero 57-92* (Guatemala, 1992), 42.

Tanto el régimen, los requisitos para adjudicar y aprobar estos contratos, así como las cláusulas obligatorias que deben contener los mismos para su validez, se encuentran contenidos del Artículo 96 al 98 de la Ley citada con anterioridad; media vez se cumplan estos requisitos por mandato constitucional deberán conocerse por el Congreso de la República de Guatemala, para ser sometidos a su consideración y aprobación.

En el reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, del Artículo 63 al 70 se consignan otros mandatos que deben ser considerados en este tipo de contratos.

### **2.2.3 Contrato de servicios al Estado**

“Este contrato es aquel en el que un particular presta algún servicio al Estado”.<sup>35</sup> Puede ser una persona individual o jurídica, brinda algún tipo de servicio al Estado, por ejemplo, servicios de alimentación, servicios de mantenimiento o limpieza, servicios de fumigación, entre otros.

Este tipo de contratos pueden ser considerados como servicios técnicos o profesionales.

### **2.2.4 Contrato de consultoría profesional**

“Por medio de este contrato, empresas especializadas en consultoría, profesionales y técnicos prestan al Estado un servicio especial...”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo I* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2003), 403.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 403.

Este tipo de contrato consiste en proveerle al Estado un trabajo calificado respecto a un tema o campo específico, mediante la elaboración de estudios de factibilidad, pre inversión, jurídicos, o técnicos, servicios de capacitación, auditoría, de informática, entre otros, dependiendo del servicio objeto del contrato.

### **2.2.5 Explotación y exploración de recursos no renovables**

Es aquel mediante el cual se otorga a personas individuales o jurídicas, la explotación y/o la exploración de hidrocarburos, que de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala son propiedad del Estado. Pueden considerarse como recursos naturales no renovables: el petróleo, los minerales, los metales, el gas natural y los depósitos de aguas subterráneas.

### **2.2.6 Contrato de obra pública**

El contrato de obra pública se refiere a la elaboración de obras de construcción, o bien la reconstrucción, ampliación, modificación, conservación o mantenimiento de las mismas, generalmente se trata de inmuebles tales como puentes, carreteras, escuelas, hospitales, edificios, pasos pluviales, centros de convergencia, caminos vecinales, aljibes, entre otros.

Según el manual de administración financiera integrada municipal.

“Al existir contrato de obra, el contratista se compromete a ejecutar y entregar una obra que le encarga otra persona, mediante un precio que ésta se obligaa pagar.

El contratista esta obligado a hacer la obra de entera conformidad con las especificaciones del contrato”.<sup>37</sup>

También se establece que es necesario mantener un régimen de control interno que permita llevar a cabo las gestiones adecuadas en las contrataciones, así como el registro de las actuaciones que se llevan a cabo dentro de este proceso.

La construcción de este tipo de infraestructura es de interés público, puesto que la misma debe ser principalmente destinada para uso general y beneficio de la sociedad; aunque en la realidad, la existencia de intereses personales y políticos en la realización de obras públicas se ha convertido en una forma creciente de corrupción en el país, debido al manejo de grandes cantidades de dinero asignadas a la ejecución a este tipo de obras.

Es en el Congreso de la República en donde impera la mala práctica de hacer objeto de negociaciones no lícitas para la asignación y aprobación de obras de infraestructura debido a intereses propios de diputados; el objetivo de ejecutar obras con empresas afines a los mismos, según Juan Alberto Fuentes Knight quién en Guatemala fungió como Ministro de Finanzas Públicas es “obtener recursos financieros que luego servirían para financiar campañas electorales o simples negocios...”.<sup>38</sup>

## 2.3 Características

Las características propias de los contratos administrativos son:

---

<sup>37</sup> Ministerio de Finanzas Públicas Guatemala, Centro América, *Manual de Administración Financiera Integrada Municipal Acuerdo Ministerial Número 86-2015* (Guatemala, 2015), 115.

<sup>38</sup> Juan Alberto Fuentes Knight, *Rendición de Cuentas* (Guatemala: F&G Editores, 2011), 140.



- a. **Juridicidad.** El contrato administrativo es un acto jurídico y por lo tanto debe fundamentarse principalmente en la ley.
- b. **Exorbitación de sus cláusulas.** Los contratos administrativos suelen tener cláusulas no válidas en contratos civiles o mercantiles, favoreciendo al Estado para la fiscalización y control del contrato.
- c. **Preferencia del Estado.** El titular de la administración pública impone las condiciones para contratar, pudiendo incluso obligar coactivamente al cumplimiento del contrato.
- d. **Principios especiales.** El derecho público prevalece sobre el privado, por lo tanto, los principios jurídicos, suscripción y la interpretación del contrato administrativo son especiales correspondientes al derecho administrativo.
- e. **Jurisdicción especial.** Cualquier divergencia o controversia surgida de la interpretación del contrato administrativo, deberá ser sometida a una jurisdicción específica, en Guatemala, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- f. **Interés público.** El objetivo primordial de la suscripción de un contrato público debe ser por excelencia de interés y beneficio público.
- g. **Bilateralidad.** Implica la comparecencia de dos partes dentro del contrato, una siempre ha de ser el Estado y la otra una persona individual o jurídica, aunque en algunos casos han de comparecer más de dos personas.

- h. *Intuitio personae.*** “Porque es un contrato celebrado entre personas definidas”.<sup>39</sup>
  
- i. Restricción del contratante para sesionar.** El contrato no puede cederse a terceras personas, salvo previo acuerdo entre la administración pública y el contratante.
  
- j. El contrato administrativo debe ser formal.** Deben observarse y respetarse todos los requerimientos y formalidades establecidas por la Ley para que tengan validez plena, tal y como faccionarse en papel membretado de la institución o en papel simple con el sello de la misma y cuando corresponda deberán constar en escritura pública.
  
- k. Aprobación legislativa.** Esta característica la ostentan aquellos contratos administrativos que por mandato legal deben ser sometidos a consideración y aprobación del Congreso de la República, como por ejemplo, las concesiones.
  
- l. Limitación de la libertad contractual de las partes.** Las disposiciones establecidas en estos contratos es de carácter vinculante para las partes y por lo tanto, deben acatarlas, sus actuaciones no pueden ser libres ni arbitrarias.
  
- m. Mutabilidad del contrato.** Cuando sea a razón de beneficio e interés público se pueden dar sin abuso, modificaciones en las cláusulas del contrato, siempre que para las mismas exista causa justificable.

---

<sup>39</sup> Marlon Alexander, Arévalo Alvizurez, *Propuesta para el Control de la Eficiencia y Eficacia de la Concesión Administrativa. Tesis Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales Guatemala* (Universidad de San Carlos de Guatemala/ Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2006), 9.

**n. Transparencia.** Ésta, es una característica que debe imperar en todo el actuar de la administración pública, los contratos administrativos deben ser transparentes desde su nacimiento, hasta finalizar la ejecución del bien, obra o servicio objeto del contrato.

Aunque los contratos pueden ser suspendidos de una manera temporal o definitiva derivado de controversias que pueden surgir de la interpretación del mismo y que pueden ser sometidas a la jurisdicción de un tribunal Contencioso Administrativo; lo normal y a criterio personal más conveniente, es que se dé la extinción del contrato, la cual puede darse de dos maneras, siendo estas:

- a. Extinción normal.** Cuando se ha finalizado y dado efectivamente el cumplimiento de lo pactado dentro del contrato.
- b. Extinción anormal.** Puede darse este tipo de extinción derivada de diversas situaciones, generalmente suele suceder a raíz del incumplimiento de lo pactado por alguna de las partes; o bien por ser imposible terminar lo convenido, e incluso puede darse el caso de la imposibilidad por parte del Estado de hacer efectivo el pago correspondiente a lo acordado.

#### **2.4 Los contratos administrativos que se originan desde el marco de los Consejos Departamentales de Desarrollo**

La naturaleza de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como un instrumento para favorecer y promover la descentralización, es ser “el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de

planificación democrática del desarrollo...”.<sup>40</sup> Tal y como establece el Artículo 1 de la Ley.

Una de sus principales funciones es dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo asignados a cada departamento.

En ese sentido, es en esta entidad del Estado en donde se llevan a cabo convenios de cofinanciamiento para la ejecución de proyectos productivos y de infraestructura, cuyas fuentes de financiamiento provienen del fondo para el desarrollo económico de la nación, o Fonpetrol y del 1% asignado y derivado de la recaudación del impuesto al valor agregado, respectivamente.

Estos convenios pueden ser tripartitos o bipartitos, con la intervención del consejo, de una unidad ejecutora y en su caso con los representantes de los consejos comunitarios de desarrollo favorecidos con el proyecto a desarrollarse.

La intervención de los Consejos Departamentales de Desarrollo consiste en revisar toda la documentación socio legal de cada proyecto y la aprobación de los mismos, así como dar el aporte económico que les corresponda en los tiempos establecidos, verificar que se cumpla con el tiempo de ejecución inicialmente establecido y mediante su unidad de supervisión el avance físico de cada proyecto de acuerdo a las especificaciones y renglones establecidos en el convenio previo a otorgarles desembolso, así como velar porque los fondos asignados sean utilizados exclusivamente para la obra acordada. Es parte de sus responsabilidades también formar parte de la comisión receptora y liquidadora del proyecto ejecutado para verificar que se haya realizado de

---

<sup>40</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Decreto Numero 11-2002 (Guatemala, 2002), 6.

acuerdo a las especificaciones iniciales convenidas, todo con estricto apego a las leyes del país; siendo el gobernador departamental, quien debe comparecer y firmar en los convenios en su calidad de presidente del Consejo Departamental.

Por su parte, intervienen también, las municipalidades en su calidad de unidades ejecutoras, teniendo como tales, la responsabilidad de recibir las solicitudes de proyectos emanadas de los consejos comunitarios de desarrollo, priorizarlos, elaborar su diseño, gestionarlos, asignarles aporte económico cuando corresponda y ya firmado el convenio, ejecutar y administrar los fondos asignados al proyecto convenido de acuerdo a todos los términos pactados, verificando que toda la documentación socio legal forme parte íntegra del expediente de acuerdo a lo que para el efecto establece las leyes de la república que correspondan, es su responsabilidad también el estricto cumplimiento del plazo de ejecución y de las órdenes de trabajo pactados, caso contrario proceder al reintegro total de los aportes económicos que haya recibido. Debe formar parte también en su calidad de unidad ejecutora de la comisión que ha de recepcionar y liquidar el proyecto. Corresponde al Alcalde Municipal comparecer y firmar el convenio de cofinanciamiento.

Para los procesos de contratación como en estos casos en particular, es importante que las entidades cuya actuación incluye su aportación económica tengan contemplado como una norma general e ineludible el que “al momento de la adjudicación y previo a la elaboración del contrato, debe existir disponibilidad presupuestaria, que garantice el cumplimiento de pagos”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ministerio de Finanzas Públicas Guatemala, Centro América, *Manual de Administración Financiera Integrada Municipal Acuerdo Ministerial Número 86-2015* (Guatemala, 2015), 115.

Ello debido a que la falta de disponibilidad presupuestaria puede generar serios inconvenientes en el desenvolvimiento de ejecución de los proyectos de desarrollo, por lo que las entidades estatales administrativas intervinientes en el proceso de cofinanciamiento de obras públicas deben dar cumplimiento estricto a este precepto que debe considerarse fundamental.

En años anteriores, firmaban los convenios como unidades ejecutoras también, las organizaciones no gubernamentales, a través de su representante legal y se ejecutaban los proyectos únicamente con financiamiento de los consejos, con tal calidad, estas entidades, tenían la responsabilidad de elaborar y perfilar los proyectos, así como ejecutarlos y administrar los fondos que les fueren asignados. Sin embargo, por mandato legal, en la actualidad existe una prohibición expresa de llevar a cabo convenios con estas organizaciones, salvo los casos especiales establecidos por la Ley.

La participación de los consejos comunitarios de desarrollo, es de vital importancia, puesto que es en el seno de las comunidades en donde surge derivado de sus necesidades, los requerimientos de proyectos ante el respectivo consejo municipal de desarrollo. Generalmente comparecen en los convenios tripartitos, por medio de su representante legal, dando en la mayoría de los casos como aporte de la comunidad, mano de obra no calificada, aunque podrían en algunos casos particulares no dar aporte en especie sino en elementos que se constituyan como aportes económicos, sin que ello implique el manejo de los recursos económicos asignados. Les corresponde dar seguimiento al proceso de ejecución y avance del proyecto para verificar que la obra se realice en el tiempo pactado y que se cumplan los requisitos de cantidad y calidad inicialmente acordados e informar al consejo departamental de desarrollo cualquier situación que tienda a menoscabar el buen desenvolvimiento del proceso de ejecución

del proyecto. Deben también llevar un registro real del inicio y finalización de la obra en el libro de actas debidamente autorizado, por ende como representantes de la comunidad beneficiada les corresponde participar en la comisión receptora y liquidadora del proyecto, así como velar por el buen uso y conservación del mismo.

En los convenios bipartitos, normalmente se da la participación del Consejo de Desarrollo y la unidad ejecutora, que suele ser una municipalidad y como se indicó, en tiempos anteriores, podía ser una organización no gubernamental, con las funciones establecidas con anterioridad.

Sin embargo, existen casos en los que a los consejos comunitarios de desarrollo se les asignó la responsabilidad de ejercer el rol de unidades ejecutoras, en el caso particular del departamento de Alta Verapaz, en el año 2010 se optó por dar este tipo de participación, sin aporte económico de parte de la municipalidad, específicamente en proyectos correspondientes al municipio de San Pedro Carchá, dándoles en consecuencia la facultad aparente de administrar los fondos asignados a dichos proyectos, esta modalidad tuvo consecuencias negativas derivado de la incapacidad de la comunidad para asumir esta responsabilidad.

**CUADRO 1**  
**FORMAS DE ELABORACIÓN DE CONVENIOS DE**  
**COFINANCIAMIENTO DE OBRAS EN LOS CONSEJOS**  
**DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO Y ACTORES**  
**RESPONSABLES**

<b>Convenios Tripartitos</b>		
Consejo Departamental de Desarrollo	Municipalidad	Consejo Comunitario de Desarrollo beneficiado
<b>Convenios Bipartitos</b>		
Consejo Departamental de Desarrollo		Municipalidad
		Consejo Comunitario de Desarrollo

**Fuente:** Trabajo de campo 2016.

### **2.4.1 Alcances**

Los alcances o aportes relevantes del cofinanciamiento de ejecución de obras en el ámbito de los Consejos Departamentales de Desarrollo en esencia son.

- a. Favorece al proceso de descentralización.
- b. Permite que a cada departamento se le asigne financiamiento presupuestario específico para la programación y ejecución de proyectos de desarrollo de cada municipio que integran los mismos.
- c. Genera beneficio y desarrollo para las diferentes comunidades de los municipios en los departamentos.



- d. Coadyuva al proceso de participación ciudadana en la gestión y seguimiento de proyectos de desarrollo que le sea de beneficio y satisfacción a la población.
- e. Por emplearse recursos financieros del Estado, todas las actuaciones deben fundamentarse en la ley y están sujetas a fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas.
- f. Permite el ejercicio de la auditoría social.

#### **2.4.2 Limitaciones**

La elaboración de proyectos es una actividad dinámica constante que es coadyuvante de los procesos de desarrollo, sin embargo, son limitantes del buen desenvolvimiento del cofinanciamiento de obras públicas en los Consejos Departamentales de Desarrollo las que se enlistan a continuación:

- a. Existencia de tendencia al clientelismo político e intereses personales en la asignación de obras.
- b. Exceso de burocracia en trámites administrativos.
- c. Retraso y en algunos casos abandono de proyectos en ejecución.
- d. Los convenios tienen a ser excesivamente modificables mediante la autorización y elaboración de *adendums* a los mismos.

- e. Baja ejecución presupuestaria debido al retraso en la ejecución de los proyectos.
- f. En ocasiones existen recortes o retrasos en la entrega de las asignaciones presupuestarias a los consejos por parte del Estado debido a la baja recaudación de recursos.
- g. Los recursos financieros asignados a los Consejos Departamentales de Desarrollo que no son ejecutados deben ser en consecuencia reintegrados al fondo común del Estado.

## **2.5 Marco legal**

Los contratos administrativos en Guatemala deben llevarse a cabo en un ámbito de legalidad absoluta para la búsqueda del bienestar general, en tal sentido deben fundamentarse bajo el siguiente marco legal:

- a. Constitución Política de la República de Guatemala
- b. Ley de Contrataciones del Estado, reformas y su reglamento
- c. Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento
- d. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos el Estado
- e. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
- f. Código Municipal
- g. Ley del Impuesto al Valor Agregado
- h. Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación
- i. Ley de Acceso a la Información Pública
- j. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas
- k. Normas para el uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatecompras)
- l. Manual de Administración Financiera Integrada Municipal

Recientemente mediante el Decreto Número 13-2013, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el denominado paquete de transparencia que contiene reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria; las cuales se fundamentan en los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y calidad del manejo del gasto público y los recursos financieros del Estado y con ello aportar a la búsqueda del desarrollo del país.

Son resultados importantes derivados de estas reformas, entre otros, las siguientes:

- a. El fortalecimiento de la capacidad y disciplina administrativa de las instituciones del Estado y de sus sistemas de control para asegurar el uso adecuado del gasto público;
- b. Obligación que tienen las instituciones de garantizar la publicidad de su gestión e informes de rendición de cuentas;
- c. Se debe llevar a cabo un proceso presupuestario, en base a principios, normas y procedimientos, para formular un presupuesto adecuado del sector público;
- d. A través de las estructuras presupuestarias, se da la inclusión de diversos sectores mediante la atención a sus necesidades, con enfoque de género, pueblos indígenas, niñez y juventud;
- e. Es constitutivo de delito el adquirir o devengar gastos para los cuales no hay disponibilidad de saldo de crédito presupuestario, así como también, no es posible disponer de los mismos para una finalidad distinta a la prevista;

- f. Previo a elaborar contratos o convenios y sus modificaciones las entidades del Estado deben recibir del responsable una constancia de disponibilidad presupuestaria que garantice la existencia suficiente de crédito o asignación presupuestaria que cubra el monto del contrato a ejecutar en el ejercicio fiscal correspondiente;
- g. Solo se asignaran recursos de inversión y se darán desembolsos a programas y proyectos registrados y evaluados en el sistema nacional de inversión pública, conforme los avances físicos y financieros de la obra, los cuales deben registrarse mensualmente por la unidad ejecutora en dicho sistema;
- h. Cuando hayan modificaciones y transferencias presupuestarias deben ser debidamente justificadas, descritas detalladamente y de acceso público;
- i. Se prohíbe la suscripción de convenios de administración de fondos públicos para ejecución de obras con organizaciones no gubernamentales, salvo casos establecidos por la Ley;
- j. Todas las entidades del sector público que ejecuten fondos públicos están obligadas a usar los sistemas integrados de administración financiera que se encuentren vigentes;
- k. Se regula lo relativo a los desembolsos a favor de los Consejos Departamentales de Desarrollo y la forma de su utilización;
- l. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley es en consecuencia objeto de sanciones pecuniarias por parte de la Contraloría General de Cuentas, sin menoscabo de las responsabilidades penales y civiles en que se pueda incurrir;

- m. Se faculta a la Contraloría General de Cuentas, para fiscalizar las gestiones de todas las entidades que administren fondos públicos;
- n. No puede haber resistencia a la acción fiscalizadora, de lo contrario, se puede incurrir en responsabilidades legales y ser objeto de sanciones pecuniarias impuestas por el ente rector;
- o. Se da relevancia al cumplimiento de las metas de recaudación por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria y su fiscalización;

La aprobación de este Decreto dio lugar a diversas opiniones optimistas y negativas, por ejemplo, el señor Salvador Paiz estableció que es “un tremendo paso en la dirección correcta y trascendental en la lucha contra la corrupción. Un paso a favor del uso eficiente de los recursos provenientes de los impuestos de todos los guatemaltecos”.<sup>42</sup>

Por su parte el diputado José Alejandro Arévalo, citado por el periodista Alexis Batres, indico que “Esta ley mejora la transparencia, pero no garantiza que los funcionarios la apliquen, como sucede con casi todas las leyes aprobadas”.<sup>43</sup>

A criterio personal considero que cualquier normativa que tienda a fortalecer mecanismos que aseguren la transparencia y la calidad de ejecución del gasto público, así como el uso adecuado de los recursos del Estado, siempre ha de gozar de trascendental importancia y corresponde a los ciudadanos en general, ejercer la buena práctica de la participación ciudadana y la auditoría social para el efectivo cumplimiento de las leyes.

---

<sup>42</sup> Salvador Paiz, *¡Bravo Congreso por la 4461!*, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131030/opinion/237076> (28 de Mayo del 2014).

<sup>43</sup> Alexis Batres, *Congreso Aprueba Paquete de Leyes de Transparencia*, <http://www.soy502.com/articulo/congreso-aprueba-paquete-de-leyes-de-transparencia> (28 de mayo del 2014).

### **CAPÍTULO 3**

## **ANÁLISIS JURÍDICO DE INSTRUMENTOS LEGALES DE CARÁCTER NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN**

#### **3.1 La administración pública como bien jurídico tutelado en la legislación penal guatemalteca**

El derecho penal administrativo es una de las clases del derecho penal que es un “conjunto de normas o disposiciones administrativas, que bajo la amenaza de una sanción tratan de garantizar el cumplimiento de un deber de los particulares frente a la administración pública”.<sup>44</sup>

La legislación penal guatemalteca establece dentro de su ordenamiento jurídico, específicamente en el Código Penal, ciertas figuras delictivas que tienden a proteger la administración pública y el patrimonio del Estado, como bienes jurídicos tutelados del Estado.

Los delitos en contra de la administración pública pueden ser cometidos por particulares o bien por funcionarios o empleados públicos, en cuyo caso se tiende a proteger los intereses del Estado, respecto a la total integridad de las personas que desempeñan funciones públicas; y a raíz de la vulnerabilidad imperante en las entidades que conforman todo el engranaje de la administración pública a que se cometan actos constitutivos de corrupción dentro de su desenvolvimiento.

---

<sup>44</sup> José F, de Mata Vela y Héctor A, De León Velasco, *Derecho Penal Guatemalteco* (Guatemala, 2011), 24.

A efectos de la presente investigación y sin menoscabo de las modificaciones de las que ha sido objeto la legislación penal en Guatemala y que se detallarán más adelante, se detallan las siguientes figuras delictivas que pueden ser cometidas por particulares y empleados o funcionarios públicos.

- a. **Estafa en la entrega de bienes.** “Quien defraudare en la substancia, calidad o cantidad de los bienes que entregue a otro, en virtud de contrato o de cualquier otro título obligatorio”.<sup>45</sup>
  
- b. **Falsedad ideológica.** Denominado en la doctrina como Falsedad Intelectual, se encuentra regulado en el Artículo 322 del Código Penal y se constituye cuando con motivo del otorgamiento, autorización o formalización de un documento público, se insertaren o hicieren insertar declaraciones falsas concernientes a un hecho que el documento deba probar, de modo que pueda resultar perjuicio. Ello supone todos aquellos documentos emitidos en las diferentes dependencias que conforman la estructura del Estado que por su naturaleza son considerados legales y cuyo contenido implica efectos jurídicos de trascendencia de acuerdo a la institución de la que se trate.
  
- c. **Abuso de autoridad.** Este delito de acuerdo a las reformas efectuadas al código penal, lo comete el funcionario o empleado público que, “abusando de su cargo o de su función, ordenare, realizare o permitiere cualquier acto arbitrario o ilegal en perjuicio de la administración pública o terceras personas”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Código Penal, Decreto Numero 17-73* (Guatemala, 2000), 95.

<sup>46</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley Contra la Corrupción, Decreto Numero 31-12* (Guatemala, 2012), 2.

- d. Incumplimiento de deberes.** Este delito se encuentra regulado en el Artículo 419 del Código Penal y fue reformado en la Ley Contra la Corrupción en su Artículo 15 en donde se establece que implica la omisión o retardo en la ejecución de actos propios de las actividades que le corresponde llevar a cabo a un funcionario o empleado público.
- e. Cohecho pasivo.** Este delito de acuerdo a la Ley Contra la Corrupción, puede ser cometido por algún funcionario o empleado público, media vez este solicite o acepte, directa o indirectamente cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, como favor, dádiva o presente, promesa o ventaja, para sí mismo o para otra persona, para realizar, ordenar, retardar u omitir un acto inherente a su cargo y en el cual tiene injerencia.
- f. Cohecho activo.** Puede ser cometido por “cualquier persona, mediante dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas, intenta cohechar o cohecha a los funcionarios o empleados públicos”.<sup>47</sup> Ello con el objeto de obtener para sí mismo u otra persona, un beneficio respecto a cualquier acto en el ejercicio de las funciones públicas.
- g. Malversación.** Conforme a Ley Contra la Corrupción come este delito “el funcionario o empleado público diere a los caudales, efectos o bienes que administren una aplicación o uso diferente de aquella a que estuvieren destinados”.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> José F, de Mata Vela y Héctor A, De León Velasco, *Derecho Penal Guatemalteco* (Guatemala, 2011), 645.

<sup>48</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley Contra la Corrupción, Decreto Numero 31-12* (Guatemala, 2012), 3.



- h. Incumplimiento de pago.** Cuando “El funcionario o empleado público que, teniendo fondos expeditos, demorare injustificadamente un pago ordinario u ordenado por autoridad competente”.<sup>49</sup>
- i. Concusión.** De conformidad con el Artículo 449 del Código Penal incurre en este delito, el funcionario o empleado público que, directa o indirectamente o por actos simulados, se interesare en cualquier contrato u operación en que intervenga por razón de su cargo. La naturaleza de este delito se considera que emana debido a que generalmente la contratación de obras, bienes o servicios por parte de las dependencias que conforman el Estado suelen implicar la inversión de grandes cantidades de dinero, por lo que quienes intervengan en determinados procesos de contratación para el Estado, deben considerar este tipo de normativas para evitar incurrir en alguna ilegalidad respecto al desenvolvimiento de sus actos a razón del puesto que ostente.
- j. Fraude.** Inicialmente regulado en el Artículo 450 del Código Penal y reformado por la Ley Contra la Corrupción, ocurre cuando el funcionario, empleado público, quien ejerza funciones públicas o quien con ocasión de uno o más contratos con el Estado de ejecución de obras o servicios, intervenga en alguna de las fases directamente, por medio de otra unidad ejecutora o por cualquier otro medio para defraudar al Estado.

El numeral segundo, del Artículo primero de las disposiciones generales del Código Penal reformado por el Decreto 31-2012 del Congreso de la República, define como funcionario y empleado público de la siguiente manera:

---

<sup>49</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Código Penal, Decreto Numero 17-73* (Guatemala, 2000),163.

“Por funcionario público: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público”.<sup>50</sup>

Es de suma importancia que quienes optan u ostentan cargos dentro de la organización funcional del Estado, principalmente quienes tienen bajo su responsabilidad el manejo de fondos públicos tengan un perfil adecuado y amplio conocimiento no solo de la legislación que rige el funcionamiento del puesto que desempeñan, sino también de la normativa en materia penal vigente, para con ello tener conciencia plena de su actuar en el desempeño de sus actos como parte de sus responsabilidades en su calidad de funcionarios o empleados públicos, para evitar malas consecuencias futuras derivadas de actuaciones que son constitutivas de corrupción. Considerando lo que para el efecto establece el Artículo 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala, respecto a las personas que ostentan un cargo o puesto público y que “en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que causaren”.<sup>51</sup>

### **3.2 Prohibiciones y sanciones en materia de contrataciones del Estado**

Además de los delitos establecidos en el Código Penal, cuya comisión se constituye como mecanismos de opacidad o de falta de transparencia en la administración pública, deben considerarse las prohibiciones señaladas para quienes quieran concursar y celebrar

---

<sup>50</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley Contra La Corrupción*, Decreto Numero 31-2012 (Guatemala, 2012), 5.

<sup>51</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala explicada artículo por artículo* (El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2014), 203.

contratos con el Estado, de acuerdo a las reformas al Artículo 80 de la Ley de Contrataciones del Estado, siendo estas:

- a. No estar inscritos en el registro correspondiente o bien que se encuentren inhabilitados al momento de concursar en un evento de adquisición pública;
- b. Quienes tengan obligaciones pendientes ante la administración tributaria y el instituto de seguridad social y en consecuencia se encuentren inhabilitados ante dichas instancias;
- c. Estar privado por sentencia firme, del goce de derechos civiles;
- d. Las entidades cuyos representantes legales hayan sido condenados por la comisión de delitos en contra de la administración pública;
- e. Ser servidor o trabajador público del Estado y de quienes están sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado, así como sus cónyuges mientras dure el cargo que desempeñan, así como parientes dentro de los grados de Ley;
- f. Haber intervenido directa o indirectamente en las fases previas a la compra o contratación;
- g. Quienes hayan financiado organizaciones políticas o campaña electoral anterior del gobierno de turno por un aporte mayor a Q.30,000.00 por año;
- h. En el caso de los proveedores de insumos médicos aquellos que otorguen cualquier tipo de incentivo o beneficio a empleados del sector de salud pública;

Así mismo, la Ley de Contrataciones del Estado del Artículo 81 al 86, establece ciertas sanciones a quienes cometan las siguientes infracciones determinadas de la siguiente manera:

- a. **Fraccionamiento.** Consiste en realizar varias adquisiciones a efecto de evitar la cotización o la licitación, sin importar si el contrato ha sido suscrito o no.
- b. **Incumplimiento de obligaciones.** Incurre en esta infracción el funcionario o empleado público que sin causa justificada, no cumple en los plazos correspondientes con las obligaciones que le impone la Ley.
- c. **Retraso en la entrega.** Sucede cuando se retrasa la entrega de la obra, bien o suministro contratado por causa imputable al contratista.
- d. **Variación en calidad o cantidad.** Consiste en la contravención total o parcial de la cantidad o de la calidad objeto del contrato, que sea constitutivo de perjuicio para el Estado. Teniendo como consecuencia sanciones tanto para el contratista, como para empleados o funcionarios públicos que reciban la obra, bien o servicio en nombre del Estado.
- e. Cualquier actividad que se constituya como una infracción a lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

En caso de incurrir en cualquiera de las prohibiciones establecidas con anterioridad, la Ley estipula sanciones que van desde la imposición de multas, destitución de funcionarios o empleados públicos en cuanto fuere procedente, suspensión o cancelación en el registro correspondiente, rescisión de contratos y el que se haga efectiva la

garantía de sostenimiento de oferta o las medidas pactadas en los contratos en cada caso en particular y de conformidad con la Ley; ellas sin menoscabo de otro tipo de responsabilidades legales en que se puedan incurrir.

Con las recientes reformas que le fueron efectuadas a la Ley de Contrataciones del Estado, no solamente se reconocen sanciones administrativas que pueden ser impuestas de acuerdo a las diferentes infracciones en las que se pudiere incurrir; sino que también se acoge una figura delictiva que lleva implícita una sanción mayor de tipo penal, relativa la concertación para ser partícipes en los procesos de adquisición de bienes, obras o servicios contratados por el Estado y que por esa colusión se vea afectada la libre competencia respecto a las empresas que también deseen prestar sus servicios en un determinado ámbito; esta disposición se regula específicamente en el Artículo 14 del Decreto 9-2015, mediante el cual se adiciona a la Ley el Artículo 25 Bis, que establece lo siguiente:

**“Pacto Colusorio en las adquisiciones públicas.** Comete el delito de pacto colusorio en las adquisiciones públicas, quien realice un convenio, acuerdo, decisión, recomendación colectiva o práctica concertada o conscientemente paralela, en la presentación de ofertas en procesos de adquisición pública, que tenga por objeto o produzca el efecto de impedir, restringir o afectar la libre competencia en un determinado proceso o acto. También se entenderá que existe pacto colusorio, cuando dos o más sociedades que formen parte de un mismo grupo empresarial o corporativo, según la definición de partes relacionadas, contenida en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, participen en el mismo proceso de adquisición pública. Los responsables de este delito serán sancionados con prisión de uno a cuatro años y con multa de cinco mil a veinticinco mil quetzales”.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 del Congreso de la República*, Decreto Numero 9-2015 (Guatemala, 2015), 9.

### **3.3 Convención Interamericana Contra la Corrupción y Declaración de Managua**

#### **3.3.1 Descripción**

Este instrumento internacional adoptado en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996, el cual Guatemala acepto, ratifico y se adhirió el 06 de diciembre del 2001, mediante el Decreto número 15-2001 del Congreso de la República de Guatemala, deriva de la necesidad que tienen los diferentes Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, de contar con la existencia de instrumentos legales que tiendan a proteger la legitimidad y transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, evitando de esta manera la comisión de actos constitutivos de corrupción en las gestiones públicas, especialmente en aquellas en que impera el manejo de recursos financieros; y que fomenten de sobremanera la participación ciudadana y el buen ejercicio de la auditoría social. Todo ello en búsqueda de fortalecer la democracia y la institucionalidad de los pueblos y promover su desarrollo integral.

Esta Convención es de suma importancia ya que de acuerdo a la Declaración de Managua es considerado como el más importante a nivel interamericano mediante el cual los Estados parte manifiestan su determinación y compromiso para el combate de la corrupción.

#### **3.3.2 Objetivos**

Se constituyen como principales propósitos u objetivos de esta Convención el “promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para

prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”.<sup>53</sup> Además de regular la cooperación entre los Estados para asegurar la eficacia de las medidas y acciones establecidas para este fin.

Con el objeto de dar efectivo cumplimiento a los propósitos descritos con anterioridad, se establecieron ciertas medidas tendientes a prevenir actos de corrupción y asegurar el uso adecuado de los recursos que sean asignados a funcionarios públicos, así como el que éstos últimos demuestren un desempeño intachable y calificado en sus funciones, asumiendo con responsabilidad las atribuciones que le correspondan de acuerdo al cargo que ostenten, de igual manera medidas tendientes a fomentar la participación ciudadana para coadyuvar en la prevención de la corrupción a través de la auditoría social, entre otras acciones.

### **3.3.3 Definición de actos constitutivos de corrupción y que generan opacidad**

De acuerdo al Artículo sexto de la Convención, además de las medidas establecidas para cumplir con sus propósitos primordiales, en este instrumento, son aplicables y definidos como actos de corrupción y figuras delictivas los siguientes supuestos:

- a. Requerimiento o aceptación de objetos de valor pecuniario u otros beneficios, a favor de quien ejerza función pública o terceros, a cambio de realizar u omitir realizar actos propios de sus responsabilidades como funcionario público.

---

<sup>53</sup> Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana Contra la Corrupción* (Guatemala, 2010), 3.

- b. Ofrecimiento u otorgamiento de objetos de valor pecuniario u otros beneficios a favor de quien ejerza función pública o terceros, a cambio de realizar u omitir realizar actos propios de sus responsabilidades como funcionario público.
- c. Obtención ilícita de beneficios para sí mismo o para terceros, por parte de quien ejerza funciones públicas, a través de actos u omitir realizar actos en el ejercicio de su función.
- d. Aprovechamiento doloso u ocultar bienes provenientes de actos constitutivos de corrupción.
- e. Participación en todos sus sentidos en la comisión, tentativa de comisión o asociación para la comisión de actos constitutivos de corrupción.
- f. Soborno Transnacional. Según lo establecido en el Artículo octavo de la Convención, consiste en ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, para que éste realice u omita realizar actos relativos al ejercicio de sus funciones y relacionados a una transacción económica o comercial.
- g. Enriquecimiento Ilícito. Debe tipificarse como tal, un “incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de su funciones...”<sup>54</sup> en el entendido de que esos incrementos no puedan ser fehaciente y razonablemente justificados por el funcionario.

---

<sup>54</sup> Ibid., 8.



- h. Aprovechamiento indebido de información reservada o privilegiada obtenida por un funcionario público.
- i. Uso o aprovechamiento indebido de bienes del Estado por parte de un funcionario público.
- j. Adopción de decisiones de las cuales se obtengan ilícitamente beneficios o provecho alguno con o sin detrimento del patrimonio del Estado.
- k. Desviación ajena a su objeto, para beneficio propio o de terceros, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores pertenecientes al Estado; éstas últimas reguladas en el Artículo decimo primero de la Convención.

Es importante el hecho de que corresponde a cada Estado agraviado ejercer su jurisdicción respecto a los actos constitutivos de corrupción que afecten directamente su territorio y de aquellos delitos tipificados en la Ley correspondiente, de acuerdo a lo establecido en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ello sin menoscabo de aplicar la legislación penal ya vigente nacional que corresponda de acuerdo a cada caso en particular.

### **3.4 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción**

#### **3.4.1 Principios que la fundamentan**

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción suscrita el 09 de Diciembre del 2003 en la ciudad de Mérida de los Estados Unidos Mexicanos y aprobada por Guatemala mediante el Decreto número 91-2005 del Congreso de la República, deriva de

la preocupación de lo que la corrupción implica para la seguridad y estabilidad de las sociedades, considerando la necesidad de que cada Estado cuente con instrumentos legales que tiendan a combatir y prevenir la corrupción, la misma se encuentra fundamentada en ciertos principios que son de suma importancia para la búsqueda de sus finalidades, siendo estos:

- a. Legalidad;
- b. Debido proceso en asuntos penales, civiles o administrativos sobre derechos de propiedad;
- c. Debida gestión de los asuntos y bienes públicos;
- d. Equidad;
- e. Responsabilidad;
- f. Igualdad ante la ley;
- g. Igualdad soberana;
- h. Integridad territorial de los Estados;
- i. No intervención en asuntos internos de otros Estados.

### **3.4.2 Finalidades**

Son finalidades de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.<sup>55</sup>

- a. Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b. Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;

---

<sup>55</sup> Estados Parte de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (Guatemala, 2010), 1.

- c. Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos;

Estas finalidades deben considerarse por parte de los Estados parte, como objetivos claves para el combate contra la corrupción, para lograr un desenvolvimiento íntegro del accionar de quienes ostentan un cargo o empleo público.

### **3.4.3 Compromisos adquiridos por los Estados parte para erradicar la corrupción dentro de la administración pública**

En virtud de las finalidades establecidas, propias de este instrumento, los Estados parte, adquirieron una serie de compromisos que tienden a fortalecer las acciones para alcanzar sus objetivos trazados, tales como el crear e implementar políticas públicas y practicas eficaces para la prevención de la corrupción, la evaluación y respeto de instrumentos jurídicos y medidas establecidas para este fin, así como el definir procedimientos adecuados para la selección y formación de las personas titulares de cargos públicos que sean considerados como vulnerables ante la corrupción y establecer programas de formación y capacitación para los mismos, a efecto de crear una cultura de transparencia y consciencia de las implicaciones que conllevan las acciones corruptas y denunciar este tipo de actos al tener conocimiento de los mismos, fomentando de esta manera una cultura de denuncia ante el conocimiento de casos que riñen con la Ley y la transparencia en las instituciones públicas.

De igual manera la adopción de medidas legislativas y administrativas que fundamenten y respalden las elecciones de personas para ejercer empleos o cargos públicos, fomentando la integridad, honestidad y responsabilidad de funcionarios públicos,

de tal manera que aquellas personas que sean postuladas o designadas para ejercer cargos públicos gocen de una adecuada idoneidad respecto al puesto que han de desempeñar.

De acuerdo a lo establecido en la Convención, constituye un compromiso importante el establecer sistemas apropiados de contratación pública “basados en transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas para prevenir la corrupción”.<sup>56</sup> Aunado a ello la difusión pública de toda la información relativa a los procedimientos de contratación pública y contratos, fomentando así la transparencia y la obligación de rendir cuentas de todas las gestiones efectuadas y respecto al manejo del gasto y bienes públicos. Todo ello respaldado por un buen sistema de acceso a la información pública y el buen ejercicio y práctica de la participación ciudadana y la auditoría social.

En Guatemala, constituye un avance importante en la implementación de las disposiciones emanadas de esta convención la emisión de la Ley de Acceso a la Información Pública, contenida en el Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala que hoy en día se ha convertido en una herramienta fundamental que permite a los ciudadanos ejercer la práctica de fiscalización mediante los procesos de auditoría social, puesto que uno de los principales objetivos de esta Ley consiste precisamente en “Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública”.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid., 7.

<sup>57</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-2008* (Guatemala, 2008), 2.

Para la buena implementación de estas medidas, deberá existir una eficaz colaboración recíproca entre los Estados parte, organizaciones internacionales y regionales para la promoción y formulación de las mismas; así como la existencia en cada Estado de órganos independientes dotados con suficientes y eficientes recursos humanos y materiales, encargados de verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para la prevención y erradicación de la corrupción.

#### **3.4.4 Delitos establecidos como mecanismos de corrupción dentro de la administración pública**

De acuerdo a lo establecido en el capítulo III del Artículo 15 al 25 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se consideran como delitos y mecanismos de corrupción los siguientes:

- a. Soborno de funcionarios públicos nacionales.** Encuadra en ello la promesa, ofrecimiento o concesión a funcionario público, o la solicitud o aceptación de éste último, de un beneficio indebido para sí mismo o para un tercero a cambio de hacer o no hacer actos propios al puesto público que ocupa.
  
- b. Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas.** La promesa, ofrecimiento o concesión a funcionario público extranjero o de organizaciones internacionales públicas, o bien, la solicitud o aceptación por parte de éstos, de un beneficio indebido propio o para un tercero, a cambio de realizar o no, actos relativos a sus responsabilidades en virtud del puesto que ostentan.

**c. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.**

Cuando estos actos se cometen intencionalmente por parte de un funcionario público, para beneficio particular o de terceras personas, en cuanto a los bienes, fondos, títulos públicos o privados que le fueron confiados a razón del cargo público que desempeña.

**d. Tráfico de influencias.** La comisión intencional de promesa, ofrecimiento o concesión a funcionario público o cualquier otra persona, o bien la solicitud o aceptación de estos últimos de un beneficio indebido, por el abuso de influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado parte un beneficio indebido.

**e. Abuso de funciones.** Cuando un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con intención realice u omite realizar un acto contrario a la Ley, con el objeto de obtener beneficio indebido para sí mismo o para un tercero.

**f. Enriquecimiento ilícito.** Se constituye como el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público, en comparación a sus ingresos legítimos, sin justificación alguna.

**g. Soborno en el sector privado.** Es la promesa, ofrecimiento o concesión a quien labore una entidad privada, o la solicitud o aceptación de un beneficio indebido para sí mismo, o para un tercero, actuando o absteniéndose de actuar respecto a las responsabilidades que le son inherentes.

**h. Malversación o peculado de bienes en el sector privado.**

Cuando quien labore en una entidad del sector privado, cometa con intención peculado o malversación de bienes que le fueron confiados por razón de su cargo.

**i. Blanqueo del producto del delito.** Entendiéndose como tal la conversión, transferencia, ocultación, disimulación, adquisición, posesión o utilización de bienes a sabiendas del origen ilícito de los mismos.

**j. Encubrimiento.** El encubrir o retener continuamente bienes producto de cualquiera de los actos de corrupción considerados como delitos a razón de lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

**k. Obstrucción de la Justicia.** La inducción de una persona a presentar falso testimonio, obstaculizar la prestación de testimonio o presentación de pruebas en un proceso; o bien intervenir en el ejercicio de un funcionario encargado de hacer cumplir la Ley; en ambos supuestos empleando fuerza física, amenazas o intimidación alguna.

La implementación y el cumplimiento de las medidas y acuerdos establecidos en esta Convención, son de suma importancia, respecto a la necesidad imperante de fomentar y promover un Estado transparente en las gestiones públicas; y en ese sentido, la guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción le califica como:

“El primer instrumento internacional contra la corrupción que obliga jurídicamente a todos los países adherentes y ratificantes a implementar reformas de amplio alcance, y que establece una base común para las iniciativas de lucha contra la corrupción”.<sup>58</sup>

### **3.5 Análisis de las actuaciones del Estado guatemalteco encaminadas hacia la persecución de la corrupción en el manejo del presupuesto nacional**

El que Guatemala haya ratificado instrumentos internacionales cuyo objetivo principal es la lucha contra la corrupción, constituye un formal compromiso del Estado ante la comunidad internacional y la población en general de cumplir con los acuerdos establecidos en ellos, a efecto de garantizar el buen desenvolvimiento de la gestiones públicas y principalmente del manejo del presupuesto nacional con transparencia, se constituyen como grandes avances para estos fines la implementación de la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y la emisión de la Ley Contra la Corrupción, las cuales serán objeto de análisis a continuación.

#### **3.5.1 Política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción**

Surge a raíz de la obligación adquirida por Guatemala de crear e implementar en la administración pública una política de transparencia y de lucha contra la corrupción, que tienda a proteger la integridad de las gestiones públicas y el desenvolvimiento de las mismas dentro de un marco legal adecuado, con acciones y compromisos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, fomentando la transparencia en todas las acciones y gestiones del Estado.

---

<sup>58</sup> Transparency Internacional, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción* (Guatemala: Editorial Serviprensa, 2010), 12.



Para lograr los objetivos planteados, deviene necesario el adoptar medidas de prevención de acuerdo a lo establecido en las convenciones internacionales, el fomentar el ejercicio de la auditoría social, fomentar un mecanismo de gobierno abierto y establecer mesas de trabajo multisectoriales para evaluar los índices de transparencia, acceso a información, rendición de cuentas y percepción de corrupción.

De acuerdo a esta política, el Estado de Guatemala debe implementar las siguientes medidas de prevención:

- a. Funcionarios y servidores públicos sujetos a normas de probidad, para el buen desempeño de su función pública;
- b. Capacitación constante de funcionarios y servidores públicos;
- c. Análisis anual del sistema de declaración de los ingresos de quienes desempeñan funciones públicas, cuando lo establezca la Ley;
- d. Mejorar los sistemas de contratación en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado;
- e. Establecer sistemas adecuados para la recaudación y control de los ingresos del Estado;
- f. Eliminación mediante leyes de beneficios tributarios a personas o sociedades que efectúen asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción;

- g. Protección para personas particulares o funcionarios públicos que denuncien de buena fe actos de corrupción;
- h. Implementar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción;
- i. Medidas para erradicar los sobornos a funcionarios públicos;
- j. Participación ciudadana y de instancias no gubernamentales en la lucha contra la corrupción;

Como parte de las acciones a implementarse para darle viabilidad a esta política de Estado, es la apertura del gobierno en su amplio sentido, lo que se conoce como gobierno abierto, a través de mecanismos de acceso a la información pública clara y comprensible para la población y así facilitar la práctica y el ejercicio continuo de la auditoría social en el entendido de que:

“La auditoría social, en este sentido, es un mecanismo para la participación ciudadana, que permite velar porque la administración pública o entidades no estatales, que ejecutan proyectos con fondos públicos lo hagan con total transparencia, lo que permite favorecer el desarrollo humano de las personas, de sus comunidades y su nación”.<sup>59</sup>

Algunos de los ejemplos de avances para la puesta en práctica de la Política Nacional de Transparencia, es la integración de la mesa de trabajo que dio origen a las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, la cual estuvo conformada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; la

---

<sup>59</sup> Programa Participación de la Sociedad Civil, *Tejiendo paso a paso la auditoría social* (Guatemala, 2006) 09.

implementación de oficinas y medios electrónicos en las diferentes dependencias del Estado para el manejo de la información pública; así como la implementación del registro anual de todos los funcionarios y empleados públicos a lo largo del país y en todas las dependencias del ejecutivo ante la contraloría general de cuentas.

### **3.5.2 Ley Contra la Corrupción**

Esta normativa se encuentra acogida en el Decreto número 31-2012 del Congreso de la República de Guatemala y contiene reformas a los preceptos legales establecidos en el Código Penal, Ley de Extinción de Dominio y Ley Contra la Delincuencia Organizada, en lo que a delitos derivados de actos constitutivos de corrupción se refiere, con el objetivo de favorecer la búsqueda del cumplimiento de los fines primordiales del Estado y contribuir con el desarrollo económico y social de la población.

Las figuras delictivas establecidas en el Código Penal adecuadas a la presente investigación que fueron objeto de modificación son:

- a. Abuso de autoridad;
- b. Incumplimiento de deberes;
- c. Cohecho pasivo;
- d. Cohecho activo;
- e. Malversación;
- f. Concusión;
- g. Fraude;

Además de éstas reformas, esta norma legal en cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado en los

convenios internacionales que ha ratificado en materia de prevención y combate a la corrupción, se adicionan al Código Penal los siguientes delitos.

- a. Enriquecimiento ilícito.** Contenido en el Artículo 31 de la Ley, adicionándolo al Código Penal como Artículo 448 Bis y describiéndolo como el delito cometido por el funcionario, empleado público o quien ejerza funciones públicas, que obtenga para sí o cualquier otra persona beneficio patrimonial, incremente su nivel de gastos, cancele deudas, que no corresponda a lo que haya podido obtener por el ejercer el cargo y que no pueda justificar legalmente.
  
- b. Enriquecimiento ilícito de particulares.** Regulado a partir de la adición al Código Penal en el Artículo 448 Ter. El cual, de acuerdo a esta norma puede ser cometido por personas particulares que administren, manejen o ejecuten recursos o bienes del Estado, que obtenga para sí o cualquier otra persona beneficio patrimonial, incremente su nivel de gastos, cancele deudas y que ello no corresponda a lo que haya podido obtener a razón de lo que administra o de otros ingresos lícitos.
  
- c. Testaferrato.** Delito adicionado al Código Penal, que puede ser cometido ya sea por una persona individual o jurídica siempre que “prestare su nombre o razón social para colaborar en la comisión de cualquiera de los delitos contemplados en el Título XIII de éste Código”.<sup>60</sup> Refiriéndose específicamente a delitos cometido en contra la administración pública.

---

<sup>60</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley Contra la Corrupción, Decreto Numero 31-12* (Guatemala, 2012), 4.

- d. Tráfico de influencias.** Se refiere al supuesto de que quien por sí mismo, por otra persona o actuando como intermediario influya en un funcionario o empleado público, para obtener algún beneficio no lícito en asuntos que éste conozca o deba resolver. Por medio del Artículo 35 de la Ley Contra la Corrupción, se agrega esta figura al Código Penal como el Artículo 449 Bis.
  
- e. Cobro ilegal de comisiones.** De conformidad con el Artículo 450 Bis del Código Penal incurre en ese delito el funcionario o empleado público que solicite, gestione o reciba de manera directa comisión, retribución económica, pago, promesa o cualquier otro beneficio para realizar o adjudicar contratos u obras públicas.

La adopción de estas medidas aplican para personas individuales y jurídicas que tengan participación en el gestionar y desarrollo de actividades dentro del ámbito de la administración pública y dada la coyuntura actual de nuestro país, éstas normativas se constituyen como herramientas claves para la persecución, investigación, juzgamiento y castigo de todos aquellos actos corruptivos que han entorpecido el desarrollo económico y social de la población guatemalteca.

## CAPÍTULO 4

### REGULACIÓN LEGAL DE LOS *ADENDUMS* DE CONTRATOS DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ

#### 4.1 Descripción

“Del latín *addenda*, las cosas que se han de añadir. Apéndice sobre todo de un libro”.<sup>61</sup>

Consiste en ampliar o modificar información contenida en algún escrito “el término, puede usarse en diferentes contextos, siempre en el caso de producciones escritas, por ejemplo en escritura contractual, manuales técnicos, textos legales, médicos, entre otros”.<sup>62</sup>

Cuando se trata de libros consiste en un agregado que se hace suplementariamente al texto principal, en el cual pueden explicarse inconsistencias o bien la información contenida en el mismo, en virtud de ser técnicamente imposible modificar o corregir la obra inicial, poniendo con ello sobre aviso al lector de los errores o explicaciones de temas contenidos dentro del libro.

En manuales o instructivos se aplica cuando resulta necesario aumentar o aclarar alguno de los puntos contenidos en los mismos, luego de que estos ya hayan sido publicados, se puede dar también en

---

<sup>61</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, [http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=adenda&val\\_aux=&origen=REDRAE](http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=adenda&val_aux=&origen=REDRAE) (02 de junio del 2014).

<sup>62</sup> Fundación Wikipedia, Inc., *Wikipedia La Enciclopedia Libre*, <http://www.es.wikipedia.org/wiki/Adenda> (03 de junio del 2014).

casos médicos si un profesional de la medicina necesita emitir información adicional sobre el expediente de determinado paciente.

En Guatemala, como en otros países la legislación vigente no regula las modificaciones de los contratos bajo la denominación de *adendums* como tal, sino mas bien las acoge bajo otros términos o denominaciones; sin embargo, en materia de contrataciones del Estado se establece que:

“En el ambiente de las contrataciones públicas, específicamente en la modificación de los contratos, “Addendum” (Latín – añadir) es un documento, cuyo objeto es modificar o adicionar, lo establecido en otro documento, contrato o convenio, después de que este instrumento legal ya fue firmado. La modificación puede referirse al texto de una o varias cláusulas o párrafos del documento original, o puede modificar la fecha del cumplimiento o vencimiento del mismo, prorrogar o acortar su vigencia”.<sup>63</sup>

En los contratos o convenios administrativos, como es el caso de los celebrados en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo, se refiere al acto mediante el cual las partes modifican, amplían o redefinen los términos de las obligaciones contraídas, sin necesidad de que se celebre un nuevo contrato o convenio.

El manual de administración financiera integrada municipal establece que “Los contratos pueden ser modificados durante su ejecución por solicitud de prórroga y por variaciones en el valor del monto contratado”.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Contrataciones Públicas, <http://www.contratacionpublica.com.ve/articulos/v/32/el-addendum> (04 de julio del 2017).

<sup>64</sup> Ministerio de Finanzas Públicas Guatemala, Centro América, *Manual de Administración Financiera Integrada Municipal Acuerdo Ministerial Número 86-2015* (Guatemala, 2015), 118.

## 4.2 Contenido

Siendo ésta una práctica frecuente, el contenido de los *adendums* realizados en el marco del sistema de Consejos de Desarrollo debe ser claro y específico de tal manera que al momento de su implementación no surjan controversias derivadas de su interpretación.

Inicialmente es procedente indicar el correlativo o numeración que le corresponde al documento a elaborarse, es importante que exista un control de la cantidad de *adendums* faccionados a cada proyecto por ejercicio fiscal, por departamento y por municipio. Aunado a ello la identificación del proyecto que será objeto de variación.

Deben indicarse los datos de identificación personal de las autoridades institucionales que comparecen en el documento, la calidad con la que actúan y el detalle de los cambios requeridos por la unidad ejecutora a cargo del proyecto, los cuales deben derivar de causas justificables y comprobables para que sea viable su autorización, previa revisión y aval de la autoridad que corresponda, si se tratare de cambios en los renglones iniciales de trabajo es necesario citar los trabajos iniciales pactados y los cambios a realizarse en los mismos.

Cuando se trata de decrementar o incrementar el presupuesto inicialmente previsto para el proyecto debe especificarse en el *adendum*, en el primer caso la cantidad que no ha de utilizarse y ha de decrementarse para que ésta sea reintegrada mediante deposito a la cuenta de fondo común del Estado; y en el segundo caso, los gastos extras que han de incrementarse al presupuesto y la responsabilidad de la unidad ejecutora o en su caso de la empresa constructora de absorber el aporte que corresponde a los costos extras derivados de las



modificaciones que han de efectuarse al proyecto en ejecución puesto que el aporte del Consejo Departamental de Desarrollo es inamovible.

Por último en el *adendum* deben ratificarse las demás cláusulas contenidas inicialmente en el convenio de cofinanciamiento, así como la aceptación total de las modificaciones hechas y deben consignarse las firmas de los comparecientes luego de su aceptación, las cuales deben ser legalizadas por un notario para su plena validez.

Por tratarse de un documento que por su naturaleza goza de legalidad debe contener el fundamento legal mediante el cual se respaldan los cambios a efectuarse.

### **4.3 Clasificación**

#### **4.3.1 Ampliaciones de tiempo o plazo contractual**

Mediante los *adendums* de ampliación de plazo de ejecución de determinado proyecto, las entidades que comparecen en el convenio de cofinanciamiento inicial acuerdan extender el tiempo inicialmente pactado para su ejecución.

Esta práctica se constituye como una de las más recurrentes dentro del desenvolvimiento de las obras que se ejecutan en el marco del sistema de Consejos de Desarrollo y pueden derivar de diferentes causas que generalmente son invocadas por las unidades ejecutoras al momento de solicitar el *adendum*, dentro de las cuales se pueden mencionar:

- a. Imprevistos que tienden a retrasar la ejecución del proyecto;

- b. Procesos legales que entranpan la ejecución;
- c. Inclusión del proceso de licitación o cotización y publicación de edictos dentro del plazo estimado para ejecutar el proyecto;
- d. Cuestiones climáticas que no permiten realizar los trabajos pactados cronológicamente;
- e. Circunstancias que dificultan la movilización de material necesario para ejecutar la obra;
- f. Condiciones físicas no previstas en la propiedad o del lugar de ejecución;
- g. Cambios en las órdenes de trabajo;
- h. Retrasos en las supervisiones de avances físicos del proyecto;
- i. Falta o retraso de los pagos de las estimaciones que correspondan de acuerdo a los avances físicos que presente la obra en ejecución;
- j. Papelería incompleta dentro los expedientes cuya ausencia retrasa o detienen el avance del proyecto;
- k. Proyectos cuyo plazo contractual inicial se encuentra vencido y es necesaria su ampliación para poder efectuar el proceso de liquidación;

Algunas de ellas pueden ser previstas al momento de hacer los estudios necesarios para elaborar el perfil de un proyecto y en

consecuencia estimarlas dentro del plazo inicialmente pactado para su ejecución.

La Ley de Contrataciones del Estado en su Artículo 51 regulaba la prórroga contractual, estableciendo anteriormente la posibilidad de prorrogar sin límites los contratos por causas fortuitas o de fuerza mayor de acuerdo al procedimiento establecido en el reglamento de la Ley, sin embargo, este Artículo fue modificado a raíz de las reformas efectuadas recientemente a esta normativa legal, mismas que se encuentran contenidas en el Decreto 46-2016 del Congreso de la República de Guatemala, que en su Artículo 12 establece lo siguiente:

“A solicitud del contratista, el plazo contractual para la terminación de obras, la entrega de bienes y suministros, o la prestación de un servicio, podrá prorrogarse por una (1) sola vez por el mismo plazo o menor por caso fortuito o causa de fuerza mayor o por cualquier otra causa no imputable al contratista. De aprobarse la primera y única prórroga, deberá iniciarse de inmediato el trámite para la compra o contratación por cualquiera de los regímenes competitivos establecidos en la presente Ley”.<sup>65</sup>

Con esta nueva disposición jurídica se cuenta con un fundamento legal cuyo fin debe ser evitar el mal y excesivo uso de esta práctica y en consecuencia facilitar el ágil desenvolvimiento de la ejecución de obras principalmente, permitiendo únicamente que se amplíe el plazo contractual una sola vez por causas reales y justificables que enmarquen dentro de lo establecido en el citado Artículo de la Ley.

---

<sup>65</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92 del Congreso de la República*, Decreto Numero 46-2016 (Guatemala, 2016), 6.

Aunado a esta nueva disposición es necesario implementarse las formas adecuadas para dotarle de rigidez, de tal manera que se dé un cumplimiento estricto a lo regulado al respecto en la Ley y su reglamento.

Además existe la figura de suspensión temporal de ejecución de trabajos regulada en el reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado indicando que:

“Cuando se ordene la suspensión temporal de los trabajos, por causas no imputables al contratista, se levantarán actas al inicio y al final de dicha suspensión. En el acta en la que se haga constar la finalización de la suspensión de los trabajos, se consignará la prórroga al plazo contractual”.<sup>66</sup>

La posibilidad de suspender temporalmente la ejecución de obras ha sido mal utilizada y se ha convertido en una herramienta mediante la cual se han generado prórrogas exageradas en los contratos y que en consecuencia se han producido grandes retrasos en la finalización y entrega de proyectos a favor de las comunidades.

Anteriormente, en el caso particular del departamento de Alta Verapaz, a partir del año 2011, el Consejo Departamental de Desarrollo en su calidad de órgano colegiado representante del departamento, considerando la baja ejecución imperante en la ejecución de obras y con el fin de frenar el uso desmedido de la práctica de los *adendums* con fecha 23 de febrero del 2011

---

<sup>66</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado Acuerdo Gubernativo Numero 122-2016* (Guatemala, 2016), 100.

mediante acta No. 03-02-2011 aprobó el reglamento interno del Consejo, en el cual se establecía el límite de hasta dos *adendums* de tiempo o ampliación de plazo contractual por proyecto, por no más del 50% del plazo inicial con su respectiva documentación socio legal y fianza vigente; ello se constituyó como un avance en la búsqueda de mejorar el desenvolvimiento de la ejecución del gasto público en éste ámbito, sin embargo, la puesta en práctica de esta normativa interna se tornó dificultosa debido a la falta de voluntad de las partes; y en consecuencia, con fecha 27 de noviembre del 2015, mediante el acta 13-11-2015 se modifica nuevamente el reglamento omitiendo por completo el tema de autorización de *adendums* de cualquier tipo.

#### **4.3.2 Orden de cambios en los renglones de trabajo**

A través de la elaboración de un *adendum* de cambio de renglones de trabajo en un convenio de cofinanciamiento se autorizan órdenes de cambios, ordenes de trabajo suplementario o bien acuerdos de trabajos extras a los renglones de trabajo inicialmente pactados para ejecutarse, los cuales se pueden derivar por diferencias entre la planificación y el diseño original o bien debido a la necesidad de adicionar trabajos que no fueron previstos al momento de perfilar el proyecto.

Los cambios en los renglones de trabajo de un proyecto en ejecución pueden constituirse de la siguiente manera:

- a. Orden de Cambio: Cuando los trabajos contemplados no se llevaran a cabo total o parcialmente y ello implica decrementar los renglones de trabajo que no se van a ejecutar. Al tratarse de un costo menor al valor inicialmente contemplado del proyecto,

la cantidad de dinero correspondiente a los trabajos que no se efectuaron debe ser reintegrada en su totalidad al fondo común del gobierno de la república.

- b. Orden de trabajo suplementario: Se refiere a aumentar las cantidades de trabajo en los renglones ya existentes, lo cual implica un aumento al costo del proyecto, que se constituye como gastos extras; por ende, el valor a incrementarse debe ser absorbido por la unidad ejecutora o en algunos casos por la empresa constructora a cargo del proyecto en virtud de que en los proyectos cofinanciados por el Consejo Departamental de Desarrollo, el aporte de éste último es inamovible.
- c. Acuerdo de trabajos extras: Cuando se determina que es necesario realizar trabajos nuevos que no estaban contemplados inicialmente en el proyecto pero que es necesario realizar para darle total funcionalidad a la obra.
- d. Hay casos en que el *adendum* puede autorizar tanto decrementos como incrementos, en cuyo caso se hace el balance para nivelar los costos y así adecuarlos al valor inicial previsto y si aún persiste algún saldo faltante o sobrante debe procederse según sea el caso a incrementarse o decrementarse la diferencia.

La Ley de Contrataciones del Estado al respecto establece:

“Las variaciones del valor de los contratos de obra o de suministro de equipo instalado, pueden efectuarse hasta un veinte por ciento (20%) en más o menos del valor original del contrato ajustado como lo establezca el reglamento de la presente ley. Para el efecto se emitirán: órdenes de cambio,

órdenes de trabajo suplementario o acuerdos de trabajo extra, que serán aprobados por la autoridad administrativa superior de la entidad interesada. Cuando las variaciones exceden del porcentaje antes indicado, y no sobrepasen el cuarenta por ciento (40%) del valor original ajustado del contrato, se celebrará un nuevo contrato adicional. Todo lo relativo a esta materia, será contemplado en el reglamento de la presente ley”.<sup>67</sup>

Las definiciones de los documentos que contienen la variaciones en los valores de los contratos se encuentran contenidas en el Artículo 44 del reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado; en donde se establece que no se debe obviar el precepto legal de que únicamente si éstas fuesen menores al veinte por ciento bastarán los documentos de emisión de orden de cambio, de trabajo suplementario o de trabajo extra; en caso de que las variantes sean mayores a este porcentaje y no pasen del cuarenta por ciento del valor inicial, deberá elaborarse contrato adicional; y respecto a las variantes en los contratos de obra establece que “podrán efectuarse cuando en la ejecución de los mismos se encontraren situaciones no previstas o no detectadas en la planificación”.<sup>68</sup>

Ésta también se constituye como una práctica frecuente a los convenios de obra cofinanciados por el Consejo Departamental de Desarrollo, en Alta Verapaz, la misma también fue regulada en el reglamento interno del año 2011 de dicha institución, en el Artículo 43 literal b) que establecía “únicamente se puede autorizar uno (1)

---

<sup>67</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley de Contrataciones del Estado Decreto Numero 57-92 (Guatemala, 1992)*, 30.

<sup>68</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado Acuerdo Gubernativo Numero 122-2016 (Guatemala, 2016)*, 102.

debidamente justificado y documentado técnicamente con especificaciones, diseño, presupuesto, cronograma y otros”.<sup>69</sup>

Sin embargo, quedo sin vigencia a partir del año 2015 y en consecuencia, nuevamente su autorización depende del criterio de las autoridades administrativas del Consejo.

#### 4.3.3 Cambios en la modalidad de ejecución

La modalidad de ejecución de los proyectos puede ser por:

- a. **Contrato.** Cuando la unidad ejecutora adjudica y delega a la empresa que haya cumplido con los requisitos legales establecidos, la responsabilidad de llevar a cabo la ejecución mediante la suscripción de un contrato de obra.

En su tesis de grado el Licenciado Víctor Manuel Maldonado López define a esta modalidad de ejecución a situaciones en “casos en que la Municipalidad realiza contratación de obras y servicios con una empresa privada denominada contratista, para que ejecute determinada obra municipal”.<sup>70</sup>

- b. **Administración.** Bajo esta modalidad la unidad ejecutora, particularmente una municipalidad, asume la ejecución del proyecto.

---

<sup>69</sup> Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, *Reglamento Interno Acta Numero 03-02-2011* (Guatemala, 2011), 11.

<sup>70</sup> Víctor M, Maldonado López, *Propuesta de Procedimientos de Control para la Contratación de Bienes y Servicios de Acuerdo con la Ley de Contrataciones del Estado. Tesis Licenciatura en Administración de Empresas Guatemala* (Universidad Rafael Landívar/ Facultad de Ciencias Económicas, 2004), 30.



Los *adendums* para modificar la modalidad inicialmente pactada generalmente y sin menoscabo de otras causas, pueden ser en el caso de los proyectos por contrato cuando no se adjudica a ningún oferente la obra por no convenir las ofertas presentadas a los intereses de la municipalidad en cuanto a los costos estimados para su ejecución; y en el caso de los proyectos inicialmente pactados para ejecutarse por administración municipal la solicitud del cambio puede derivar de la falta de recursos municipales para continuar ejecutando bajo esta modalidad; luego de demostrar y respaldar los extremos que se argumenten se procede a la elaboración del *adendum*.

#### **4.3.4 Regularización de costos**

La solicitud de regularización de costos mediante un *adendum* a un proyecto deriva del proceso de licitación o cotización realizado por la unidad ejecutora, toda vez que el proyecto tiene un monto en el convenio y al momento de adjudicar la obra puede ser que se adjudique por mas o por menos del costo inicialmente pactado, sin que ello implique excederse de los límites que establece la ley, quedando la diferencia a favor de la unidad ejecutora si es menos y si fuese más el monto deberá ser absorbido por la misma.

#### **4.3.5 Cambios en diseño de planos**

El cambio en los diseños de planos de un proyecto en ejecución derivan principalmente de problemas o inconvenientes surgidos en el área del terrero o lugar en donde ha de efectuarse la obra, que tienen como consecuencia la necesidad de hacer cambios en los planos diseñados inicialmente.

Por ello, resulta necesario llevar a cabalidad los procesos iniciales que dan vida a un proyecto, a efecto de que sean verificadas las circunstancias bajo las cuales se perfilara y llevara a cabo su ejecución y en este caso en particular verificar que el área a utilizarse cumpla con los requisitos físicos y legales para que sea viable el desarrollo de la obra.

#### **4.3.6 Cambios en unidad ejecutora**

Anteriormente, esta práctica poco común surgió del planteamiento de una unidad ejecutora de desistir de continuar administrando determinado proyecto, aplicaba el caso pues aún se permitía la intervención de las organizaciones no gubernamentales, al desistir la municipalidad, mediante el *adendum* se delegaba la responsabilidad de administrar la ejecución del proyecto a determinada organización no gubernamental.

En este tipo de variación fue necesario contar con la aprobación por escrito del Concejo Municipal, así como de la comunidad beneficiaria del proyecto a modificar, mediante las actas respectivas de conformidad con la Ley; así como de toda la documentación socio legal de soporte para respaldar el cambio bajo la total y absoluta responsabilidad de la unidad ejecutora inicial.

Posteriormente, al ser un impedimento legal el que las organizaciones no gubernamentales fueran unidades ejecutoras, mediante este tipo de *adendum* se hizo el cambio para que los proyectos en el departamento asignados a éstas, pasaran a ser administrados por las municipalidades de la población beneficiada.

**CUADRO 2**  
**CONTENIDO DE LOS ADENDUMS A CONVENIOS O**  
**CONTRATOS DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA**

<p><b>Adendum:</b> Documento mediante el cual se modifica el contenido de un convenio o contrato sin necesidad de elaborar uno nuevo.</p>	<p><b>Ampliación de tiempo o plazo contractual:</b> Las partes intervinientes acuerdan extender el plazo de ejecución inicialmente pactado en el convenio o contrato.</p>
	<p><b>Orden de cambios en los renglones de trabajo:</b> Contiene órdenes de cambio, ordenes de trabajo suplementario o acuerdos de trabajos extras a los renglones de trabajo pactados para ejecutarse en el proyecto.</p>
	<p><b>Cambios en la modalidad de ejecución:</b> La ejecución de obra se acuerda ya sea por contrato o por administración, con el <i>adendum</i> se cambia la modalidad en un inicio acordada.</p>
	<p><b>Regularización de costos:</b> Al inicio se establece el costo estimado de un proyecto, si al momento de adjudicarse éste varía procede este tipo de <i>adendum</i>.</p>
	<p><b>Cambios en diseño de planos:</b> Deriva de inconvenientes en el área del terrero a ejecutarse la obra que ameritan cambios en los planos iniciales.</p>
	<p><b>Cambio de unidad ejecutora:</b> Modifica el administrador ejecutor del proyecto.</p>

Fuente: Trabajo de campo 2016.

#### 4.4 Efectos jurídicos

Un *adendum* a un convenio de cofinanciamiento de obra por parte del Consejo Departamental de Desarrollo, se constituye como un documento anexo a éste que contiene variantes a las disposiciones inicialmente acordadas por las partes, las cuales siendo un documento legal conllevan efectos jurídicos como consecuencia de su autorización tales como:

- a. El acuerdo de voluntades que conforman su contenido no pueden contrariar a las normativas establecidas en las leyes de la república;
- b. El *adendum* forma parte íntegra del convenio inicial y por ende del expediente que contiene la documentación socio legal del proyecto;

- c. Por su naturaleza, goza de plena validez jurídica y las disposiciones emanadas de él se constituyen como una obligación que debe cumplirse por las partes que en el intervienen;

La elaboración y autorización desmedida de *adendums* son un efecto, cuya causa principal se constituye en la mayoría de los casos, en la inobservancia de los procesos establecidos para perfilar un proyecto previo a su aprobación y ejecución, puesto que hay circunstancias que pueden ser previstas y tomadas en cuenta dentro de la programación de los trabajos a ejecutarse, para que con ello durante el transcurso o proceso de ejecución no surjan tantos inconvenientes que ameriten el requerimiento y autorización de cambios.

Generalmente el trámite de solicitud y autorización de los *adendums* a los convenios de ejecución de proyectos son procesos largos que como consecuencia tienden a retrasar el objeto primordial de su implementación que es generar un bien común a través de la prestación de un servicio; y los retrasos que éstos conllevan así como su uso reiterado se constituye también como un efecto negativo puesto que retarda y afecta el beneficio para una población determinada.

#### **4.5 Prohibiciones y sanciones para los actores**

Los términos, condiciones y trabajos pactados para la ejecución de un proyecto mediante un convenio de cofinanciamiento con el Consejo Departamental de Desarrollo, tienen carácter de obligatoriedad para quienes en el comparecen, en ese sentido, el incumplimiento de los mismos es una prohibición expresa para las partes, cuya omisión puede facultar a las autoridades para iniciar las acciones legales que correspondan.

Mediante el *adendum* se modifican plazos, renglones, costos, planos entre otras, pero son ratificados los demás términos convenidos ya que gozan de suma importancia y deben ser cumplidos en su totalidad; debe considerarse como la principal prohibición el destinar los fondos económicos destinados para un determinado proyecto a un fin o proyecto diferente, puesto que ello desvirtuaría totalmente la naturaleza que le ha dado origen y se incurriría en una ilegalidad.

Debe considerarse también como una prohibición expresa el autorizar *adendums* sin que exista la documentación socio legal necesaria para respaldo de las actuaciones, así como el darle trámite sin que se verifique la vigencia de las fianzas respectivas.

#### **4.6 Incumplimiento de las obligaciones**

De acuerdo a las cláusulas establecidas en los convenios, en caso de incumplimiento, la unidad ejecutora a cargo del proyecto debe reintegrar al Consejo Departamental de Desarrollo el monto total de los fondos adquiridos para ejecutar el mismo y en consecuencia procederá la rescisión del convenio por el incumplimiento del mismo.

Si los compromisos adquiridos no son cumplidos en su totalidad o bien denotan algún deterioro derivado de una mala ejecución debe tener como consecuencia derivado del incumplimiento el ejecutar las fianzas que correspondan.

Además, pueden derivar sanciones administrativas o penales para quienes resulten responsables de la mala práctica en la ejecución del gasto público en el proyecto convenido.

## 4.7 Opacidad

Opacidad en la administración pública se refiera a la carencia de transparencia en el desenvolvimiento de las acciones de las instituciones del Estado; al respecto se refirió Ángel Ramírez en su columna de opinión en diario digital indicando que “el antónimo acertado para transparencia es opacidad, siendo ésta la que genera las condiciones más perversas para cometer actos de corrupción”.<sup>71</sup>

La elaboración de *adendums* a los convenios de cofinanciamiento de ejecución de obras entre el Consejo Departamental de Desarrollo y las municipalidades si bien es cierto, no han tenido un fundamento legal que regule el procedimiento, es una práctica que en la realidad se ha adoptado desde años atrás y se ha venido realizando constantemente dentro de éste y otros ámbitos de la administración pública; su autorización desmedida se constituye como una mala práctica en el desenvolvimiento de la ejecución de proyectos de desarrollo ya que la misma genera opacidad en el manejo del gasto público, puesto que no habiendo un marco legal al respecto, la declaración de la viabilidad o no viabilidad de un *adendum* depende más de un criterio personal que técnico institucional, cuya decisión puede en determinado momento dar lugar a favorecer intereses de índole personal o de tipo político.

Estas actuaciones generan desorden, poca transparencia y retraso en el buen desenvolvimiento de la ejecución de obras de desarrollo para la población, por lo que a criterio personal debería en primer lugar existir una buena planificación municipal, fortalecida con procedimientos legales para la autorización y elaboración de *adendums*, de tal manera que los

---

<sup>71</sup> Ángel Ramírez, *¿Opacidad o Corrupción?*, <http://diariodigital.gt/2015/07/opacidad-o-corrupcion/> (23 de Junio del 2017).

mismos se realicen mediante adecuadamente, en un marco en el que se observen los siguientes principios:

1. **Legalidad.** “Implica que la actividad de cada uno de los órganos del Estado debe mantenerse dentro del conjunto de atribuciones expresas que le son asignadas por la Constitución y las leyes”.<sup>72</sup> Este principio se encuentra principalmente acogido en los Artículos 5, 152, 154 y 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. **Juridicidad.** “La aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la Administración Pública al derecho”.<sup>73</sup> En el entendido de que deben considerarse en las actuaciones de los diferentes órganos del Estado, normas legales, principios y doctrinas propias del derecho administrativo. Constitucionalmente se acoge este principio en el Artículo 221 en donde se designa a los tribunales de lo contencioso administrativo como contralores de la juridicidad de la administración pública.

#### 4.8 Análisis de caso concreto

En la actualidad, existe un elevado número de obras de arrastre, que en su oportunidad fueron planificadas para ejecutarse bajo determinados términos y plazos contractuales; y por diferentes circunstancias a la fecha no hay sido finalizadas y entregadas a los beneficiarios finales, tal como el que se ejemplifica a continuación:

---

<sup>72</sup> Corte de Constitucionalidad, *Gaceta No. 39, expediente No. 867-95, sentencia: 22-02-96*, (Guatemala: s/e 1996), 35.

<sup>73</sup> Hugo H, Calderón Morales, *Derecho Administrativo I* (Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix, 2003), 44.

- a. **Proyecto Construcción Carretera Circunvalación Occidente, Casco Urbano, Peaje hacia Comunidad Petet, Cobán, Alta Verapaz.** Proyecto registrado en el sistema nacional de inversión pública con el nombre de Construcción Carretera Tramo Periférico Occidente, Fase Inicial, Cobán, Alta Verapaz, con el número 0042369.

Con fecha 09 de septiembre del año 2008 la municipalidad de Cobán, Alta Verapaz firma convenio de cofinanciamiento de ejecución del proyecto con el Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, por un costo de Q. 14, 227,371.00 para llevarse a cabo en un plazo establecido de 8 meses, bajo la modalidad de contrato.

Inicia la ejecución de la obra el 26 de noviembre del 2008 y luego de la revisión del expediente correspondiente se logro determinar que el proyecto durante su desenvolvimiento ha presentado una serie de inconvenientes que han tenido como consecuencia principal el que se constituya como una obra de arrastre.

En total, el mismo ha sufrido modificaciones tanto a nivel interno administrativo en la municipalidad, como en lo externo ante el Consejo Departamental de Desarrollo, entre modificaciones al monto del contrato, suspensiones del período de ejecución, ampliaciones de plazo contractual, ordenes de cambio y de trabajo suplementario, distribuidos de la siguiente manera: Se han efectuado cinco suspensiones al proyecto, la primera a razón de acciones legales interpuestas que entramparon su inicio y el resto bajo el argumento del mal clima y condiciones del terreno en el que se ejecutan los trabajos, siendo la última suspensión la efectuada con fecha 08 de Julio del año 2016. A nivel interno la municipalidad efectuó ocho ampliaciones y modificaciones al proyecto con la empresa contratada,



consistente la primera en la modificación al precio del contrato y todas las demás ampliaron una y otra vez el plazo contractual inicialmente pactado para ejecutar el proyecto, bajo la justificación constante de problemas en el área de trabajo y las condiciones climáticas, llevándose a cabo la última ampliación y modificación el 13 de enero del 2016.

Al ser un proyecto cofinanciado por el Consejo Departamental de Desarrollo las modificaciones efectuadas a nivel municipalidad y empresa contratista, deben ir en sintonía ante esta institución; sin embargo, ante el Consejo a la fecha se han elaborado seis *adendums* al convenio inicial, de los cuales cinco son de ampliación de tiempo y el último de modificación de renglones de trabajo a través de ordenes de cambio y de trabajos suplementarios.

Esta situación genero varios impases en el desenvolvimiento del proceso de ejecución puesto que la municipalidad en su calidad de unidad ejecutora no llevo a cabo las gestiones correspondientes ante el Consejo Departamental de Desarrollo para mantener el tiempo de ejecución vigente y únicamente prolongo plazos a nivel interno con el contratista, extremo que se hizo constar en los *adendums* por parte del Consejo con el objeto de eximirse de responsabilidades por esta mala práctica.

Con el último *adendum* de ampliación de plazo contractual se autorizaron tres meses más para finalizar el proyecto con fecha 27 de octubre del año 2015, en el cual se indica que existió previo al mismo un vencimiento de plazo de tres años, dos meses y veintiséis días, tiempo durante el cual estuvo prácticamente sin vigencia el proyecto. Extremo que se suscita nuevamente en la actualidad, puesto que con esta última prórroga autorizada el proyecto debió terminarse,

liquidarse y recepcionarse en el mes de Enero del año 2016; sin embargo, internamente entre la municipalidad y el contratista, el mismo fue suspendido con fecha ocho de julio del año dos mil dieciséis; sin que haya a la fecha actuación alguna ante el Consejo Departamental de Desarrollo, lo que implica que el proyecto a la fecha tiene un vencimiento de aproximadamente un año y medio.

Este desorden y mala práctica en la ejecución y la administración de fondos para esta obra ha tenido como consecuencia el retraso y abandono de la misma, lo que implica el deterioro de los avances que hayan habido del mismo, pero principalmente ha limitado el desarrollo de las comunidades beneficiarias de este proyecto.

Este tipo de situaciones es una práctica común y constante en el ámbito de proyectos ejecutados con el Consejo Departamental de Desarrollo, existe una cantidad considerable de obras de arrastre en los municipios del departamento, por lo que se deben crear mecanismos para la resolución de estos casos según lo que proceda de conformidad con la Ley y en aras de llevar los beneficios pactados a las comunidades.



## CAPÍTULO 5 TRABAJO DE CAMPO

El desarrollo del ser humano implica un constante proceso de aprendizaje en diferentes ámbitos; un método importante para la adquisición de nuevos conocimientos es la elaboración de procesos de investigación en diferentes áreas, tal y como es el caso del presente trabajo de graduación que por tratarse de un tema inédito, permite la obtención de información de un tema jurídico administrativo innovador con gran impacto en la sociedad al incluir en él la temática del manejo de recursos del Estado; para el efecto se llevo a cabo el trabajo de campo correspondiente tal y como se detalla en el presente capítulo.

### 5.1 Tipos de Investigación

“La escogencia del tipo de investigación determinará los pasos a seguir del estudio, sus técnicas y métodos que puedan emplear en el mismo. En general determina todo el enfoque de la investigación influyendo en instrumentos, y hasta la manera de cómo se analiza los datos recaudados”.<sup>74</sup>

De acuerdo a los alcances que se pretenden en una investigación, estas pueden ser:

- a. **Exploratorios:** Se establece que el objetivo de este tipo de investigación es “examinar (explorar), temas o problemas que no han

---

<sup>74</sup> Jesús Ferrer, *Metodología de la Investigación* <http://metodología02.blogspot.com/p/metodos-de-la-investigacion.html> (07 de Agosto del 2017).

- b. sido investigados o del que solo hay información muy escasa o poco profunda”.<sup>75</sup>
- c. **Descriptivos:** Comprende la observación y descripción de acontecimientos propios del tema objeto de la investigación; por ello “relatan una situación lo más específico posible, exponiendo sus propiedades o características, dimensiones, formas y relaciones observables”.<sup>76</sup>
- d. **Correlacionales:** “Estudian las relaciones entre variables dependientes e independientes, ósea se estudia la correlación entre dos variables”.<sup>77</sup>
- e. **Explicativos:** Mediante este tipo de investigación se quiere determinar el por qué de los hechos objeto de estudio.

En el presente caso la investigación realizada, por abordar diversos aspectos que fueron objeto de revisión y descripción, correspondientes a un problema jurídico derivado de la autorización no controlada de *adendums* a los convenios o contratos de ejecución de obra pública, se constituye como una investigación de tipo jurídico descriptiva, en la cual se observaron casos concretos que permitieron una mejor comprensión y obtención de resultados del tema investigado.

## 5.2 Técnicas de la Investigación

Con las técnicas de investigación se establecen mecanismos que permiten llevar a cabo los procesos de la misma, de una manera

---

<sup>75</sup> Gabriel A, Piloña Ortiz, *Guía Práctica sobre Métodos y Técnicas de Investigación Documental y de Campo* (Guatemala, 2005) 11.

<sup>76</sup> Ibid.,

<sup>77</sup> Jesús Ferrer, *Metodología de la Investigación* <http://metodologia02.blogspot.com/p/operacionalizacion-de-variables.html> (07 de Agosto del 2017).

adecuada, de tal manera que se defina un procedimiento ordenado que de lugar a la implementación y utilización de instrumentos para obtención y control de la información y de conocimientos obtenidos.

En el desenvolvimiento del presente proceso, se aplicaron técnicas de investigación documental que permitieron la recolección de información mediante documentos constituidos en libros, leyes, reglamentos, diccionarios, expedientes, páginas y artículos en internet; los cuales posterior a su lectura fueron sometidos a un análisis para su mejor comprensión y que a su vez coadyuvaron al desarrollo del informe final del trabajo de investigación.

Además de la investigación documental, se llevo a cabo trabajo de campo cuyo proceso se describe a continuación.

### **5.3 Técnicas de investigación de trabajo de campo**

Durante un proceso de investigación, además de llevar a cabo la obtención de información documental mediante consultas de doctrina, legislación nacional e internacional, así como fuentes electrónicas, es necesario obtener datos interés relativos al tema objeto de investigación de forma directa en donde se desarrolla la actividad estudiada, mediante mecanismos que involucren a los actores que poseen conocimientos, técnicos, jurídicos o administrativos del tema, constituyéndose ello como el proceso de elaboración de trabajo de campo.

Gabriel Alfredo Piloña Ortiz establece que “La investigación de campo se realiza sobre la base del contacto directo en el lugar del suceso o fenómeno estudiado”.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Gabriel A, Piloña Ortiz, *Guía Práctica sobre Métodos y Técnicas de Investigación Documental y de Campo* (Guatemala, 2005) 75.

En este caso particular el trabajo de campo abarcó la temática correspondiente a los convenios de ejecución de obra pública que se llevan a cabo mediante el cofinanciamiento de obras del Consejo Departamental de Desarrollo y las municipalidades correspondientes al departamento de Alta Verapaz, con la finalidad de obtener la información adecuada al tema objeto de investigación.

#### 5.4 Instrumento

Para recabar información se optó por llevar a cabo una entrevista que es “un proceso por medio del cual dos o más personas entran en estrecha relación verbal, con el objeto de obtener información fidedigna y confiable sobre todo o algún aspecto del fenómeno que se estudia”.<sup>79</sup>

Una entrevista puede ser libre o dirigida, la primera no estructurada y la segunda estructurada, definidas ambas de la siguiente manera:

- a. **Libre.** Que es aquella que no atiende a un esquema específico determinado.
- b. **Dirigida.** “Cuando se **tiene una guía** (planificada metódicamente que se sigue estrictamente”.<sup>80</sup> (Sic).

Para el trabajo de campo se elaboró una boleta de entrevista, Gabriel Alfredo Piloña Ortíz, señala que estos instrumentos

“Son hojas que contienen proposiciones que sirven de guía para la entrevista. Usualmente se estructuran con pocas preguntas. Se formulan y organizan en un formato siguiendo

---

<sup>79</sup> Ibid., 78.

<sup>80</sup> Ibid., 79.

determinado esquema, según los objetivos propios de la investigación. Su estructura es de preguntas abiertas”.<sup>81</sup>

Se elaboró una boleta para guiar la entrevista, semi estructurada y dirigida de preguntas abiertas, con el objeto de recabar mediante el instrumento de la entrevista, información y diversas opiniones de personas que tienen conocimiento del tema, derivado de la función pública que ejercen o han ejercido dentro del ámbito del sistema de Consejos de Desarrollo en el departamento de Alta Verapaz.

Para el efecto, se determina lo siguiente:

- a. **Población.** “Es el conjunto total de individuos, objetos o medidas que poseen algunas características comunes observables en un lugar y en un momento determinado”.<sup>82</sup>

En este caso la dimensión de población abarca la totalidad de personas que integran y conforman el Consejo Departamental de Desarrollo que es constituido en pleno por: el gobernador departamental, los alcaldes municipales del todo el departamento, el representante de la secretaría de planificación y programación de la presidencia, el representante de las entidades públicas del ejecutivo con presencia en el departamento, el representante de los pueblos indígenas del departamento, un representante de las cooperativas, el representante de la asociación de propietarios de la micro, pequeña y mediana empresa, el representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales y financieras, organizaciones campesinas, organizaciones de trabajadores del departamento, representante de las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres del departamento, la Universidad de San Carlos de Guatemala,

---

<sup>81</sup> Ibid., 89.

<sup>82</sup> Jacqueline Wigodski, *Metodología de la Investigación*, <http://metodologiaeninvestigacion.blogspot.com/2010/07/poblacion-y-muestra.html> (28 de Junio del 2017).



universidades privadas y secretarios generales de partidos políticos en representación del legislativo, de conformidad con la ley.<sup>83</sup>

Todos con representatividad de cada entidad correspondiente al departamento de Alta Verapaz.

- b. **Muestra.** “Es el subconjunto fielmente representativo de la población”.<sup>84</sup>

Considerando la amplitud de la población, se determino seleccionar una muestra al azar conformada entre funcionarios, personal administrativo y técnico, licenciados e ingenieros con amplio criterio en la temática objeto de la investigación, a razón de formar o haber formado parte del engranaje del sistema de Consejos de Desarrollo desde los diferentes niveles. Incluyendo a quienes en la actualidad se encuentran ejerciendo una función pública en la municipalidad de Cobán, a personal administrativo y representantes de diferentes instituciones del ejecutivo del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, así como a personas que han laborado anteriormente en alguna de estas instituciones.

Ello se torna de vital importancia en estos casos a razón de que “El muestreo es indispensable para el investigador ya que es imposible entrevistar a todos los miembros de una población debido a problemas de tiempo, recursos y esfuerzos”.<sup>85</sup>

La muestra para la obtención de información, permite llevar a cabo un trabajo de campo en costos y tiempos bajos; sin embargo, es de suma importancia hacer una selección acertada de tal manera que la información proporcionada por los sujetos que han de conformarla sea

---

<sup>83</sup> Congreso de la República de Guatemala, *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto Número 11-2002* (Guatemala, 2012) 11.

<sup>84</sup> Jacqueline Wigodski, *Metodología de la Investigación*, <http://metodologiaeninvestigacion.blogspot.com/2010/07/poblacion-y-muestra.html> (28 de Junio del 2017).

<sup>85</sup> Ibid.,.

correcta y de buena calidad, para de esta manera obtener los datos fidedignos necesarios para los resultados en la investigación.

Se llevó a cabo un muestreo aleatorio, ya que la muestra seleccionada “permite que **toda una población este representada** en ella, ya que todos y cada uno de los elementos de que constará la muestra, forman parte de la población o universo de donde se extraerá”.<sup>86</sup>

### CUADRO 3 BOLETA PARA GUÍA DE ENTREVISTA

01	¿Qué es un <i>adendum</i> ?
02	¿Cuál considera usted que es el <i>adendum</i> que genera más controversia?
03	¿Existen límites para autorizar <i>adendums</i> ?
04	¿Tiene conocimiento sobre el normativo legal existente para la autorización de <i>adendums</i> ?
05	¿Quiénes tienen la facultad y a quien corresponde autorizar un <i>adendum</i> a un convenio de cofinanciamiento de ejecución de obra en el Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz?
06	¿Cuáles son los criterios que se aplican para determinar la procedencia de un <i>adendum</i> ?
07	¿Cuáles son las ventajas para el contribuyente en la autorización de <i>adendums</i> ?
08	En la ejecución de obras, ¿Cuál es la principal desventaja de la autorización de <i>adendums</i> a los convenios?
09	En su calidad de funcionario público, ¿Cuál es su criterio respecto a la autorización desmedida de <i>adendums</i> a los convenios de ejecución de obra pública?
10	¿Cuáles son los efectos que conlleva la decisión de autorizar <i>adendums</i> a los convenios de ejecución de obra pública? Señale uno positivo y uno negativo.
11	A su criterio, ¿Cuál es la solución legal para regular los procedimientos de autorización de <i>adendums</i> a los convenios de ejecución de obra pública dentro del marco del sistema de Consejos de Desarrollo?

**Fuente:** Trabajo de campo 2016.

<sup>86</sup> Gabriel A, Piloña Ortiz, *Guía Práctica sobre Métodos y Técnicas de Investigación Documental y de Campo* (Guatemala, 2005) 84.

## 5.5 Recabo, ordenamiento y procesamiento de los datos

Se procedió a programar las citas, a efecto de llevar a cabo la entrevista a las personas que conformaron la muestra de la población determinada, de acuerdo a la guía establecida en la boleta de entrevista elaborada y con el objeto de llevarla a cabo se optó por realizarlas en el ambiente en el que generalmente desarrollan sus actividades las personas entrevistadas, cuidando que durante la actividad no hubiesen interrupciones, iniciando y finalizando las entrevistas en el mismo lugar y fecha.

Para llevar a cabo el proceso de recabo de datos, además de la boleta de entrevista, se contó con insumos tales como grabadora de voz de teléfono celular, hojas de papel bond, libreta de apuntes y lapicero, como instrumentos que permitieron tener con exactitud las respuestas vertidas en cada entrevista.

**CUADRO 4**  
**ESTATUS ACTUAL DE LOS PROFESIONALES ENTREVISTADOS DEL**  
**ÁMBITO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO EN ALTA**  
**VERAPAZ**

<b>NOMBRE</b>	<b>PROFESIÓN Y PUESTO DESEMPEÑADO</b>
<b>Jorge Aróldo Córdoba Molina</b>	Empresario, actualmente Alcalde Municipal de Cobán, Alta Verapaz.
<b>Rosa Maclovia Villela Flohr</b>	Licenciada en Psicología y Trabajo Social, actualmente Concejal IV de la Municipalidad de Cobán, Alta Verapaz.
<b>María Guadalupe García de Rivera</b>	Licenciada en Pedagogía y Ciencias de la Educación, actualmente Síndico II de la Municipalidad de Cobán, Alta Verapaz.
<b>Leonel Waldemar García</b>	Bachiller en Ciencias y Letras, actualmente Concejal IX de la

<b>Stalling</b>	Municipalidad de Cobán, Alta Verapaz.
<b>Elvia Argentina Urizar Montoya</b>	Licenciada en Administración Educativa, actualmente Jefa Administrativa del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.
<b>Erick Vinicio Macz González</b>	Licenciado en Administración de Empresas, actualmente Jefe Financiero y Administrativo del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.
<b>Marco Tulio Leonardo Bailón</b>	Licenciado en Administración de Empresas, actualmente Secretario Técnico del pleno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.
<b>Marvin Chinchilla Izaguirre</b>	Ingeniero Agrónomo, representante de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Alta Verapaz y del bloque de sociedad civil, ante el pleno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.
<b>Luis Emilio Cuz Chavarría</b>	Técnico Universitario de Gestión Integral de Riesgo, representante departamental de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres ante el pleno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.
<b>José Adrián López Monterroso</b>	Licenciado en Investigación Criminal y Forense, anteriormente Gobernador Departamental y Presidente del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.
<b>Minor Javier González Toledo</b>	Arquitecto, anteriormente Supervisor de Proyectos del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.

Fuente: Trabajo de Campo, año 2016.

## 5.6 Presentación de resultados

Luego de llevar a cabo la entrevista a la muestra seleccionada de la población determinada, se procedió a conformar, consolidar y revisar la información hasta obtener una idea generalizada de los criterios propios de las personas entrevistadas respecto al tema objeto de investigación, de lo cual se hizo una síntesis esquematizada que contiene la información vertida de las respuestas y comentarios de los entrevistados, tal y como se detalla en el cuadro número cinco, a continuación.

**CUADRO 5**  
**INTERPRETACIÓN DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS EN LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A PROFESIONALES DEL ÁMBITO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO EN ALTA VERAPAZ**

No.	Interpretación de las Respuestas
01	Es un escrito que se adiciona a un documento legal con el objeto de ampliar o modificar el contenido inicial del mismo, sin que ello implique alterar su naturaleza. En el marco de los convenios de cofinanciamiento de obras en el Consejo Departamental de Desarrollo, es un documento mediante el cual se modifica el proceso de ejecución de un proyecto.
02	Se identifican dos <i>adendums</i> como los más reincidentes y que en consecuencia generan más controversia, el primero, el <i>adendum</i> mediante el cual se amplía o modifica el plazo contractual de ejecución de un proyecto; y el segundo, el <i>adendum</i> mediante el cual se modifican los renglones de trabajo inicialmente pactados.
03	En la actualidad, a raíz de la última reforma a la Ley de Contrataciones del Estado, únicamente existe el límite de autorizar una sola prórroga contractual; para las demás modificaciones que suelen generarse mediante un <i>adendum</i> , no existen límites para su autorización.
04	No se tiene conocimiento de una normativa legal específica que regule el proceso de autorización de <i>adendums</i> . Anteriormente, en Alta Verapaz se regulo en parte dentro del reglamento interno del Consejo Departamental de Desarrollo, pero lo establecido quedo sin efecto en su última modificación.
05	Corresponde esta responsabilidad al Director Ejecutivo del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.

06	Se considera que los criterios para determinar la procedencia de un <i>adendum</i> , inician con la evaluación de la papelería socio legal que conforma el proyecto, verificar que la misma se encuentre completa, vigente y en orden; para luego llevar a cabo los estudios técnicos que corresponden y verificar si existe de por medio una justificación válida y comprobable que fundamente la viabilidad del <i>adendum</i> . En la práctica, no todos estos criterios son aplicados en la autorización de los <i>adendums</i> .
07	Que el proyecto se finalice y se cumpla la meta de llevar el beneficio inicialmente pactado para una población determinada.
08	La principal desventaja de la autorización de <i>adendums</i> a los convenios, es el abuso, descontrol y la mala práctica administrativa de este recurso, que retrasa y provoca un estancamiento en el buen desenvolvimiento de la ejecución de la obra y en consecuencia, no permite que llegue en el tiempo establecido el beneficio inicialmente pactado hacia la población, dando lugar también a que exista opacidad en el manejo de los recursos del Estado.
09	Es una mala práctica administrativa que no debería de darse de manera constante, puesto que existiendo una planificación previa que permite perfilar y determinar la viabilidad de ejecución de un proyecto, no deberían de efectuarse más cambios que aquellos que sean realmente necesarios, derivados de casos fortuitos y de fuerza mayor, que obligue a una modificación tal y como lo establece la Ley.
10	Un efecto positivo es que un <i>adendum</i> puede ser un instrumento o mecanismo que permite viabilizar la finalización de un proyecto; y se considera como los principales efectos negativos, el que se retrasa la ejecución de la obra, genera demasiada obra de arrastre, puede provocar que los recursos asignados al proyecto no sean captados y en consecuencia pasen a la cuenta de fondo común del Estado y que el beneficio no llegue hacia la población.
11	Implementar una normativa legal específica, que regule el tema de los <i>adendums</i> , porque si bien es cierto, la Ley de Contrataciones del Estado contempla cambios en cuanto al tiempo contractual y renglones de trabajo, en la práctica los convenios es objeto de diversidad de modificaciones, por lo que es necesario definir legalmente los límites y procedimientos para efectuar esta práctica.

**Fuente:** Trabajo de Campo, año 2016.

## 5.7 Análisis de resultados

El fin primordial de la ejecución de obras públicas en el marco del sistema de Consejos de Desarrollo, consiste en darle a una población determinada la posibilidad de obtener un beneficio que le permita optar a una calidad de vida aceptable dentro de la sociedad en la que se desenvuelve, dándole incluso una participación dinámica y emprendedora desde el momento en que se plantea una necesidad que debe ser atendida.

Al firmarse un convenio de cofinanciamiento de obra pública; se adquiere el compromiso de dar cumplimiento a lo pactado en él; sin embargo, la mala práctica administrativa de autorizar *adendums* en una forma desmedida y no controlada, se ha constituido en una forma de provocar retrasos y estancamientos en el buen desenvolvimiento de la ejecución de proyectos, que ha generado excesiva obra de arrastre y como principal consecuencia el que los beneficios pactados no lleguen a la población.

Si bien es cierto, en la ejecución de una obra pública, pueden surgir casos o situaciones no previstas y de fuerza mayor, que ameriten modificaciones al convenio inicial, es ahí donde debe proceder la autorización de un *adendum*; siempre y cuando se cumplan todos los requerimientos que son necesarios para su elaboración y de esta manera se viabilice la finalización del proyecto.

Tal y como se estableció en la información obtenida en la investigación y en el trabajo de campo, es de suma importancia que desde sus inicios los proyectos sean adecuadamente perfilados, de tal manera que no ameriten más cambios que los realmente necesarios, para que de

esta manera la autorización de *adendums* no se convierta en una práctica constante y poco transparente en la ejecución del gasto público.

Además, es necesario un normativo legal que regule de una manera integral los requisitos, procedimientos y límites para elaborar *adendums* a los convenios de ejecución de obra pública en todas las posibles manifestaciones.

## **5.8 Propuesta de Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado**

De conformidad a la información obtenida y considerando que existen avances para la mejora de los procesos de ejecución de obras, al limitarse y establecerse a una sola prórroga contractual, se estima necesario ampliar las reformas efectuadas a la Ley de Contrataciones del Estado, por lo que como parte del aporte de la presente investigación se hace una propuesta de los Artículos que a criterio personal considero deberían modificarse y adicionarse a la Ley; con el objeto de que a futuro pueda considerarse la propuesta a razón de la facultad de formación e iniciativa de Ley de la cual goza la Universidad de San Carlos de Guatemala, tal y como se establece en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**  
**DECRETO NÚMERO...-....**  
**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**CONSIDERANDO**

Que el Decreto Número 57-92 del Congreso de la República y sus reformas Decreto 46-2016, Ley de Contrataciones del Estado, se constituye como el único cuerpo legal que rige las compras y contrataciones de bienes, suministros, obras y servicios que realicen las



entidades estatales y todas aquellas que ejecuten fondos del erario público, teniendo como prioridad la calidad del gasto público.

### **CONSIDERANDO**

Que es necesario continuar fortaleciendo los procedimientos de compras y contrataciones del Estado, en búsqueda de agilizar los procedimientos dentro del marco de la Ley para si fomentar la transparencia y eficacia en la ejecución del gasto público.

### **POR TANTO**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

### **DECRETA**

Las siguientes:

### **REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 57-92 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO**

**Artículo 1.** Se adiciona el Artículo 52 Bis, el cual queda así:

**Artículo 52 Bis. *Adendum.*** Se constituirá como un documento anexo a un convenio o contrato inicial, mediante el cual se podrán modificar las cláusulas o términos inicialmente pactados en el mismo; siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad máxima de la o las instituciones que en el instrumento comparezcan.

Para el caso de la prórroga contractual, se elaborará un solo *adendum* con el cual se ampliará una sola vez el plazo contractual de conformidad a lo establecido en el Artículo 51 de la presente Ley y lo que para el efecto defina el reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

En cuanto a las variaciones del valor de los contratos contempladas en el Artículo 52 de la presente Ley, podrán autorizarse mediante la elaboración de un *adendum* al contrato inicial. Este tipo de modificaciones bajo ningún motivo podrán exceder el límite de elaborarse en no más de dos ocasiones y para su procedencia se deberá cumplir con lo establecido en el reglamento de la Ley.

**Artículo 2.** Se adiciona el Artículo 53 Ter, el cual queda así

**Artículo 53 Ter. Otras modificaciones a los contratos.** Los convenios o contratos elaborados en el marco de las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado no podrán ser objeto de constantes variantes que limiten o tergiversen su objeto inicial. Por lo que las modificaciones distintas a las establecidas en los Artículos 51 y 52 de la presente Ley procederán una sola vez, en casos fortuitos o de fuerza mayor, mediante la elaboración de un *adendum* siempre y cuando, la o las autoridades superiores de la entidad contratante o de las comparecientes en los contratos, determinen su procedencia a través de estudios y criterios técnicos y jurídicos que fundamenten y respalden la modificación.

**Artículo 3. Transitorio.** Dentro del plazo de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Organismo Ejecutivo deberá realizar las modificaciones correspondientes al reglamento Ley de Contrataciones del Estado respecto a la autorización de los *adendums*; para lo cual se deberá contar con la participación de la Contraloría General de Cuentas en su calidad de ente contralor del Estado.

**Artículo 4. Vigencia.** El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

**REMITASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN,  
PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.**

**EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA  
CIUDAD DE GUATEMALA EL ... DEL MES DE... DEL AÑO...**

(Firmas correspondientes)

## CONCLUSIONES

- 1) La Ley de Contrataciones del Estado determina los límites de la autorización de los *adendums*; la presente investigación determinó que ha existido una inadecuada práctica en la autorización reiterada de los *adendums*; y en la actualidad deja a discreción del director ejecutivo de la institución, sin asesoría legal alguna nombrada por la entidad correspondiente, la autorización de los mismos. Esto tiene una significancia práctica en la ejecución porque los criterios para la autorización de los *adendums* deben estar plenamente normados y ser una decisión colegiada del Consejo de Desarrollo, contando con la opinión favorable del personal técnico y jurídico de la entidad.
- 2) Las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, contenidas en el Decreto Número 46-2016 del Congreso de la República de Guatemala, constituyen un avance en la búsqueda del buen desenvolvimiento de gasto público; puesto que anteriormente existía un margen ilimitado para prorrogar tiempos de ejecución, mediante *adendums* a los convenios de obra; con estas reformas se regula una única prórroga contractual, bajo los previstos establecidos en la Ley; sin embargo, considerando la práctica que ha imperado respecto a otros tipos de modificaciones existe una falta de establecimiento de los debidos procedimientos para estos casos y un respaldo institucional de la Contraloría General de Cuentas.
- 3) La presente investigación arroja que los criterios para determinar la procedencia de los *adendums* no tienen en buena medida el principio constitucional del bienestar social en la inversión, como fin supremo del Estado en el marco del sistema de Consejos de Desarrollo, ya que con el

abandono y el retraso en la ejecución de los proyectos la población deja de percibir el beneficio contemplado en la ejecución. Derivado de que los *adendums* autorizados son totalmente discrecionales sin que medie el consentimiento del ente contralor del Estado. La naturaleza de los Consejos de Desarrollo se debe a los índices de pobreza y extrema pobreza y no a los criterios políticos que burocratizan y opacan la gestión en la acción pública, cuyos objetivos deben fundamentarse principalmente en la transparencia.

- 4) Deben existir procedimientos establecidos no solo técnicos sino de control, evaluación, cotejo y seguimiento de la documentación socio legal que conforma el expediente de un proyecto para sustentar de manera técnica y jurídica la elaboración de un *adendum*; que si bien es cierto puede ser un mecanismo para viabilizar la finalización de un proyecto; se ha convertido en una actividad constante y reiterada de abuso de este recurso, que ha tenido como consecuencia el retraso, estancamiento, baja ejecución presupuestaria y acumulación excesiva de obra de arrastre en el departamento, cuyos principales efectos negativos es la no entrega del beneficio inicialmente pactado para la población meta y la opacidad que se genera en el manejo de los recursos del Estado.
  
- 5) Los perfiles de los proyectos deben ser elaborados con criterios técnicos que permitan el buen desenvolvimiento de su ejecución, para minimizar la práctica de autorización de *adendums*; los cuales deben proceder cuando se trate de casos fortuitos y de fuerza mayor comprobable y no imputable al ejecutor, por lo que es necesario implementar un normativo legal que regule los tipos, criterios, procedimientos y límites para autorizar un *adendum* a un convenio de cofinanciamiento de ejecución de obra pública; y que del mismo modo lleve implícita la designación de las personas responsables de tales procedimientos.

## RECOMENDACIONES

- 1) Fortalecer las oficinas municipales de planificación; las municipalidades como unidades ejecutoras de proyectos, deben velar porque sus oficinas técnicas cuenten con personal idóneo e insumos suficientes que permitan una adecuada planificación, de tal manera que la práctica de autorización de *adendums* sea promovida únicamente por casos fortuitos o de fuerza mayor de conformidad con la Ley.
- 2) El Consejo Departamental de Desarrollo debe establecer acciones que tiendan a mejorar el uso de los recursos del Estado que maneja, para garantizar la transparencia del gasto público, así como definir criterios y procedimientos técnicos y legales que determinen la procedencia de un *adendum* a un convenio de cofinanciamiento.
- 3) Es necesario abordar la problemática de las obras de arrastre de una manera integral de tal manera que sea viable su ejecución y finalización; en consecuencia, las municipalidades y el Consejo Departamental de Desarrollo deben implementar medidas rígidas para mejorar la inversión del departamento; fomentando y fortaleciendo el ejercicio de la auditoría social, como una práctica necesaria y un instrumento legal que permita a la población verificar el accionar de los funcionarios y empleados públicos en el manejo del gasto público.
- 4) El Consejo Departamental de Desarrollo debe consolidar su funcionamiento, en su calidad de ente colegiado de toma de decisiones, como apoyo legal y técnico para el desarrollo transparente del departamento en sintonía con la

Contraloría General de Cuentas como ente contralor del Estado y fiscalizador del buen manejo del gasto público.

- 5) Que el Congreso de la República de Guatemala, genere dentro del ámbito de contrataciones del Estado, una normativa que reforme la legislación actual, que aborde de manera integral los criterios, procedimientos y límites para la autorización de *adendums* a los convenios o contratos de carácter público, a efecto de establecer un manejo y control adecuado de esta mala práctica; para de esta manera coadyuvar con el manejo transparente de los recursos que se invierten y lograr el fin primordial de los mismos que es llevar beneficios a una población determinada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arévalo Alvizures, Marlon Alexander. *Propuesta para el control de la eficiencia y eficacia de la concesión administrativa*. Tesis licenciatura en ciencias jurídicas y sociales, USAC. Guatemala: USAC, 2006.
- Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Jurídica Salvadoreña, 2014.
- Balsells Conde, Edgar y Carlos Valle Soto. *Política económica en Guatemala reflexiones y opiniones varias*. Guatemala: Serviprensa, 1999.
- Bravo congreso por la 4461. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131030/opinion/237076> (28 de mayo de 2014).
- Calderón Morales, Hugo H. *Derecho administrativo I*. Guatemala: Estudiantil Fenix, 2003.
- . *Derecho administrativo II*. Guatemala: Estudiantil Fenix, 2004.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias 41<sup>a</sup>. Asamblea general. *Aspectos estructurales claves de las administraciones tributarias*. Barbados: Bridgetown, 2007.
- Congreso aprueba paquete de leyes de transparencia. <http://www.soy502.com/articulo/congreso-aprueba-paquete-de-leyes-de-transparencia> (28 de mayo de 2014).
- Congreso de la República de Guatemala, *Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92)*. Guatemala: Alenro, 2012.
- . *Código Penal (Decreto Numero 17-73)*. Guatemala: Ediciones Arriola, 2000.
- . *Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto Número 57-2008)*. Guatemala, Alenro, 2008.
- . *Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97)*. Guatemala: Alenro, 1997.



- . *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002)*. Guatemala: Alenro, 2002.
- . *Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002)*. Guatemala: Magna Terra Editores, 2009.
- . *Ley Contra la Corrupción (Decreto 31-2012)*. Guatemala: Alenro, 2012.
- . *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, decreto 57-92 del Congreso de la República (Decreto 9-2015)*. Guatemala: Alenro, 2015.
- . *Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, decreto 57-92 del Congreso de la República (Decreto 46-2016)*. Guatemala: Alenro, 2016.
- Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz. *Reglamento Interno (acta 03-02-2011)*. Guatemala: Alenro, 2011.
- Contrataciones Públicas. <http://www.contratacionpublica.com.ve/Articulos/v/32/el-addendum> (04 de julio del 2017).
- Corte de Constitucionalidad. *Gaceta 24, expediente 113-92, sentencia: 19-05-92*. Guatemala: s.d.e., 1992.
- . *Gaceta 39, expediente 867-95, sentencia: 22-02-96*. Guatemala: s.d.e., 1996.
- Diccionario de la lengua española. Real academia española. [http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=adenda&val\\_aux=&origen=REDRAE](http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=adenda&val_aux=&origen=REDRAE) (02 de junio del 2014).
- Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. *Convención interamericana contra la corrupción*. Guatemala: 2010.
- Estados Parte de las Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Guatemala: ONU, 2010.
- Flores, Marvin L. *Manual para la auditoría social a través del sistema guatecompras*. Guatemala: Serviprensa, 2008.
- Flores Juárez, Juan Francisco. *Constitución y justicia constitucional/ apuntamientos*. Guatemala: Impresos, 2009.
- Fuentes Knight, Juan Alberto. *Rendición de cuentas*. Guatemala: F&G Editores, 2011.

- Fundación Wikipedia, Inc. <http://www.es.wikipedia.org/wiki/Adenda> (03 de junio del 2014).
- Maldonado López, Víctor M. *Propuesta de procedimientos de control para la contratación de bienes y servicios de acuerdo con la Ley de Contrataciones del Estado*. Tesis de licenciatura en administración de empresas, URL. Guatemala: URL, 2004.
- Martínez Morales, Rafael L. *Diccionarios jurídicos temáticos derecho administrativo*. México: Litográfica Ingramex, 2002.
- Mata Vela, José de y Héctor de León Velasco. *Derecho penal guatemalteco*. Guatemala: Magna Terra editores S. A., 2011.
- Metodología de la investigación. <http://www.metodología02.blogspot.com/p/metodos-de-la-investigacion.html> (07 de agosto de 2017).
- Metodología de la investigación. <http://www.metodología02.blogspot.com/p/operacionalizacion-de-variables.html> (07 de agosto de 2017).
- Metodología de la investigación. <http://www.metodologíaeninvestigacion.blogspot.com/2010/07/poblacion-y-muestra.html> (28 de junio de 2017).
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, *Manual de administración financiera integrada municipal (Acuerdo Ministerial 86-2015)*. Guatemala: MFP, 2015.
- Murcia Martínez, Lázaro S. *La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca*. Tesis de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales, USAC. Guatemala: USAC, 2007.
- ¿Opacidad o corrupción? <http://www.diariodigital.gt/2015/07/opacidad-o-corrupcion/> (23 de junio de 2017).
- Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Guatemala: Datascan, 1999.
- Piloña Ortiz, Gabriel A. *Guía práctica sobre métodos y técnicas de investigación documental y de campo*. Guatemala: Litografía Cimpra, 2005.
- Presidencia de la República de Guatemala, *Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (acuerdo gubernativo 1056-92)*. Guatemala: Diario de Centro América, 1992.

Programa participación de la sociedad civil. *Tejiendo paso a paso la auditoría social*. Guatemala: s.d.e., 2006.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. <http://dle.rae.es/?id=4TsdIBo> (07 de mayo de 2014).

Transparency Internacional. *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Guatemala: Serviprensa, 2010.

Villela Cabrera, Rafael. *La Ley de Contrataciones del Estado y su aplicación en la selección y aprobación de las organizaciones no gubernamentales que administran fondos públicos*. Tesis de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales, URL. Guatemala: URL, 2012.

Vº. Bº.



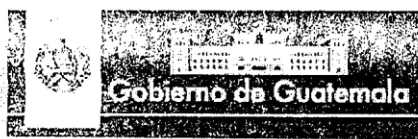
---

Margarita Pérez Cruz  
Bibliotecaria General  
CUNOR



## **ANEXOS**





Consejo Departamental de Desarrollo Alta Verapaz



**QUINTO ADENDUM T-292-2015**

**AL CONVENIO NUMERO 067-2008, PROYECTO: CIRCUNVALACIÓN OCCIDENTE-CASCO URBANO PEAJE HACIA COMUNIDAD PETET, SNIP No.42369, MUNICIPIO DE COBAN, ALTA VERAPAZ, EJERCICIO FISCAL 2008.**

En la ciudad de Cobán, departamento de Alta Verapaz, el día veintisiete (27) de octubre del año dos mil quince: **NOSOTROS: HERBERTH ARTURO PAZ AX**, de cuarenta y tres (43) años de edad, soltero, guatemalteco, Ingeniero Agrónomo, de éste domicilio, con residencia en Residenciales Monja Blanca II L.5 Apartamento MZ. C, zona 8, Cobán, Alta Verapaz, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: un mil ochocientos veintitrés, doce mil cuatrocientos treinta y siete, un mil seiscientos nueve (1823 12437 1609), extendido por el Registro Nacional de las Personas, actúo en mi calidad de PRESIDENTE DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ, en adelante denominado "CONSEJO DEPARTAMENTAL", calidad que acredito con: a) el nombramiento contenido en el Acuerdo Gubernativo número 10, de fecha 9 de febrero de 2015 de la Presidencia de la República, b) Acta de Toma de Posesión del cargo número 004-2015, de fecha 10 de febrero de 2015 del Libro autorizado por la Contraloría General de Cuentas con registro número 11,649-2011; con Cuentadancia numero C2-95; y **LEONEL ARTURO CHACON BARRIOS**, de cuarenta y dos (47) años de edad, guatemalteco, de éste domicilio, casado, Ingeniero Industrial, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: dos mil quinientos ochenta y cuatro, ochenta y cinco mil trescientos noventa y seis, un mil seiscientos uno (2584 85396 1601), extendido por el Registro Nacional de las Personas; actúo en mi calidad de **ALCALDE MUNICIPAL Y COORDINADOR DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE COBÁN, ALTA VERAPAZ**, la Municipalidad que represento en lo sucesivo del presente Adendum se denominará "**LA UNIDAD EJECUTORA**", lo que acredito con: a) Acuerdo de Junta Electoral Departamental número 16-01-2011, de fecha 11 de octubre de 2011 y b) Certificación del Acta de Toma de Posesión del cargo número 5-2012, de fecha 15 de enero de 2012, suscrita en el libro de actas de la Corporación Municipal de Cobán, Alta Verapaz, con Cuentadancia número T3-16-1. Los comparecientes manifestamos ser de los datos de identificación personales consignados, que nos encontramos en el libre ejercicio de nuestros derechos civiles y que las representaciones que ejercitamos son suficientes de conformidad con la ley y a nuestro juicio para celebrar la presente ampliación y modificación a la cláusula SEGUNDA del convenio 067-2008, de fecha 09 de septiembre de 2008 de conformidad con las cláusulas siguientes: **PRIMERA:** **FUNDAMENTO LEGAL:** El presente Adendum se fundamenta en la Constitución Política de la República,

*Mirya Ferrando Manabarro Chacon*  
Abogada y Notario

2ª calle 2-11, zona 2, Palacio Departamental, Cobán. Alta Verapaz  
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - codedeav@hotmail.com



Consejo  
Departamental  
de Desarrollo  
Alta Verapaz

en sus artículos 171, literal b, 225, 226, 228, 229; Decreto Número 11-2002, "Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural"; Acuerdo Gubernativo Número 461-2002 "Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo"; Decreto 27-92 y su Reforma; Decreto 66-2002 del Congreso de la República y Artículo 10 "Tarifa Única" numeral 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado I.V.A.; Decreto Número 70-2007, artículos 20 y 21; "Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008. **SEGUNDA: DE LOS ANTECEDENTES:** I. Los otorgantes manifestamos que en fecha 09 de septiembre de 2008, suscribimos el convenio número 067-2008 en relación al Proyecto: **CIRCUNVALACIÓN OCCIDENTE-CASCO URBANO PEAJE HACIA COMUNIDAD PETET, MUNICIPIO DE COBAN, ALTA VERAPAZ;** II. Mediante oficio número 209-2015-DMP, de fecha 06 de octubre de 2015 y certificación del PUNTO DÉCIMO del acta 84-2015, de fecha 05 de octubre de 2015, del libro de Sesiones del concejo Municipal de Cobán, Alta Verapaz, la Unidad Ejecutora solicitó: Ampliación de tiempo contractual, documentos en los cuales se establece como justificación lo siguiente: "Ha existido atraso en la ejecución debido a que existían problemas ocasionados por la ubicación del basurero, dado que las personas y vehículos particulares, así como las empresas encargadas de la recolección, transporte y depósito de desechos en el municipio, estaban acumulando basura en el área de trabajo, por lo que la municipalidad tuvo que realizar trabajos de reacondicionamiento del basurero, a fin de dejarlo en condiciones aptas para el depósito de la basura, para que no continuara el problema que originaba atraso en la ejecución del proyecto"; III. Tomando en consideración la solicitud interpuesta por La Unidad Ejecutora, el Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz emite su Opinión Técnica No. CODEDEAV 94-2015, de fecha 05 de octubre de 2015 firmada por el Director Ejecutivo del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, de acuerdo a los artículos 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 51 de la Ley de Contrataciones del Estado y 27 de su Reglamento, en la cual se establece que teniendo a la vista la documentación y corroborando la calificación y aprobación de la causa de justificación presentada, que **SI** está a **FAVOR** de la Ampliación de Tiempo Contractual; IV. En virtud a lo anterior y mediante PUNTO TERCERO del Acta número 018-2015 UTD, de fecha 06 de octubre de 2015, la Unidad Técnica Departamental de Alta Verapaz conoció, analizó y avaló por unanimidad. **TERCERA: DE LA AMPLIACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA CLAUSULA SEGUNDA:** El tiempo contractual establecido para la ejecución del proyecto: **CIRCUNVALACION OCCIDENTE-CASCO URBANO PEAJE HACIA COMUNIDAD PETET, MUNICIPIO DE COBAN, ALTA VERAPAZ,** es de CINCO MESES de acuerdo al Adendum de Tiempo Contractual, el cual consta en el documento denominado: Adendum Número 011-2012, de fecha el 29 de febrero 2012, dicho tiempo contractual **feneció el 29 de julio de**

*Maria Fernanda Montalvo Chacón*  
Abogada y Notaria

2ª calle 2-11, zona 2, Palacio Departamental, Cobán, Alta Verapaz  
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - codedeav@hotmail.com



Consejo  
Departamental  
de Desarrollo  
Alta Verapaz

2012, quedando un lapso de vigencia de TRES AÑOS / DOS MESES/ VEINTISEIS DÍAS en la ejecución del proyecto enunciado, en virtud a lo anterior "EL CONSEJO DEPARTAMENTAL" se exime de toda responsabilidad al respecto, por lo que la Unidad Ejecutora es responsable del impase existente. Considerando la importancia que tiene el proyecto para la Comunidad beneficiada, "EL CONSEJO DEPARTAMENTAL" a través de la Dirección Ejecutiva autoriza **EL QUINTO ADENDUM DE AMPLIACIÓN DE TIEMPO CONTRACTUAL** por el término de **TRES MESES**, tiempo que se computará a partir de la fecha puntualizada en el presente adendum. **OBSERVACIONES:** Automáticamente se está autorizando un tiempo acumulado de TRES AÑOS / CINCO MESES/ VEINTISÉIS DÍAS, considerando el tiempo de impase. **CUARTA: DE LAS ESPECIFICACIONES DE LAS DEMÁS CLÁUSULAS:** Se ratifican las demás cláusulas del Convenio Interinstitucional de Cofinanciamiento número 067-2008, fecha 09 de septiembre de 2008, correspondiente al proyecto: **CIRCUNVALACIÓN OCCIDENTE-CASCO URBANO PEAJE HACIA COMUNIDAD PETET, MUNICIPIO DE COBAN ALTA VERAPAZ.** **QUINTA: DE LA ACEPTACIÓN DEL PRESENTE ADENDUM:** Las partes aceptamos lo puntualizado en las cláusulas enunciadas del presente Adendum, en los términos, condiciones y formalidades relacionadas, y después de leído íntegramente lo escrito, enterados de su contenido, objeto, validez y efectos legales, lo ratificamos, aceptamos y firmamos en cuatro (04) hojas de papel bond tamaño carta con el membrete de "EL CONSEJO DEPARTAMENTAL", impresas únicamente en su anverso.



PRESIDENTE CONSEJO DEPARTAMENTAL  
DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ

ALCALDE MUNICIPAL



Marta Fernanda Montalvo Chocón  
Abogada y Notaria

2ª calle 2-11. zona 2, Palacio Departamental, Cobán. Alta Verapaz  
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - codedeav@hotmail.com







Consejo Departamental de Desarrollo Alta Verapaz

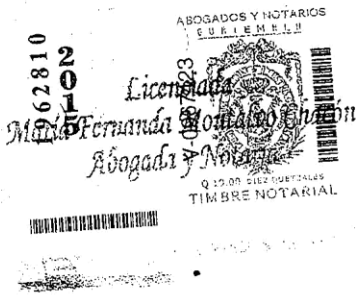
ACTA DE LEGALIZACIÓN

En la ciudad de Cobán, Alta Verapaz, el día veintisiete de octubre del año dos mil quince, como Notaria DOY FE: Que las firmas que anteceden SON AUTENTICAS por haber sido puestas el día de hoy en mi presencia por los señores: HERBERTH ARTURO PAZ AX, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: un mil ochocientos veintitrés, doce mil cuatrocientos treinta y siete, un mil seiscientos nueve (1823 12437 1609) extendido por el Registro Nacional de las Personas; y LEONEL ARTURO CHACON BARRIOS, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: dos mil quinientos ochenta y cuatro, ochenta y cinco mil trescientos noventa y seis, un mil seiscientos uno (25384 85396 1601), extendido por el Registro Nacional de las Personas. Las firmas que se legalizan calzan un documento impreso únicamente en su anverso denominado. Quinto Adendum T guión doscientos noventa y dos guión dos mil quince, de fecha veintisiete de octubre de dos mil quince contenido en cuatro hojas de papel bond tamaño carta membretadas, las que se encuentran numeradas y procedo a firmar y sellar. Los signatarios vuelven a firmar la presente acta de legalización junto a la infrascrita notaria.



Handwritten signature of the President of the Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz.
PRESIDENTE CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ

Handwritten signature of the Alcalde Municipal.
ALCALDE MUNICIPAL

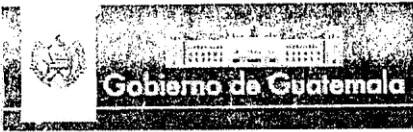


ANTE MÍ:

Handwritten signature of Maria Fernanda Montalvo Chacon, Abogada y Notaria.

2ª calle 2-11, zona 2, Palacio Departamental, Cobán, Alta Verapaz
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - codedeav@hotmail.com





Consejo  
Departamental  
de Desarrollo  
Alta Verapaz

## SEXTO ADENDUM R-293-2015

AL CONVENIO NUMERO 067-2008, PROYECTO: CIRCUNVALACIÓN OCCIDENTE-CASCO URBANO PEAJE HACIA COMUNIDAD PETET, SNIP No.42369, MUNICIPIO COBÁN, ALTA VERAPAZ, EJERCICIO FISCAL 2008.-----

En la ciudad de Cobán, departamento de Alta Verapaz, el día veintisiete (27) de octubre del año dos mil quince: **NOSOTROS: HERBERTH ARTURO PAZ AX**, de cuarenta y tres (43) años de edad, soltero, guatemalteco, Ingeniero Agrónomo, de éste domicilio, con residencia en Residenciales Monja Blanca II L.5 Apartamento MZ. C, zona 8, Cobán, Alta Verapaz, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: un mil ochocientos veintitrés, doce mil cuatrocientos treinta y siete, un mil seiscientos nueve (1823 12437 1609), extendido por el Registro Nacional de las Personas, actúo en mi calidad de **PRESIDENTE DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ**, en adelante denominado "CONSEJO DEPARTAMENTAL", calidad que acredito con: a) el nombramiento contenido en el Acuerdo Gubernativo número 10, de fecha 9 de febrero de 2015 de la Presidencia de la República, b) Acta de Toma de Posesión del cargo número 004-2015, de fecha 10 de febrero de 2015 del Libro autorizado por la Contraloría General de Cuentas con registro número 11,649-2011; con Cuentadancia numero C2-95; y **LEONEL ARTURO CHACON BARRIOS**, de cuarenta y dos (42) años de edad, guatemalteco, de éste domicilio, casado, Ingeniero Industrial, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: dos mil quinientos ochenta y cuatro, ochenta y cinco mil trescientos noventa y seis, un mil seiscientos uno (2584 85396 1601), extendido por el Registro Nacional de las Personas; actúo en mi calidad de **ALCALDE MUNICIPAL Y COORDINADOR DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE COBÁN, ALTA VERAPAZ**, la Municipalidad que represento en lo sucesivo del presente Adendum se denominará "LA UNIDAD EJECUTORA", lo que acredito con: a) Acuerdo de Junta Electoral Departamental número 16-01-2011, de fecha 11 de octubre de 2011 y b) Certificación del Acta de Toma de Posesión del cargo número 5-2012, de fecha 15 de enero de 2012, suscrita en el libro de actas de la Corporación Municipal de Cobán, Alta Verapaz, con Cuentadancia número T3-16-1. Los comparecientes manifestamos ser de los datos de identificación personales consignados, que nos encontramos en el libre ejercicio de nuestros derechos civiles y que las representaciones que ejercitamos son suficientes de conformidad con la ley y a nuestro juicio para celebrar la presente ampliación y modificación a la cláusula PRIMERA del convenio 067-2008, de fecha 09 de septiembre de 2008 de conformidad con las cláusulas siguientes: **PRIMERA: FUNDAMENTO LEGAL:** El presente Adendum se fundamenta en la Constitución Política de la República, en sus artículos 171, literal b, 225, 226, 228, 229; Decreto Número 11-2002, "Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural"; Acuerdo Gubernativo Número 461-2002 "Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo"; Decreto 27-92 y su Reforma; Decreto 66-2002 del Congreso de la República y Artículo 10 "Tarifa Única" numeral 2 de la Ley del Impuesto al Valor  
2ª calle 2-11, zona 2, Palacio Departamental, Cobán, Alta Verapaz  
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - codedeav@hotmail.com

*Ana Mercedes Salazar*  
ABOGADA Y NOTARIA





Consejo  
Departamental  
de Desarrollo  
Alta Verapaz

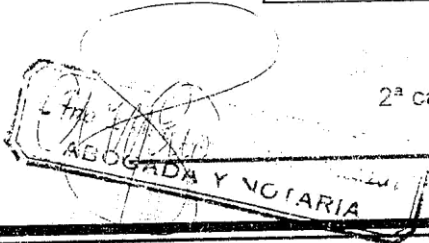
Agregado I.V.A; Decreto Número 70-2007, artículos 20 y 21; "Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008. **SEGUNDA: DE LOS ANTECEDENTES:** I. Los otorgantes manifestamos que en fecha 09 de septiembre de 2008, suscribimos el convenio número 067-2008 en relación al Proyecto: **CIRCUNVALACIÓN OCCIDENTE-CASCO URBANO PEAJE HACIA COMUNIDAD PETET, MUNICIPIO DE COBAN, ALTA VERAPAZ;** II. Mediante oficio número 204-2015-DMP, de fecha 02 de octubre de 2015 y certificación del PUNTO DÉCIMO del acta 81-2015, de fecha 30 de septiembre de 2015, del libro de Sesiones del concejo Municipal de la Municipalidad de Cobán, Alta Verapaz, la Unidad Ejecutora solicitó: a) Cambio de Renglones; y b) Orden de Trabajo Suplementario, documentos en los cuales se establece como justificación lo siguiente: a) "Tiene un incremento en el subrenglón 2.1) Excavación no clasificada de desperdicio, debido a que hay necesidad de cortar mas material común de lo planificado, de tal manera dado que los fondos actualmente son escasos, el ejecutor está de acuerdo en que se decremente el subrenglón 10.1) Construcción de Rotonda y Triángulo para que dichos fondos pasen a la excavación no clasificada, sin desatender la delimitación de la rotonda y triángulo a través de bordillos, que posteriormente podrá jardinizar la municipalidad"; y b) "De acuerdo a que, el volumen de excavación no clasificada de desperdicio es mucho mayor de los contratado y dado que no hay disponibilidad para pagar dicho trabajo, se incrementara el renglón de excavación, con el costo que correspondía a la construcción de rotonda y triángulo, por lo que se da origen a la Orden de Trabajo Suplementario"; III. Tomando en consideración la solicitud interpuesta por la Unidad Ejecutora, el Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz emite su opinión No. UDS-CODEDEAV 043-2015, de fecha 05 de octubre de 2015 firmada por la supervisora de obras del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región II arquitecta Agueda Maricela Alonzo García con el visto bueno del Director Ejecutivo del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, en la cual se establece que teniendo a la vista la documentación y corroborando la justificación presentada, SI está a FAVOR de la Orden de Cambio solicitado por la Unidad Ejecutora; IV. En virtud de lo anterior y mediante PUNTO TERCERO del Acta número 18-2015 UTD, de fecha 06 de octubre de 2015, la Unidad Técnica Departamental de Alta Verapaz conoció, analizo y avalo por unanimidad la solicitud interpuesta. **TERCERA: DE LOS DOCUMENTOS DE CAMBIO.**-----  
**A. DE LA ORDEN DE CAMBIO:** Los renglones de trabajo a Decrementar que suman la cantidad de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO QUETZALES CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS (Q.456,554.69), se describen en el cuadro siguiente: -----

DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO	TOTAL
Construcción de rotonda y triángulo	unidad	1	Q.456,554.69	Q. 456,554.69
<b>TOTAL</b>				<b>Q. 456,554.69</b>

2ª calle 2-11, zona 2, Palacio Departamental, Cobán, Alta Verapaz  
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - codedeav@hotmail.com

www.guatemala.gov.gt

Página 2 de 4





Consejo Departamental de Desarrollo Alta Verapaz

**B. DE LA ORDEN DE TRABAJO SUPLEMENTARIO:** Los renglones de trabajo a incrementar que suman la cantidad de NOVECIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETENTA Y OCHO QUETZALES CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (Q.991,078.34), se describen en el cuadro siguiente: -----

DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO	TOTAL
Excavación no clasificada de desperdicio	m3	14,775.232.69	Q.30.90	Q. 456,554.69
<b>TOTAL</b>				<b>Q. 456,554.69</b>

VALOR ORIGINAL	Q. 9,674,612.73
VALOR ORDEN DE CAMBIO	Q. 456,554.69
VALOR TRABAJO SUPLEMENTARIO	Q. 456,554.69
<b>VALOR FINAL</b>	<b>Q. 9,674,612.73</b>

VALOR CONTRATO FINAL	Q. 9,674,612.73
VALOR CONTRATO ORIGINAL	Q. 9,674,612.73
DIFERENCIA	Q. 0.00

**CUARTA: DE LA AMPLIACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA CLAUSULA PRIMERA DEL CONVENIO:** como resultado del proceso de adjudicación y de las ordenes de cambio realizados por la Unidad Ejecutora el valor final de la obra es de NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS DOCE QUETZALES CON SETENTA Y TRES CENTAVOS (Q.9,674,612.73). **QUINTA: DE LAS ESPECIFICACIONES DE LAS DEMÁS CLÁUSULAS:** Se ratifican las demás cláusulas del Convenio Interinstitucional de Cofinanciamiento número 067-2008, fecha 09 de septiembre de 2008, correspondiente al proyecto: **CIRCUNVALACION OCCIDENTE-CASCO URBANO PEAJE HACIA COMUNIDAD PETET, COBAN ALTA VERAPAZ.** **SEXTA: DE LA ACEPTACIÓN DEL PRESENTE ADENDUM:** Las partes aceptamos lo puntualizado en las cláusulas enunciadas del presente Adendum, en los términos, condiciones y formalidades relacionadas, y después de leído íntegramente lo escrito, enterados de su contenido, objeto, validez y efectos legales, lo ratificamos, aceptamos y firmamos en cuatro (04) hojas de papel bond tamaño carta con el membrete de "EL CONSEJO DEPARTAMENTAL", impresas únicamente en su anverso.

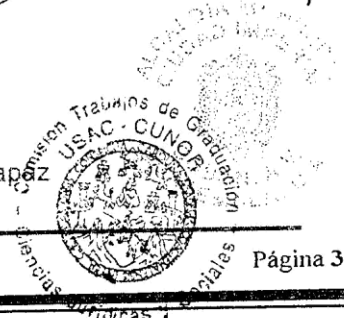


PRESIDENTE CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ

ALCALDE MUNICIPAL

2ª calle 2-11, zona 2, Palacio Departamental, Cobán, Alta Verapaz  
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - codedeav@hotmail.com


ABOGADA Y NOTARIA




### ACTA DE LEGALIZACIÓN

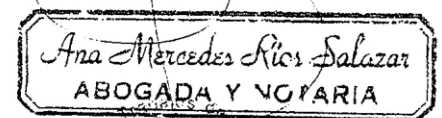
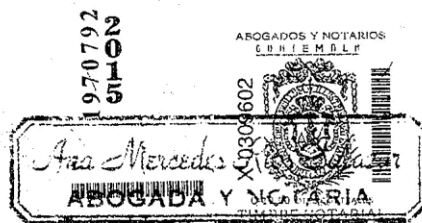
En la ciudad de Cobán, Alta Verapaz, el día veintitrés de octubre del año dos mil quince, como Notaria DOY FE:  
Que las firmas que anteceden **SON AUTÉNTICAS** por haber sido puestas el día de hoy en mi presencia por los señores: **HERBERTH ARTURO PAZ AX**, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: un mil ochocientos veintitrés, doce mil cuatrocientos treinta y siete, un mil seiscientos nueve (1823 12437 1609) extendido por el Registro Nacional de las Personas; y **LEONEL ARTURO CHACON BARRIOS**, identificado con Documento Personal de Identificación, cuyo código único de identificación es: dos mil quinientos ochenta y cuatro, ochenta y cinco mil trescientos noventa y seis, un mil seiscientos uno (25384 85396 1601), extendido por el Registro Nacional de las Personas. Las firmas que se legalizan calzan un documento impreso únicamente en su anverso denominado: Sexto Adendum R guión doscientos noventa y tres guión dos mil quince, de fecha veintisiete de octubre de dos mil quince, contenido en cuatro hojas de papel bond tamaño carta membretadas, las que se encuentran numeradas y procedo a firmar y sellar. Los signatarios vuelven a firmar la presente acta de legalización junto a la infrascrita notaria. **FECHA: Veintitrés. Omisión. Infrascrita: Veintisiete. Léase.**



  
PRESIDENTE CONSEJO DEPARTAMENTAL  
DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ

  
ALCALDE MUNICIPAL

ANTE MÍ:



2ª calle 2-11, zona 2, Palacio Departamental, Cobán, Alta Verapaz  
(502) 7952-1123 / 7951-3661 - [codedeav@hotmail.com](mailto:codedeav@hotmail.com)

No. 212-2017

**USAC  
CUNOR**

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Centro Universitario del Norte



El Director del Centro Universitario del Norte de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer los dictámenes de la Comisión de Trabajos de Graduación de la carrera de:

**LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGACÍA Y NOTARIADO**

Al trabajo titulado:

**TESIS**

**REGULACIÓN LEGAL DE LOS *ADENDUMS* DE CONTRATOS DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA, EN MATERIA DE CONTRATACIONES DEL ESTADO EN ALTA VERAPAZ**

Presentado por el (la) estudiante:

**LESLYE ADELA GALINDO BERQUEFFER**

Autoriza el

**IMPRIMASE**

Cobán, Alta Verapaz 29 de Septiembre de 2017

Lic. Erwin Gonzalo Eskenasy Morales  
DIRECTOR

