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

ANÁLISIS DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES COMO MECANISMO DE ABUSO DE PODER DE LAS JUNTAS ESCOLARES EN EL CASO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VIEJA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ.

BYRON ESTUARDO BARILLAS

GUATEMALA, MARZO DE 2007

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

ANÁLISIS DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES COMO MECANISMO DE ABUSO DE PODER DE LAS JUNTAS ESCOLARES EN EL CASO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VIEJA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ.

TESIS
Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Por

BYRON ESTUARDO BARILLAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo de 2007

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA

DE LA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DE LA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortíz Orellana

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ

EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Gloria Melgar de Aguilar
Vocal: Lic. Luis Alberto Zeceña López
Secretaria: Licda. Dora Leticia Monroy

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Menfil Fuentes
Vocal: Licda. Lucrecia Castillo
Secretario: Lic. Marco Tulio Pacheco

RAZON: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis" (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)

Lic Edwin Neftali Alvarez Medina
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 6,631

Guatemala, 13 de octubre de 2006.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
RECIBIDO
13 OCT. 2006
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
Hora
Firma

Licenciado:
MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Presente.

Estimado Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento a lo ordenado por esta unidad con fecha veintidós de agosto del año dos mil seis, he procedido a asesorar el trabajo de tesis del Bachiller: **BYRON ESTUARDO BARILLAS**, el cual fue intitulado **"ANÁLISIS DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES COMO MECANISMO DE ABUSO DE PODER DE LAS JUNTAS ESCOLARES EN EL CASO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VIEJA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ".**

En el lapso de asesoría, así como se evidencia en el trabajo de tesis, el autor puso de manifiesto su capacidad de investigación, utilizando en la elaboración del mismo, las técnicas de investigación usuales, aceptando las sugerencias que durante la asesoría de dicha investigación realicé.

El tema desarrollado por el Bachiller: **BYRON ESTUARDO BARILLAS**, reviste importancia, en su medio como el nuestro, habiendo realizado un acercamiento con las normativas nacional e internacional que se relacionan con las Juntas Escolares, específicamente de los Centros Educativos Públicos.

Por lo que **OPINO** que el trabajo del Bachiller: **BYRON ESTUARDO BARILLAS**, satisface los requisitos necesarios para su aprobación, por ende debe pasar a la fase de revisión, para posteriormente ser discutido en el Examen Público correspondiente.

Con muestras de mi estima, me suscribo de usted señor coordinador de la unidad de tesis, como su atento y cordial servidor.

Atentamente,

Licenciado
Edwin Neftali Alvarez Medina
Abogado y Notario

Bufete Profesional Avenida Reforma 12-01, Zona 10, Edificio Reforma Montúfar 6to Nivel
Oficina 602. Guatemala, Guatemala Tel.: 23317715, 57503924

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dieciocho de octubre de dos mil seis

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) LUIS FELIPE LEAL**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **BYRON ESTUARDO BARILLAS**, Intitulado: **"ANÁLISIS DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES COMO MECANISMO DE ABUSO DE PODER DE LAS JUNTAS ESCOLARES EN EL CASO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VIEJA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

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

cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh

DESPACHO DE ABOGACÍA Y NOTARIADO
LUIS FELIPE LEAL
Abogado y Notario
Miembro de la Academia de Ciencias Penales
Miembro del Instituto Guatemalteco de Criminalística

Guatemala, 30 de noviembre de 2006.

Licenciado:
MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Presente.

Estimado Licenciado Castillo Lutín:

Atendiendo a la providencia de fecha dieciocho de octubre de dos mil seis y que oportunamente se sirvió transcribirme, por la presente, como Revisor de Tesis, emito el dictamen referente al trabajo de tesis presentado por el Bachiller: **BYRON ESTUARDO BARILLAS**, denominado **"ANÁLISIS DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES COMO MECANISMO DE ABUSO DE PODER DE LAS JUNTAS ESCOLARES EN EL CASO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VIEJA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ"**.

He revisado detenidamente el trabajo presentado y considero interesante desde el punto de vista académico y profesional su contenido, principalmente porque el sustentante utilizó una adecuada bibliografía y puso en práctica conocimientos directos de la hipótesis planteada en su oportunidad.

Creo oportuno manifestar que denota el trabajo una claridad de exposición sobre el término de las compras y contrataciones de las juntas escolares como un mecanismo de abuso de poder, y específicamente en el municipio de Ciudad Vieja, Sacatepéquez, aunque en realidad atañe a todos los centros educativos de nuestro país, y de esa suerte dicho trabajo resulta novedoso, interesante y sobre todo, tendrá un significado considerable dentro de la bibliografía nacional para estudiantes de la Facultad y Docentes en servicio ya que considero que en el ámbito nacional se da el mismo problema, por lo que me permito recomendarla.

En virtud de lo anterior, considero que es aceptable el trabajo presentado y cumpliendo con los requisitos exigidos, por lo que le recomiendo se sirva ordenar su impresión para ser discutido en el Exámen Público de su autor, emitiendo mi dictamen favorable.

Atentamente.

Luis Felipe Leal
ABOGADO Y NOTARIO

5ª. Avenida 12-41, 2do. Nivel Oficina 201, Zona 1, Guatemala.
Teléfono: 22383786, 2383773
Col. 1,528

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, C. A.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinte de marzo del año dos mil siete

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante BYRON ESTUARDO BARILLAS, Titulado "ANÁLISIS DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES COMO MECANISMO DE ABUSO DE PODER DE LAS JUNTAS ESCOLARES EN EL CASO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VIEJA DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/sllh

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DECANATO
GUATEMALA, C. A.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

DEDICATORIA

A DIOS: Fuente de sabiduría e iluminación.

A MI ESPOSA: Alba Elisa Ayala González, por su constante ayuda y apoyo.

A MIS HIJOS: Alejandra Dessire y Byron José, motivos de mi esfuerzo y lucha.

A MI MADRE Y ABUELOS: Por haberme formado en la vida y principios transmitidos.

A MI TÍO: Oscar Barillas Flores, por su apoyo, motivación y preocupación,

A MIS SUEGROS Y CUÑADOS: Con cariño por su ayuda brindada.

A MI ASESOR Y REVISOR DE TESIS: Licenciados: Edwin Neftalí Alvarez Medina y Luis Felipe Leal.

A MIS AMIGOS: En general, y en especial a Olga Noemí Rosales Ramírez y Raúl Alvarez Rodríguez, que siempre Me acompañaron en el camino por El camino que recorrí.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Í N D I C E

Pág.

Introducción…….... i

CAPITULO I

1. Las compras y contrataciones..... 1
   1.1. Definiciones..... 1
      1.1.1.Compras..... 1
      1.1.2.Contrataciones..... 2
   1.2. Principios..... 4
   1.3. Elementos..... 5
   1.4. Sistemas de compras y contrataciones..... 6
      1.4.1. Licitación..... 6
      1.4.2. Cotización..... 10
      1.4.3. Contrato abierto..... 11
      1.4.4. Compra directa..... 14
   1.5. Órganos facultados para realizar compras y contrataciones..... 15
   1.6. Instituciones fiscalizadoras de las compras y contrataciones..... 15
      1.6.1. Contraloría de cuentas..... 15
      1.6.2. Auditoria interna..... 17
      1.6.3. Auditoria externa..... 18

CAPITULO II

2. La probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos..... 19
   2.1. Definiciones..... 19
      2.1.1. Probidad..... 19

Pag.

2.1.2. Responsabilidad..... 21
2.2. Regulación legal..... 22
2.3. Principios de probidad..... 22
2.4. Responsabilidades políticas y jurídicas..... 23
2.4.1. Administrativa..... 24
2.4.2. Civil..... 26
2.4.3. Penal..... 27
2.5. Responsabilidades de tipo Administrativo..... 28
2.5.1. Por incumplimiento..... 28
2.5.2. Solidaria..... 28
2.6. Instituciones tutelares de probidad y responsabilidad..... 28
2.6.1. Congreso de la república..... 29
2.6.2. Ministerio público..... 29
2.6.3. Procuraduría general de la nación..... 30
2.6.4. Contraloría general de cuentas de la nación..... 30
2.6.5. Autoridades nominadoras..... 31

CAPITULO III

3. El abuso de poder..... 33
3.1. Definición de poder..... 33
3.2. Clases de poder..... 35
3.2.1. Pericia..... 35
3.2.2. Referencia..... 35
3.2.3. Recompensa..... 35
3.2.4. Coercitivo..... 36
3.2.5. Legítimo..... 36
3.2.6. Administrativo..... 36
3.2.7. Disciplinario..... 36

Pág.

3.2.8. Discrecional..... 36
3.2.9. Jurídico..... 36
3.2.10. Físico..... 37
3.2.11. Económico..... 37
3.2.12. Social..... 37
3.2.13. Cultural..... 37
3.3. Definición de abuso de poder..... 37
3.3.1. Principios..... 40
3.3.2. Características..... 42
3.3.3. Elementos..... 43
3.3.4. Sujetos..... 44
3.4. Medios de Abuso de Poder..... 44
3.4.1. Directos..... 44
3.4.2. Indirectos..... 45
3.5. Efectos del Abuso de Poder..... 45

CAPITULO IV

4. Las juntas escolares de los centros educativos públicos..... 47
4.1. Definición de junta escolar..... 47
4.2. Base legal de formación de una junta escolar..... 47
4.2.1. Constitución Política de la República..... 48
4.2.2. Ley del organismo ejecutivo..... 49
4.3. Miembros de una junta escolar..... 49
4.3.1. Padres de familia..... 49
4.3.2. Docentes de centros educativos..... 49
4.3.3. Directores de centros educativos..... 50
4.3.4. Comités de padres de familia..... 50
4.3.5. Asociación de ex – alumnos..... 50

Pág.

4.4. Órganos que conforman una junta escolar..... 51
4.4.1. Asamblea general..... 51
4.4.2. Junta directiva..... 51
4.5. Trámite de la formación de una junta escolar..... 54
4.5.1. Sensibilización..... 54
4.5.2. Organización..... 54
4.5.3. Legalización..... 55
4.5.4. Capacitación..... 56
4.5.5. Acompañamiento y evaluación..... 58
4.6. Programas que ejecuta una junta escolar..... 60
4.6.1. Dotación de útiles escolares, bolsa escolar..... 60
4.6.2. Mantenimiento y reparación de mobiliario escolar..... 60
4.6.3. Alimentación escolar..... 61
4.6.4. Becas escolares..... 61
4.6.5. Textos escolares..... 61
4.6.6. Mantenimiento a las instalaciones y edificios de los niveles Pre-primario y primario..... 61
4.7. Órganos que controlan el desempeño de una junta escolar..... 61
4.7.1. Asamblea general de padres de familia..... 61
4.7.2. Claustro de docentes..... 62
4.7.3. Direcciones departamentales de educación..... 63
4.8. Instituciones encargadas de fiscalizar la junta escolar..... 63
4.8.1. Contraloría general de cuentas de la nación..... 63
4.8.2. Auditoria interna del ministerio de educación..... 63
4.8.2.1. Gerencia financiera..... 63
4.8.2.2. Unidad de planificación financiera..... 64
4.8.3. Auditorias externas..... 64
4.9. Ventajas y desventajas de las juntas escolares..... 64
4.10. Efectos que se causan por la ejecución de sus proyectos..... 65
4.11. Legislación comparada en cuanto a juntas escolares..... 66

Pág.

TITULO V

5. Las compras y contrataciones de las juntas escolares..... 69
5.1. Principios..... 70
5.2. Características..... 71
5.3. Elementos..... 73
5.4. Finalidad de las compras y contrataciones de las juntas escolares..... 74
5.5. Fundamento legal para realizar las compras..... 75
5.6. Procedimiento utilizado para las compras y contrataciones que realizan las juntas escolares..... 76
5.7. Entes encargados de efectuar las compras y contrataciones..... 77
5.8. Tipo de compras y contrataciones que efectúan las juntas escolares..... 77
5.9. Canales que fiscalizan los programas ejecutados por las juntas escolares.... 79
5.10. Formas de justificar las compras y contrataciones efectuadas por las juntas escolares..... 80
5.11. Tipo de relación entre los proveedores y miembros de las juntas escolares..... 80
5.12. Trabajo de campo sobre las compras y contrataciones..... 81

CONCLUSIONES..... 111
RECOMENDACIONES..... 113
ANEXO..... 115
BIBLIOGRAFÍA..... 119

INTRODUCCIÓN

La administración está relacionada con la conducción racional de actividades, esfuerzos y recursos de una organización, resultando algo imprescindible para su supervivencia y crecimiento. La administración como disciplina tiene por finalidad dar una explicación acerca del comportamiento de las organizaciones, además de referirse al proceso de conducción de las mismas.

Para la consecución de sus objetivos, la administración deberá aplicar como herramienta esencial el método científico, elaborará teorías, modelos e hipótesis.

El desarrollo y fortalecimiento de la administración educativa constituye uno de los programas estratégicos del plan de acción para la educación del plan de gobierno 2004-2007. El Proescolar se convierte en una estrategia de la dirección general de programas de apoyo.

Las características de Digepa/Proescolar, propician la instalación de un nuevo modelo de gestión en los centros escolares públicos de los niveles pre-primario y primario del área urbana y rural del país, cuyo eje lo constituye la comunidad escolar organizada y legalizada en juntas escolares, con el propósito de que se presten con eficiencia, efectividad y oportunidad los servicios y programas de apoyo, cuyos recursos son transferidos por el Ministerio de Educación.

El enfoque hacia los resultados, permite que la Digepa/Proescolar constantemente evalúe sus actividades, orientadas al logro de brindar mejores servicios y programas a nivel local para que los niños y niñas guatemaltecas permanezcan en el aula, y se mejore la calidad de los aprendizajes.

La Participación ciudadana, la instalación de competencias en cada junta escolar, la descentralización, y la subsidiaridad son los principios fundamentales que guían el funcionamiento del Proescolar.

En razón de lo expuesto, el problema de la presente investigación se definió así: Será el mecanismo de compras y contrataciones que realizan las juntas escolares de los centros educativos públicos del municipio de Ciudad Vieja del departamento de Sacatepéquez, una forma de abuso de poder.

El marco teórico partió de que la administración no sólo busca explicar el comportamiento de las organizaciones, sino que comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos para operar y transformar esa realidad que son las organizaciones y así también lo que es el desarrollo y fortalecimiento de la administración educativa.

El proceso de compras y contrataciones realizado por las juntas escolares, se convierte en un mecanismo de abuso de poder debido a que existe diversidad de influencias y relaciones con los proveedores, lo que determina que sus miembros puedan efectuar mal manejo de los recursos de que son dotados o bien incurran en una probabilidad de corrupción

Los objetivos planteados fueron cumplidos porque se pudo determinar los diversos mecanismos de compras y contrataciones que permiten y fomentan el abuso de poder de las juntas escolares, ya que se analizó la regulación legal de las compras y contrataciones de las juntas escolares, lo que me permitió conocer de cerca los procedimientos que se utilizan en la selección de proyectos, y a la vez analizar los canales de control y fiscalización a que están sujetas las juntas escolares.

Se emplearon los siguientes métodos: el analítico, sintético y deductivo. Las técnicas empleadas fueron: la bibliográfica, documental é investigación de campo.

La investigación fue dividida en cinco capítulos: el primero, aborda la temática relativa a las compras y contrataciones; el segundo, referente a la probidad y responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos; el tercero, comprende el abuso de poder; el cuarto, las juntas escolares de los centros educativos públicos, y finalmente el quinto, se refiere a las compras y contrataciones de las juntas escolares.

Asimismo, se incluyen las conclusiones a que arribé en la investigación, y las recomendaciones que se proponen para atender la temática analizada.

CAPÍTULO I

1. Las compras y contrataciones

1.1. Definiciones

1.1.1. Compras

En la actualidad, las compras deben considerarse como una función vital para el éxito de cualquier institución, cuyo objetivo será adquirir las diversas materias y artículos indispensables para la fabricación de los bienes a que se dedica, o bien de productos terminados para su venta o brindar los servicios adecuados, poniendo en juego todos los elementos necesarios para conseguirlo.

En nuestro país, la compra, venta de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas están sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala.

Algunas definiciones de compras:

" Adquisición de algo mediante dinero" [1]

"La operación que se propone suministrar, en las mejores condiciones posibles, a los distintos sectores de la empresa, los materiales (materias primas y productos semiacabados, accesorios, bienes de consumo, máquinas, servicios, etc.) que son necesarios para alcanzar los objetivos que la administración de la misma ha definido" [2]

---

[1] Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas y sociales**, pág. 217.
[2] Calimeri, Michele, **Organización del almacen**, pág. 180.

De manera tradicional, es una operación que se realiza para satisfacer una determinada necesidad; o bien es la función responsable de efectuar todas las compras requeridas por una empresa, en el momento oportuno.

Podría enumerar una serie de compras, pero detallo a continuación las siguientes:

- Mercaderías
- Materia prima
- Papelería y útiles
- Material de empaque
- Compra neta
- Compra venta
- Compra venta a plazos
- Textos escolares
- Material didáctico
- Alimentos y sus derivados

1.1.2. Contrataciones

En nuestro medio, la contratación se enfoca a que el Estado y los particulares que suscriban un tipo de contratación administrativa, deben tener certeza jurídica, el primero para obtener el cumplimiento y el segundo de recibir el pago o el cumplimiento del contrato.

En general, contrato es una relación jurídico bilateral, en donde se pone de manifiesto la libertad de voluntades, tanto del Estado, de sus entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, así como de los particulares, poniéndose el Estado y sus entidades en igualdad de derechos y obligaciones frente al particular.

Al llevar a cabo un contrato con el gobierno, con una corporación o con un particular, se realiza con el objeto de ejecutar una obra material o prestar un servicio por precio o precios determinados.

Los contratos administrativos se definen como: " Declaración de voluntad del Estado, a través de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas; con una persona individual o colectiva, privada o pública, nacional o internacional, con el compromiso del primero de pagar honorarios o un precio por la actividad, servicio o bien, que le presta el contratante, bajo las condiciones establecidas en las leyes de orden público y sometidos en caso de conflicto o incumplimiento a la jurisdicción privativa de lo contencioso administrativo."[3]

Otra definición es la que se refiere como: "La obligación bilateral, convenida, es decir consensual en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada en relación a la otra, en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones convenidas, sin que ello implique una merma de los derechos económicos que la otra pueda hacer valer.[4]

La dispersión legal en materia de contratación administrativa es sumamente negativa y la única fórmula conocida para erradicarla de este importante campo es la emisión de una sola ley. La contratación entonces, puede ser regulada exclusivamente por una ley; el contenido de esta ley: el campo de aplicación de la ley (para responder a la interrogante de a qué entidades y tipos de contratos les será aplicable la ley); capacidad para contratar (para responder a la interrogante de quiénes pueden contratar con la entidades públicas); inhabilidades (en qué situación los particulares no pueden celebrar contratos) o incompatibilidades (en qué situación los funcionarios no pueden celebrar contratos); clases de contratos administrativos (qué tipo de contratos pueden considerarse administrativos por definición legal); requisitos de los contratos administrativos (que son diferentes a los requisitos de los contratos civiles o privados); facultad exclusiva del presidente de la República de contratar a nombre de la nación o del Estado, facultad que podrá delegar

[3] Godínez Bolaños, Rafael, **Temas de derecho administrativo, Los contratos administrativos**, pág. 8.
[4] Alvarez Gendin, Sabino, **Tratado general del derecho administrativo**, Tomo I, pág. 369.

específicamente en otros funcionarios públicos; trámite de los contratos escritos y verbales; clases de licitación, cláusulas obligatorias de los contratos; registros; responsabilidades de las partes contratantes, etcétera.

En la administración, en principio, el monto de o la cuantía de la negociación determina que el contrato sea escrito o verbal. La regla general es que los contratos sean escritos, dependiendo de la cuantía de la negociación; la excepción, o sea la omisión de contrato escrito, en la doctrina se denomina contrato oral o verbal.

Por aparte, el monto o cuantía de la negociación determina que la base de la contratación descanse en dos reglas:

- Todo contrato debe de licitarse;
- Todo contrato debe licitarse públicamente.

Las dos reglas anteriores pueden admitir la excepción de que la ley prescribe expresamente los casos en que no procede la licitación pública, sino la contratación directa.

1.2. Principios

Las directrices más importantes en lo que respecta a las compras y contrataciones son:

a) Cumplir con formalidades

   Al efectuar las compras y contrataciones cualquier órgano facultado para las mismas, tiene que poner especial atención en cumplir con las formalidades establecidas dentro de la normativa legal que debe acatar, ya que de lo contrario, estaría actuando fuera de la misma.

b) Cumplir con los procedimientos

Especialmente en el momento de suscribir en definitiva los contratos, se deben observar los procedimientos previos establecidos en la ley; dentro de los cuales encontramos la licitación, la cotización, el contrato abierto, la compra directa.

c) Manifestación de voluntad

Es importante observar que el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, así como los particulares tanto individual como jurídicamente, deben manifestar su plena voluntad, ya que el Estado y sus diversas instituciones, no imponen aquí su soberanía, de ser así, estaría el Estado obteniendo ventaja sobre los demás, entonces es muy importante que el Estado ponga de manifiesto la voluntad de derecho privado.

d) Igualdad de las partes

Tanto los particulares y principalmente el Estado se colocan en igualdad de condiciones para poder llevar a cabo las compras y contrataciones.

1.3. Elementos

Se deben tomar en cuenta los diversos elementos que intervienen en el proceso de las compras y contrataciones, poniendo especial atención en los siguientes:

a) Personal

Dentro de éstos, se encuentran los sujetos o partes que generalmente son dos, el Estado y sus instituciones y una persona individual o jurídica.

b) La forma

Toda compra y contratación finalmente debe quedar plasmada por escrito con o sin intervención notarial, de acuerdo a como esté establecido en la ley.

c) El Contenido

Debe consistir en hechos lícitos, ciertos y determinados con la actividad patrimonial del Estado, específicamente compra de bienes, suministro de utensilios, alimentos, construcción y reparación de edificios, compra de material didáctico, etcétera.

d) Manifestación de voluntad de los sujetos

El Estado y sus entidades, así como las personas individuales y jurídicas que participan en un proceso de compras y contrataciones, deben expresar libremente su plena voluntad sin que haya prevalencia de una sobre otra.

1.4. Sistemas de compras y contrataciones

1.4.1. Licitación

La licitación pública es “un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos por el que la administración invita a los interesados para que sujetándose a las bases fijadas en pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa, con lo cual queda perfeccionado el contrato”.[5]

También se puede definir como el procedimiento mediante el cual, previa invitación, la entidad contratante selecciona entre varias personas que compiten en igualdad de condiciones, a la que ofrezca las mejores condiciones para contratar.

De lo anterior se deducen los siguientes elementos:

- Es un procedimiento
- Previa invitación

[5] Dromí, José Roberto, **Las funciones del Estado y Los servicios públicos**, pág. 257.

- Selección en igualdad de oportunidades

  Este elemento es clave y de su observancia depende, la eliminación de las preferencias y desigualdades que dan lugar a la nulidad, o la declaración de estar desierta la licitación.

- Ofrecimiento de mejores condiciones

  La licitación no es siempre un procedimiento obligatorio; existen casos en que la licitación debe observarse por imperativo de la ley, pero hay casos en que a pesar de no estar prevista en la ley, se observa por razones de conveniencia y moralidad pública.

Los principios jurídicos que rigen toda licitación son:

- El derecho de oposición o concurrencia de los oferentes
- La licitación pública
- Igualdad entre los licitadores

La licitación tiene especial importancia, ya que los contratos del Estado y sus distintas entidades, se llevan a cabo con los particulares, en lo referente a la ejecución de obras, suministros o prestación de servicios públicos tiene que hacerse por este procedimiento para su adjudicación, de acuerdo con un pliego de condiciones, al licitante que ofrezca mejor precio y mayores ventajas. Sólo en muy contadas hipótesis la ley permite prescindir de la garantía de licitación.

En nuestro medio el proceso de licitación se encuentra regulado en la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República, la cual estatuye que la compra o contratación de bienes debe hacerse por este proceso cuando el monto de los mismos sobre pase el valor de novecientos mil quetzales, también regula lo relacionado con los requisitos que se deben completar, entre los que merecen especial atención los siguientes:

- Formación de una junta de licitación

  Se conforma por cinco miembros nombrados por la autoridad administrativa superior, seleccionados entre los servidores públicos de la entidad contratante, y será el único órgano competente para recibir, calificar ofertas y adjudicar el negocio.

- Documentación para la licitación

  Se requiere:

- Bases de licitación;
- Especificaciones generales;
- Especificaciones técnicas;
- Disposiciones especiales;
- Planos cuando se refiera a obras.

Estos documentos deben ser aprobados por la autoridad administrativa superior de la dependencia, previo dictámenes técnicos de personal especializado que designe la autoridad superior y en caso de no tener personal calificado podrá solicitar la colaboración de otra institución.

- Publicaciones

  La convocatoria a licitar deberá publicarse por tres veces en un lapso de diez días; dos en el diario oficial y una en otro diario de mayor circulación, debiendo mediar un plazo de ocho días entre la ultima publicación y el día fijado para la recepción de las distintas ofertas.

- Entrega de ofertas

  Las ofertas con los documentos requeridos deben entregarse directamente a la junta de licitación, en el lugar, dirección, fecha, hora y forma señalada en las bases. Dichas ofertas deberán ir acompañadas de una declaración jurada, que en caso de ser falsa, corresponde a los oferentes responder por los daños y perjuicios causados.

Las personas individuales y jurídicas que participen en este proceso, solamente pueden presentar una oferta.

- Apertura de plicas

  Se lleva a cabo en acto público transcurridos treinta minutos después de la hora señalada para la recepción, debiéndose hacer constar en acta.

  En caso de existir una sola oferta, la junta de licitación se la puede adjudicar a ésta, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos, o bien puede abstenerse de adjudicar; en caso de que no existan ofertas debe hacerlo conocer a la autoridad administrativa correspondiente para que se prolongue el plazo de recepción de ofertas, y de no volver a existir ofertas se le faculta a la autoridad administrativa superior para que lleve a cabo la compra directa.

- Adjudicación

  La junta la adjudicará al oferente que reúna los requisitos y condiciones de las bases, debiendo hacer al mismo tiempo una calificación de los oferentes que se clasifiquen sucesivamente para que en caso de no llevarse a cabo el contrato con el adjudicatario, ésta se realice con el subsiguiente. Puede efectuarse una adjudicación parcial si:

- Está dictaminado en las bases.
- Cuando convenga a los intereses del Estado según la naturaleza de los bienes, suministros, obras o servicios.
- Si no forma parte de una obra unitaria.

  Dentro del plazo de tres días se notifica la resolución razonada a cada uno de los oferentes, y dentro del plazo de dos días al quedar firme lo resuelto por la junta, se cursa el expediente a la autoridad administrativa superior, la que aprobará o improbará lo actuado, y en caso de falta de aprobación puede ordenar su revisión de la siguiente forma:

- El expediente vuelve a la junta dentro del plazo de dos días.
- La junta revisa la evaluación y hace la adjudicación dentro del plazo de cinco días, en que puede confirmar o modificar su decisión en forma razonada.
- Devuelto el expediente por la junta a la autoridad administrativa superior aprobará o improbará lo actuado por la junta dentro de un plazo de cinco días.

Los organismos del Estado y sus entidades pueden prescindir de la negociación en cualquier fase que se encuentre, de la siguiente forma:

- Posterior a la presentación de ofertas y antes de adjudicar, la junta debe hacer una calificación para compensar a los oferentes de los tres primeros lugares por los gastos efectuados en sus ofertas, por el equivalente de dos y medio por millar.

- Después de la adjudicación pero antes de suscribir el contrato, sólo se compensa al oferente ganador de los gastos efectuados en su oferta y otros trámites, con el cinco por millar.

1.4.2. Cotización

Determinación del curso del cambio y del precio corriente de las mercaderías, fletes, seguros, fondos públicos nacionales y cualesquiera otros papeles de crédito, como resultado de las operaciones, transacciones reales y legítimas verificadas habitualmente en las bolsas o mercados.

La cotización, se encuentra regulada en el capítulo II, de la Ley de Contrataciones del Estado, Artículos del 38 al 42 de la citada ley, y en los Artículos del 14 al 16 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo gubernativo número 1056-92; los cuales establecen el siguiente procedimiento:

a. Monto de Cotización

   Si el precio de bienes, obras, suministros o remuneración de servicios sobrepasa los treinta mil quetzales y no excede del monto de novecientos mil quetzales se debe de utilizar la cotización.

b. Junta de cotización

   Se integra con tres miembros que deben ser servidores públicos de la entidad contratante, nombrados por la autoridad administrativa superior.

c. Formulario de cotización

   Con este formulario se obtienen las diversas ofertas, tres ofertas si el monto no excede de trescientos mil quetzales, y cinco ofertas cuando exceda de trescientos mil quetzales y no sobrepase los novecientos mil quetzales.

   Los formularios, bases, especificaciones generales, especificaciones técnicas, disposiciones especiales y planos cuando se trate de construcciones, se tiene que entregar a los interesados en presentar sus ofertas, dichos documentos deben ser aprobados por la autoridad superior previo a requerirse las ofertas.

d. Presentación de cotizaciones.

   Las ofertas serán presentadas por escrito, en el formulario respectivo acompañando los documentos requeridos, patente de comercio y/o sociedad. En lo que pueda ser aplicable se utilizará el procedimiento establecido para la licitación.

1.4.3. Contrato abierto

Nuestra legislación, regula este sistema de compras y contrataciones, él cual está exonerado de los requisitos que se establecen para la licitación y cotización; pudiéndose llevar a cabo por los diversos organismos del Estado, sus entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas, municipales y estatales, que lo pueden hacer directamente

con los proveedores que estén calificados previamente por el Ministerio de Finanzas Públicas, que es el encargado de administrarlo a través de la dirección de adquisiciones, consistiendo en solicitar mediante convocatoria pública, la oferta de precios de los bienes de uso general y constante que necesite el sector público o de considerable demanda que sean requeridos por dos o más instituciones del Estado y sus diversas entidades con destino al cumplimiento de sus programas de trabajo; la suscripción del contrato se efectúa así:

a. Para el organismo Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo Electoral y la Corte de Constitucionalidad, el contrato lo suscribirá el presidente de cada organismo.

b. En negociaciones de las dependencias de la Presidencia de la República, lo suscribirá el Secretario General de la Presidencia.

c. Para entidades descentralizadas y municipalidades, de acuerdo a su ley orgánica o Código Municipal.

d. Para las dependencias sin personalidad jurídica, corresponderá al ministro del ramo a que se refiera.

Los diversos contratos deben suscribirse en papel membretado de la dependencia interesada o en papel simple con su respectivo sello, y si dicho contrato debe de inscribirse en algún registro forzosamente debe hacerse constar en escritura pública, que podrá faccionar el escribano de gobierno o bien un notario, cuyos honorarios serán cubiertos por la persona interesada y no por el Estado. Se puede omitir el contrato escrito, cuando se refiera a mercancías, obras, bienes o servicios que se adquieran en el mercado local o sean de entrega inmediata y siempre que el monto no exceda de cien mil quetzales.

Los contratos deben de acoplarse al siguiente procedimiento:

- Publicaciones

  Se realizan dos publicaciones en el diario oficial con intervalo de cinco días entre cada una.

- Junta de calificación

  La dirección de adquisiciones del ministerio de finanzas públicas, es la encargada de llevar un banco de dichas juntas, que se conforman con tres integrantes nombrados, uno por el ministerio de finanzas públicas, uno por la dirección de adquisiciones y otro por la dependencia o entidad afín al tipo de especialidad del bien, los cuales deben ser personas idóneas, con capacidad técnica y efectividad; dicha junta se encarga de la recepción, apertura, calificación y adjudicación del contrato.

- Adjudicación del contrato abierto

  La adjudicación se puede realizar en forma total o parcial a los oferentes que se ajusten a las especificaciones y ofrezcan el precio más bajo, en caso de darse un empate los oferentes presentarán nueva oferta con precio menor al que provocó el empate. Los oferentes que hayan obtenido el segundo y tercer lugar podrán participar en el contrato abierto cuando incumpla el primer lugar.

En ningún caso, se adjudica un contrato abierto si el precio de la oferta es igual o mayor al precio registrado por la dirección de adquisiciones.

Los contratos abiertos serán firmados por el director de adquisiciones y el propietario o representante legal de la empresa favorecida, dentro de un plazo de cinco días posteriores a la adjudicación, estando vigentes por el plazo que en cada concurso se determine.

En caso de incumplimiento de los contratos, éstos deben ser reportados a la dirección de adquisiciones para los efectos legales que procedan.

En ningún caso, el ministerio de finanzas públicas deberá autorizar el pago de

adquisiciones hechas por otro sistema diferente al descrito, si los precios son iguales o superiores a los que figuren en las listas del contrato abierto.

La suscripción definitiva del contrato debe efectuarla el funcionario de grado jerárquico inferior al de la autoridad que lo aprobó, debiendo ser aprobado dentro de los diez días calendarios a partir de la presentación de la garantía, consistente en fianza, depósito en efectivo o constituir hipoteca en los porcentajes que proceda.

La prorroga sólo podrá llevarse a cabo por caso fortuito, causa de fuerza mayor o bien por cualquier otra causa no imputable al contratista.

1.4.4. Compra directa

Hay contratación directa cuando el Estado elige directamente al contratista sin concurrencia u oposición, igual que los particulares, y celebra el convenio o contrato. A veces debe cumplir con ciertos requisitos mínimos, como solicitar precios a varios interesados, recabando por lo menos, tres presupuestos o propuestas. Cuando la solicitud de ofertas fracasa o se cumple parcialmente, la administración queda en libertad para contratar en forma directa con quien considere más conveniente a sus intereses.

La contratación directa es un procedimiento renunciable por parte de la administración, y no constituye una obligación. Es una atribución o facultad, pues si lo estima conveniente la administración puede acudir a la licitación. De acuerdo con nuestra ley, que en mala forma regula la contratación; las llamadas compras menores no se encuentran dentro de la norma de la contratación directa a pesar de tener tal carácter, y regula casos de excepción a la licitación sin ni siquiera darles a los que realmente tienen ese carácter.

La compra directa, consiste en la contratación que se efectúa en un solo acto, con una misma persona y por un precio de hasta treinta mil quetzales, o bien cuando llevando el proceso de licitación no se presente ningún oferente.

Toda compra directa, se lleva a cabo bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa superior de la entidad interesada en la compra, para lo cual debe de tomar en cuenta:

- El precio;
- La calidad;
- El plazo de la entrega;
- Otras condiciones favorables al Estado.

1.5. Órganos facultados para realizar compras y contrataciones

Dentro de estos órganos se encuentran los siguientes:

- Los organismos del Estado;
- Entidades descentralizadas;
- Entidades autónomas;
- Unidades ejecutoras;
- Las municipalidades;
- Empresas estatales;
- Empresas municipales.

1.6. Instituciones fiscalizadoras de las compras y contrataciones

Dentro de la normativa legal de nuestro país, se encuentran las siguientes instituciones, como las principales fiscalizadoras de los fondos públicos.

1.6.1. Contraloría General de Cuentas de la Nación

Institución técnica y descentralizada que goza de independencia funcional, técnica y

administrativa, con competencia en todo el territorio y con competencia para poder establecer delegaciones en cualquier lugar de la república.

Compete a la contraloría de cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos, así como de cualquier interés hacendario de los organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero, y también de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas.

La Contraloría General de Cuentas de la Nación, está a cargo del Contralor General de Cuentas, quien a su vez es auxiliado por otros contralores, que son los encargados de controlar, supervisar la contabilidad y otros asuntos administrativos, sirviendo de enlace o intermediario entre el contralor general y las diversas dependencias del Estado de Guatemala, pero se tiende a confundir las atribuciones de los contralores con las del auditor interno de cada ministerio.

El Contralor General de Cuentas es el funcionario de la Contraloría General de Cuentas, quien como delegado o representante de ésta, tiene la responsabilidad de velar por los intereses del Estado, fiscalizando, auditando a todos los funcionarios y empleados de éste, de empresas descentralizadas, autónomas y semiautónomas que tengan a su cargo la custodia y manejo de fondos públicos u otros bienes. El Contralor General de Cuentas para cumplir con su cometido debe estudiar y estar al tanto de las técnicas contables, de auditoria, de computación y de las leyes tributarias, reglamentos y disposiciones que tengan relación con el desempeño de sus funciones, debiendo emplear:

- Diligencia;
- Sagacidad;
- Habilidad;
- Iniciativa;
- Prudencia;

- Comedimiento;
- Postura;
- Evitar polémicas.

En sí debe de concretarse al cumplimiento de la comisión que le fue encomendada dentro del marco de las leyes aplicables al caso, ya que representa a la máxima institución fiscalizadora del Estado.

1.6.2. Auditoria interna

La auditoria interna "es la desarrollada por un auditor dependiente de la institución del Estado que audita, vinculado con ella a través de una relación laboral, y tiene por objetivo verificar la adecuación a la institución de los diferentes métodos y sistemas empleados en el proceso de control interno, determinando si son correctos o fiables, expresando además las posibles mejoras a introducir."[6]

En sí la auditoria interna es un control interno que consiste en un plan coordinado entre la contabilidad, las funciones de los empleados y los procedimientos establecidos, de tal manera que la administración de una institución pueda depender de estos elementos para su información, protección y control.

Los objetivos que se persiguen con el control interno, son:

- Comprobación de los datos que proceden de la contabilidad.
- Prevención de fraudes de empleados y en caso de que suceda posibilidad de descubrirlos y determinar su costo.
- Localización de errores, promoviendo la uniformidad y la corrección al registrar las operaciones.

[6] Alvarez López, J., **Curso de auditoria contable**, pág.,50.

- Salvaguardar los bienes y obtener un control efectivo sobre todos los aspectos vitales de la institución.

1.6.3. Auditoria externa

Puede ser definida como “aquella que realiza un auditor profesional independiente, que mantiene con el Estado o institución una vinculación contractual relacionada exclusivamente con el encargado de la realización de la auditoria.”[7]

Se lleva a cabo cuando el control contable de una institución se confía a expertos o técnicos ajenos a la misma, también se le denomina auditoria o censura de cuentas. La auditoria puede ser total o parcial, según el alcance que tenga la misma, la cual debe de concretarse en el mandato escrito de quien confía el trabajo, también puede tener carácter obligatorio si se realiza en virtud de disposición legal que así la imponga, o voluntaria si es a solicitud de una parte interesada de la institución, pero sin que exista obligación legal de realizarla.

La labor del censor de cuentas ha de concretarse en un informe en el que deberá puntualizar todos los extremos resultantes de la revisión, separando los hechos observados de las consideraciones subjetivas que el análisis de los mismos sugieran.

[7] Sánchez Fernández de Valderrama, J.L., **Teoría y práctica de la auditoria**, pág. 25.

CAPÍTULO II

2. La probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos

2.1. Definiciones

2.1.1. Probidad

"Bondad, rectitud de animo, hombría de bien y honradez en el obrar." [8]

La probidad se puede definir como: la rectitud, honradez e integridad de pensamiento y acción, que debe de manifestarse en especial contra los abusos y la corrupción.

Probidad es la integridad, la honradez y la virtud en el actuar de todos los hombres, que de ser así no existiría la corrupción. En términos generales la probidad es el bien y la corrupción el mal, el bien es el objeto de estudio de la ética, la que intenta encontrar principios generales que permitan distinguirlo y explicar porque existe el bien y por que existe el mal. La moral, en cambio, es la práctica cotidiana, de la acción humana, cuyos actos morales son objeto de estudio de la ética.

En cualquier sociedad existirá la opción de actuar bien o mal. Esa es la dicotomía que se resuelve con la libertad. El hombre tiene que decidir la opción que su moral le señale. Es el libre albedrío de la religión cristiana o la libertad de la voluntad desde el punto de vista filosófico.

La probidad esta definida por la moral de cada época, pero ello no significa que sea relativa en términos individuales. Es relativa en términos históricos, pero siempre debería de tener la connotación de actuar con honradez e integridad.

[8] Editores Salvat, **La enciclopedia**, Volumen XVI, pág.12,696.

Al referirme a las conductas éticas en el desarrollo de la función pública, pretendo que bajo tal concepto se abarque no sólo las actividades de los funcionarios de manera tal que se ajusten a los principios que regulan el marco de lo que es debido como comportamiento en sus actos, sino que además debe también alcanzarse el principio de la maximización en la eficacia de la gestión que lleva a cabo.

Tal determinación surge si se otorga a la ética su significación final, como cualidad y tendencia a buscar el bien y lo malo que moralmente es bueno o correcto.

En el primer aspecto antes indicado, es importante señalar que son los mecanismos preventivos los que posibilitan un fortalecimiento de escenarios transparentes que impidan la corrupción.

Entiéndase como tales, los medios que permitan velar por una conducta ajustada al ordenamiento normativo y social de una población determinada, bajo los aspectos considerados debidos como conductas correctas en la actuación de los funcionarios.

Un seguimiento adecuado en las gestiones que llevan a cabo los funcionarios de la administración pública, permite establecer una premisa primordial en la prevención de ulteriores irregularidades en sus actos, puesto que determina la noción de castigo a lo incorrecto o indebido, siendo que a la vez formula una premisa válida en torno a la conducta que requiere la sociedad en su conjunto.

Tal es que lo requerido o debido pasa a constituir el fundamento de actuación del funcionario, y de esta manera su conducta es más fácil de ser imitada por aquellos con quienes comparte el desarrollo de sus actividades.

El otro fundamento de la ética en la función pública, es el referido a la maximización en la gestión, y que está integrado por todas las conductas tendientes a obtener el mayor rendimiento y funcionalidad en el desarrollo de las tareas del funcionario, con capacitación y formación adecuada en el ejercicio de la función que ejerce.

2.1.2. Responsabilidad

"Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible descuido, ignorancia o inadvertencia en cosa o asunto determinando obligación de dar satisfacción y reparar los daños de las propias acciones."[9]

"Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario".[10]

En el mundo jurídico la definición de responsabilidad, y más aún su realización cabal, integra fundamental pieza en las relaciones humanas y para restablecer la estricta equidad en lo patrimonial y de discernimiento retributivo acorde con la conducta humana, especialmente en sus manifestaciones negativas. De borrar la responsabilidad, la convivencia humana retrocedería a las expresiones más crudas del salvajismo y representaría el impunismo frente a las culpas más graves y a las mayores perfidias.

Las dos categorías básicas de la responsabilidad jurídica (opuesta a la moral, la del fuero interno, fundada en el pecado, en la falta de ley divina) las integran la responsabilidad civil y la responsabilidad penal.

Todo funcionario debe fidelidad a la Constitución, la cual regula la fidelidad desde el momento que en todos los actos debe observarse estrictamente el apego en sus decisiones, debido a esa razón todo funcionario debe de hacer el protesto correspondiente antes de ejercer la función pública.

El Artículo 155 de la Constitución Política de la República preceptúa: Cuando un dignatario, funcionario o empleado del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en

---

[9] Editores Salvat, **Ob. Cit.,** Volumen XVII, pág. 13,304.
[10] Cabanellas, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, pág. 735.

perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causen.

La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos, podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años.

La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

Ni los guatemaltecos ni los extranjeros, podrán reclamar al Estado, indemnización por daños o perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles.

2.2. Regulación legal

En Guatemala la probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos se encuentra regulada en el Decreto 89-2002 del Congreso de la República, dicha normativa hace referencia en uno de sus considerandos que los acuerdos de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria y el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, el Estado asumió el compromiso de reformar, fortalecer y modernizar la gestión pública, en procura de un manejo transparente y absolutamente honrado en el uso de los recursos públicos como condición para lograr que las funciones de la administración pública tenga la capacidad de cumplir con el poder supremo de garantizar a los habitantes del país el bien común.

2.3. Principios de probidad

Los principios de probidad son los siguientes:

a. Cumplimiento estricto de los preceptos constitucionales y legales.

b. Ejercicio de la función administrativa con transparencia.
c. Preeminencia del interés público sobre el privado.
d. Prudencia de la administración de los recursos del Estado, y demás entidades descentralizadas y autónomas del mismo.
e. imparcialidad y transparencia de la gestión administrativa.
f. Actuación con honestidad y lealtad en el ejercicio del cargo, empleo o prestación de un servicio.
g. Fortalecer los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos.
h. Establecer procedimientos administrativos que faciliten las denuncias por actos de corrupción.

2.4. Responsabilidades políticas y jurídicas

Todo funcionario que ejerce una función, indudablemente queda sometido a diferentes clases de responsabilidades en que puede llegar a incurrir.

Dentro de esas responsabilidades se encuentran las de tipo político y de tipo jurídico, encontrando dentro de este último caso la responsabilidad de tipo administrativo, civil y penal.

La responsabilidad de tipo político surge de las decisiones que toman los funcionarios, tales como el Presidente de la República, Ministros de Estado y Gobernadores Departamentales, este tipo de responsabilidad se establece mediante el control parlamentario conocido como juicio político o interpelación de Ministros de Estado, así como de la concurrencia de otros funcionarios ante el Congreso de la República previo llamado que hagan los diputados del congreso o bien las bancadas que conforman el mismo.

La responsabilidad de tipo jurídico se da cuando los funcionarios infringen las

normas legales o bien dejan de cumplirlas, y como se dejo plasmado anteriormente se encuentran las responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal.

2.4.1. Responsabilidad administrativa

Hasta el proceso constitucionalista de las postrimerías del siglo XVIII y de los albores del XIX, el endiosamiento del absolutismo regio había conducido a la plena irresponsabilidad de la administración pública, infalible en sus decisiones e impune ante sus estragos. Una revisión de los valores jurídicos condujo, a igual tiempo que se reconocían derechos políticos a la ciudadanía, a la fijación de deberes de resarcimiento económico a los órganos del poder ejecutivo, aunque privilegios monárquicos y el servilismo de sus servidores, incluso de la mayor categoría inventara todavía la tesis de la inviolabilidad de los soberanos y descargara en sus ministros, con rarísima exigencia, y menos efectividad aún, las posibles responsabilidades civiles o penales por los actos administrativos.

La responsabilidad será directa, cuando se trate de daños y perjuicios ocasionados, sin culpa o negligencia graves, por los órganos, autoridades o funcionarios en el ejercicio de sus respectivas atribuciones o en el cumplimiento de las obligaciones o servicios encomendados.

La jerárquica responsabilidad administrativa, por exigirla y sancionarla la misma administración pública, alcanza a las autoridades locales, a sus delegados, a los miembros de las corporaciones legales y a los funcionarios de las mismas por negligencia, extralimitación o desobediencia en el desempeño de sus funciones, con imposición de los correctivos pertinentes.

La responsabilidad administrativa, se origina del incumplimiento de las funciones del cargo, en la forma que establece la ley si el incumplimiento es motivo de desorden dentro del órgano o entidad administrativa, (negligencias, ausencias, retrasos, faltas a la moral o a la higiene, realizar colectas, no tramitar los expedientes dentro de los plazos legales,

impericia, etc.), el funcionario superior, en cumplimiento de su potestad de control y sanción, puede aplicar medidas coercitivas al implicado, previa audiencia para que se defienda. La Ley de Servicio Civil en el Artículo 74 regula las sanciones que deben imponerse, comenzando por la amonestación privada y verbal, amonestación pública y escrita, hasta la suspensión sin goce de sueldo, pero si la conducta fuere reiterada puede imponerse una medida expulsiva de despido con causa justa.

Cuando las resoluciones y actos de los funcionarios afectan los derechos de los particulares, reconocidos por las normas legales, entonces se produce responsabilidad administrativa hacia el ámbito externo de la administración. En este caso, son los particulares afectados los que tienen la facultad de exigir el control administrativo, para que se lleve a cabo la revisión de la actuación y se revoque o modifique. La forma de deducirle al funcionario responsabilidades administrativas externas, es por el sistema de control a petición de parte, a través de la interposición de medios de defensa legal. Los recursos administrativos, reciben diversas denominaciones en nuestra legislación: revocatoria, reposición, reclamo, apelación, etc., son resueltos por el funcionario superior y en otros casos, cuando la resolución emanó del propio funcionario superior, éste mismo resuelve los recursos en su contra.

Cuando los funcionarios incurren en responsabilidad por mala aplicación de los fondos públicos, al no aplicar las normas establecidas en la normativa legal (Ley de Contrataciones del Estado), son sometidos a la jurisdicción del tribunal de cuentas.

La ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos en su Artículo 8 regula que la responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo cuando se incurre en negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados o prestan sus servicios, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviere encomendados y no ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, o bien se incurra en falta o delito.

2.4.2. Responsabilidad civil

Consiste en la obligación de resarcir, en lo posible, el daño causado y los perjuicios inferidos por uno mismo o por un tercero, y sin causa que excuse de ello. Recae personalmente sobre los funcionarios públicos en razón del desempeño de sus cargos y sin que puedan alegar la absorción característica proveniente de la responsabilidad administrativa.

Corresponde contra todos los funcionarios del orden gubernativo, que en el ejercicio de su cargo infrinjan, con actos u omisiones, algún precepto cuya observancia les haya sido reclamada por escrito. Implica la obligación de resarcir los daños y perjuicios que se hayan causado al reclamante por las infracciones legales señaladas.

En nuestro medio esta clase de responsabilidad se da cuando los funcionarios en el ejercicio de sus cargos, causan daños y perjuicios a los administradores. Dentro del Código Procesal Civil y Mercantil existe lo que se denomina Juicio Sumario de Responsabilidades, el cual es el medio para deducir las responsabilidades en que ha incurrido el funcionario.

La Constitución Política de la República, en el Artículo 155 regula la responsabilidad solidaria del Estado y establece que cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de los particulares, el Estado o la institución en que presta sus servicios, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causen.

También se incurre en responsabilidad civil cuando se causa daño o perjuicio a las personas individuales o jurídicas, en cuyo caso puede ser sometido el funcionario público a la jurisdicción civil, a través del ya mencionado juicio sumario de responsabilidades.

En el Artículo 9 de la ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos se establece que genera responsabilidad civil la acción u omisión que con

intención, por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Los daños y perjuicios que provengan de la tal responsabilidad se harán efectivos con arreglo al código civil y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia, salvo que la acción civil se decida dentro de la acción penal en forma conjunta.

2.4.3. Responsabilidad penal

La responsabilidad es de tipo penal, cuando afecta a la sociedad, y la acción u omisión delictiva esta sancionada con una pena, produce casi siempre un perjuicio material o moral, que merece ser reparado para satisfacer, junto con el interés social que se concreta en la sanción criminal, la lesión patrimonial o afectiva que la víctima o sus causahabientes experimentan.

Dentro del Código Penal existe una serie de delitos o faltas en que los funcionarios públicos pueden llegar a incurrir en el ejercicio del cargo que desempeñan, aunque es necesario aclarar que el funcionario público puede incurrir en cualquier delito de los tipificados en la citada norma.

Existen algunos funcionarios que deben ser sometidos al antejuicio, salvo el caso del delito flagrante.

Cuando los funcionarios incurren en los supuestos enmarcados en las leyes penales, por haber incurrido en ilícitos penales, deben ser sometidos a la jurisdicción de tipo penal para su juzgamiento.

La responsabilidad penal también se encuentra estatuida en la ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos en el Artículo 10, el cual establece que: genera responsabilidad penal la decisión, resolución u omisión realizada por las

personas investidas de funciones públicas permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, de conformidad con la ley penal vigente, constituyan delitos o faltas.

2.5. Responsabilidades de tipo administrativo

2.5.1. Por incumplimiento

Cuando al funcionario se le ha emitido una orden de llevar a cabo una disposición, deja de ejecutar tal mandato sin que exista excusa alguna de tal omisión, por lo cual deberá responder tanto civil como penalmente ante tal omisión, siempre y cuando la disposición dictada emane dentro del marco legal y no tenga indicio de ilegalidad. Se puede decir que esta responsabilidad es principal porque el funcionario esta obligado por disposición legal o reglamentaria a ejecutar o no ejecutar un acto.

2.5.2. Solidaria

Este tipo de responsabilidad se lleva a cabo cuando los miembros de juntas directivas, cuerpos colegiados, comités, asociaciones, fundaciones, patronatos, concejos municipales y organizaciones no gubernamentales encargados de la administración y manejo del patrimonio público, incurren solidariamente en responsabilidad administrativa cuando concurren con sus votos en la aprobación del registro de operaciones o bien de pagos ilegales de fondos y uso indebido de bienes, valores, enseres o productos, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal en que puedan incurrir.

2.6. Instituciones tutelares de probidad y responsabilidad

2.6.1. Congreso de la República

El Congreso de la República a través de la interpelación, conocida también como juicio

político, de conformidad con las atribuciones establecidas en la Constitución Política de la República y su ley orgánica.

El Artículo 166 de la Constitución Política de la República regula que los Ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquéllas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes. Asimismo, el Artículo 168 de la citada ley regula que todos los funcionarios y empelados públicos están obligados a acudir e informar al congreso, cuando sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.

Los Artículos 139 y 140 de la ley orgánica del organismo legislativo se refieren al derecho de interpelación que tienen los diputados, con respecto a ministros de estado, viceministros en funciones, quienes tienen la obligación de presentarse al congreso, ya que de no ser así incurren en el delito de desobediencia, previo antejuicio.

2.6.2. Ministerio Público

Por mandato constitucional, el ministerio público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país.

El Artículo 1 de Ley Orgánica del Ministerio Público estatuye que éste es una institución con funciones autónomas que promueve la persecución penal y que tiene a su cargo dirigir la investigación de los delitos de acción pública penal. En el Artículo 2 se regulan sus funciones como investigar los delitos de acción pública y promover su persecución penal, ejercer la acción civil en los casos previstos en la ley y preservar el estado de derecho y respeto a los derechos humanos.

2.6.3. Procuraduría General de la Nación

De conformidad con la Constitución Política de la República y leyes específicas, la Procuraduría, es la representante legal del Estado, y en consecuencia, responsable de velar por su patrimonio.

El Decreto 512 en su Artículo 12 estatuye que la Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la personería de la nación y la defensa de las personas a que hace referencia dicho decreto en el Artículo 2, dentro de sus funciones se mencionan:

- Representar y sostener los derechos de la Nación en todos los juicios en que fuere parte, de acuerdo con las instrucciones del ejecutivo.

- Intervenir en los negocios en que estuviere interesada la Nación, formalizar los actos y suscribir los contratos necesarios a tal fin.

2.6.4. Contraloría General de Cuentas de la Nación

Conforme está regulado en la Constitución Política de la República y en su propia Ley Orgánica, la Contraloría, es la responsable de fiscalizar los ingresos, egresos y en general, todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas.

Por mandato legal, la contraloría de cuentas, es una institución u órgano de control, como lo indica el Artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas; sin embargo, además de ser una institución eminentemente de control, también debe ser una entidad asesora, para el buen manejo de los fondos que corresponden a los órganos administrativos, y así agilizar la inversión en la creación de obras y prestación de servicios públicos.

2.6.5. Autoridades nominadoras

Son las primeras autoridades que velan por las distintas actividades que desarrollan los funcionarios públicos en el ejercicio de la actividad que les fue encargada; y al mismo tiempo, se encargan de sancionar, en primera instancia por cualquier falta de cumplimiento o violación a la normativa legal en la institución o dependencia del Estado en que presta sus servicios un funcionario.

CAPÍTULO III

3. Abuso de poder

3.1. Definición de poder

En muchos campos observar la acumulación y ejercicio del fenómeno social de poder nos produce fascinación, la experimentamos mientras observamos el desempeño de líderes políticos, deportivos, musicales, militares, educadores, e incluso personas comunes y corrientes; psicólogos que califican por arriba del promedio en su motivación hacia la adquisición y uso del poder. Como muchos de los fenómenos que nos embelesan el poder posee simultáneamente facetas ambivalentes. El poder ha sido una característica esencial de la sociedad humana, a través de la historia y en los escenarios contemporáneos atestiguamos su naturaleza dual. Por un lado, los líderes que ejercen el poder, proyectan cierta forma de autoridad, intervienen para facilitar las metas de grupo en algunos casos, estos líderes carismáticos nos sirven de inspiración. En el otro extremo, el poder también puede implicar el ejercicio de la crueldad y de formas coercitivas de comportamiento. Es un hecho bien conocido por los psicólogos, pero quizá no lo suficientemente estudiado, que el poder transforma a las personas. Uno de estos procesos de transformación ha llamado la atención de los especialistas en el campo social a saber: la corrupción. Acton en su declaración nos recuerda: el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe de manera absoluta [11]

El poder puede ser definido como la posibilidad o capacidad de producir consecuencias sobre ciertos objetos, el poder supone un sujeto potencialmente actuante, un objeto sobre el cual se puede actuar y unos medios (físicos o ideales) con cuyo concurso es posible la actuación. En las ciencias sociales el poder es una relación de poder.

[11] Acton, Jeed Baron**., Letter to mandell creighton. En: enssays on freedom and power**, pág. 358.

Puede ser adjetivado como potencial si se refiere a la capacidad, o como actual si se refiere al efectivamente ejercido. En la medida en que el poder constituye una dimensión de las relaciones entre los hombres, puede clasificárselo de acuerdo con la esfera de actividad a la que se refiera: poder económico, psicológico, político, etc.

A lo largo de la vida del hombre, se han desarrollado diversos conceptos de poder, para algunos autores el poder se define así:

Para Dean Koontz el poder, "Es la capacidad de las personas o grupos para inducir o influir en las creencias o acciones de otras personas o grupos."

“La facultad y hasta la fuerza para cumplir con algo para lo que se debe poseer energía, aptitud y capacidad para llevarlo a cabo.”[12]

El poder es clave para el trabajo administrativo. Es el derecho inherente a un cargo para utilizar la capacidad decisoria en forma tal que se establezcan y se logren los objetivos de la institución que dirige o bien del departamento de la misma a su cargo.

Las connotaciones del poder de autoridad frecuentemente no existen en la misma persona. El poder implica fuerza, y hay pocos administradores que realmente tengan la habilidad personal de forzar una decisión. Si los problemas alcanzan un punto en que la fuerza es necesaria, el recurso es acudir a la corte, a la policía o a otros medios de habilidad coercitiva. De hecho la autoridad conferida en una posición administrativa es el derecho de usar la capacidad decisoria, el derecho de crear y mantener un ambiente para el desempeño de los individuos que trabajan en grupos. La verdadera implicación de esta habilidad para crear no es entonces autocrática. Tal vez no sea un accidente que autoridad se deriva de la misma raíz latina de autor.

A pesar de la importancia de la autoridad, los administradores tienden a obviar el uso de la palabra, quizás a causa de su connotación de poder. La escencia de la

[12] Bidart Campos, German José, **El derecho de la constitución y su fuerza normativa,** pág. 134.

responsabilidad es la obligación, la obligación para el superior de desarrollar los deberes asignados, análogamente se oye hablar de administradores a quienes se le ha asignado responsabilidades, cuando lo que se quiere decir es que se les ha asignado deberes o actividades.

Al hablar de poder también se enfoca como: “Facultad para hacer o abstenerse, o para mandar algo.”[13]

En sentido sociológico se llama poder a la “capacidad de un individuo o grupo de individuos de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos”.[14]

3.2. Clases de poder

3.2.1. Pericia

Es aquel que otorga el conocimiento: médicos, abogados y profesores universitarios pueden ejercerlo por medio de sus conocimientos especiales.

3.2.2. Referencia

Es la influencia que pueden ejercer personas o grupos porque las personas creen en ellos y en sus ideas.

3.2.3. Recompensa

Es como su nombre lo indica, el poder para conceder recompensas, para beneficiar o perjudicar a alguien.

[13] Ossorio, **Ob. cit, p**ág. 738.
[14] Noclarse, José, **Elementos de sociología**, pág. 234.

3.2.4. Coercitivo

Es el poder de castigar. Está relacionado estrechamente con el concepto de poder de recompensa y proviene del poder legítimo.

3.2.5. Legítimo

Poder que se deriva del sistema cultural de obligaciones, derechos y deberes del sistema cultural occidental; deriva de un puesto o cargo a las que las personas dan legitimidad.

3.2.6. Administrativo

Le incumbe la administración del Estado, y la obtención de los medios precisos para realizar los fines fundamentales del mismo, suele confundirse con el ejecutivo.

3.2.7. Disciplinario

Competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales para dar las ordenes apropiadas, pero ajenas a lo penal, a quienes colocados bajo su autoridad o inspección, han faltado a los deberes profesionales o adoptado actitud de una naturaleza tal, que empañe el buen nombre de la institución a que pertenece.

3.2.8. Discrecional

Facultad de proceder libre pero fundadamente una autoridad, dentro de sus atribuciones y jurisdicción, y no según reglas taxativas o leyes estrictas.

3.2.9. Jurídico

Cuando la influencia proviene de que si no se realiza el acto que una persona manda, habrá una sanción o castigo.

3.2.10. Físico

La persona tiene una fuerza material que puede emplear para influir en que se realice la acción. De alguna manera se equipara al poder físico con la intimidación, que es la amenaza de usar ese poder físico.

3.2.11. Económico

El que recibe la orden espera alguna recompensa económica, directa o indirecta, inmediata o remota, si la realiza como se le indicó.

3.2.12. Social

El que se tiene sobre un grupo en razón de que se conocen y comparten por el jefe los conceptos e intereses del mismo grupo, lo que le da un gran prestigio y fuerza moral ante el mismo.

3.2.13. Cultural

Aquel que resulta del convencimiento y/o prestigio de la persona que influye en la acción.

3.3. Definición de abuso de poder

El abuso de poder está instalado como parte de la cotidianidad de las personas. Es una problemática que provoca y convoca conversación de manera rápida entre las personas. Junto con ello, se refleja la complejidad que presenta esta temática para su abordaje, ya que en su origen se encuentran causas de orden económico, cultural y psicosocial.

La evidencia y los testimonios muestran que las agrupaciones políticas, religiosas e incluso las académicas y científicas pueden ser contaminadas por el ejercicio abusivo del

poder. Algunos han sugerido que el poder puede ser contenido y regulado a través de controles democráticos; sin embargo, estas estructuras sociales también son frágiles y pueden ser corrompidas por algunas modalidades de ingeniería social como nuestra rica herencia del autoritarismo.

El abuso de poder puede ser definido como: “Acto del funcionario que se excede en sus atribuciones o facultades respecto a particulares o la cosa pública. Deslealtad, mal uso de confianza.” [15]

Por lo que puede entenderse el abuso de poder, como: todo acto del funcionario que se excede en sus atribuciones o facultades respecto a particulares o a la cosa pública.

Situación que existe cada vez que alguien quien tiene poder sobre otros, esto es la capacidad de imponer su voluntad sobre esos otros, por ejemplo, debido a su superior destreza mental, posición social, fuerza, conocimiento, tecnología, armas, riqueza, o la confianza que tienen en él o ella, utiliza ese poder injustificadamente para explotar o dañar a ésos otros, o mediante su falta de acción permite que ésos otros sean explotados o dañados.

Lógicamente, y por lo anterior, alguien que no tiene un determinado tipo de poder no puede abusarlo.

También se deduce de lo anterior que el más importante y tal vez el único principio de la ética y moralidad humana debería de ser el evitar el abuso de poder.

Se debe de notar que la decisión de adoptar un principio ético como propio es puramente personal, y no se puede forzar sobre alguien. Sin embargo, no se puede adoptar un principio que no se sabe que existe. Además, no es muy probable que alguien vaya a adoptar un principio que no sea congruente, que no encaje o ajuste con su estructura mental, y esa estructura mental es influenciada tan poderosamente por las experiencias en su temprana infancia.

[15] Editores Salvat, **Ob. Cit**., Volumen I, pág. 51.

Otra consecuencia es que, si quiénes quieren detener o impedir los abusos de poder o a los que se les haya encargado este deber no tienen suficiente poder aunque fuera solamente poder moral, ellos y sus esfuerzos servirán únicamente de hazmerreír para quiénes abusan del poder.

En el derecho administrativo, el abuso de autoridad o sus equivalentes *abuso de poder* o *abuso de las funciones públicas*, es el exceso indebido en el ejercicio de la función pública.

El derecho penal, contempla el abuso de autoridad en sentido lato, como la figura delictiva que comete quien investido de poderes públicos realice en su gestión actos contrarios a los deberes que le impone la ley, por lo que aflige la libertad de las personas, las intimida o de cualquier manera les causa vejámenes, agravios morales o materiales.

En sentido estricto, se entiende como el delito doloso que comete el que actuando en calidad de funcionario público dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones, leyes nacionales, provinciales, o bien ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere. El sujeto pasivo de este delito es la administración pública, y no es necesario que se le haya causado un daño material.

Para concluir con el tema de abuso de poder, luego de analizar cada una de las definiciones dadas anteriormente, y en espera de aclarar de mejor forma lo referente a dicho tema, me permito realizar la siguiente definición:

Desequilibrio que se obtiene de las distintas concepciones en que se alienta con firmeza y hay desequilibrio porque la potestad que envuelve a la palabra poder, se utiliza abusivamente, pues dicho término no es más que el exceso de facultades, poderes o atribuciones con que ejercita un cargo cualquier funcionario público que se sale del límite que le impone la propia ley.

3.3.1. Principios

Se nos presenta ahora la cuestión: ¿Cómo habrán de conducirse los ciudadanos cuando la autoridad estatal se excede en sus atribuciones y abusa del poder?. En primer lugar, las constituciones modernas prevén una serie de posibilidades de defensa contra los excesos del poder estatal (querellas ante los tribunales constitucional o administrativo); es preciso, por tanto, acudir primeramente a estos recursos. En el caso de que no dieran resultado, valen los siguientes principios:

- Las leyes y ordenaciones que exceden los límites naturales de la autoridad estatal carecen de fuerza obligatoria. Si dichas leyes están en contradicción con los preceptos divinos o con la ley moral natural, no es lícito cumplirlas en ningún caso, aun cuando de su cumplimiento se sigan gravísimas consecuencias y aun la pérdida de la vida.

  Si se trata de medidas estatales que no contravienen directamente el orden moral divino o natural, pero atentan contra el bien común o contra los derechos fundamentales del individuo, en este caso los súbditos no están obligados a la obediencia; pero pueden obedecer para evitar males mayores. Muchas veces incluso es preceptiva la obediencia cuando con ello pueden evitarse más graves perturbaciones del orden y de la paz de la comunidad o por razones de prudencia, que obliguen, para defender los intereses personales del individuo o de la familia, a evitar los graves castigos unidos a la negativa a obedecer. Por otra parte, empero, es aconsejable en estos casos, y en ocasiones preceptivo, resistir al poder estatal, con el fin de desaconsejarle mayores excesos.

  El derecho de resistencia, que en primer lugar ha de ser pasiva, y consiste en el mero incumplimiento de la ley, sólo se da cuando la injusticia de la ley es manifiesta. En caso de duda, la presunción de derecho está de parte de la justicia de la ley.

- Además del derecho a la resistencia pasiva, cabe también el derecho a la resistencia activa en forma de legítima defensa contra los ataques directamente injustos de parte de la autoridad estatal. El derecho a la resistencia activa pertenece no sólo al atacado mismo, sino también en ciertas circunstancias a un tercero y aun a todo un grupo, cuando el atacado no basta por sí solo a defenderse eficazmente contra la prepotencia del Estado. En tal caso, la resistencia organizada contra el abuso del poder estatal no es rebelión, sino afirmación legítima y ordenada del propio derecho. La resistencia activa puede hacerse por medio de manifestaciones, huelgas y en casos extremos, con el empleo de la fuerza.

- Pero si el abuso del poder político no se contenta con medidas aisladas, sino que se hace general olvidando el bien común y llevando a una ruina segura la nación y sus valores, entonces el pueblo tiene derecho a deponer al soberano. Si éste no abandona voluntariamente el poder y no existe otra solución para salvar el bien común, es lícita la rebelión armada. En tal caso el rebelde es el soberano. La rebelión no es obra del pueblo sino del tirano; es admisible emplear contra él iguales medidas de resistencia que se emplearían contra un criminal.

  Cuando el sujeto de la autoridad política se convierte en enemigo del bien común, pierde por sí mismo la legitimación interior que le fue dada única y exclusivamente en razón de su tutela del bien común; el mismo se despoja de su autoridad, de sus derechos y poderes, que no son otra cosa que atribuciones concedidas para que cumpla sus obligaciones en orden al bien común. La sublevación armada del pueblo no puede calificarse, en tal caso, de rebelión, sino más bien de acto de legítima defensa.

  Sin embargo, para que esté justificado tal acto extremo de legítima defensa del pueblo ha de estar realmente en juego el bien común, el bien y la estabilidad de la nación y de sus valores; que no se trate simplemente de fines políticos de un partido. Habrá de existir además garantías de éxito en la empresa o institución, sin permitir que la rebelión precipite a la nación en las mayores desgracias.

Por lo que entonces son necesarias idénticas condiciones que para la licitud de la guerra defensiva.

3.3.2. Características

Las características que puedo enumerar en este aspecto son:

- Imposición de voluntades

  Debido a la superioridad en la destreza mental, posición social, fuerza, conocimiento, tecnología, armas, riqueza, o la confianza que tienen en él o ella, las personas utilizan ese poder injustificadamente para explotar o dañar a ésos otros, o mediante su falta de acción permite que ésos otros sean explotados o dañados.

- Falta de responsabilidad y/o ética.

  El personal de la administración pública pone principal énfasis en su interés privado que no guarda relación con sus actividades públicas y adopta cuantas medidas sean necesarias para no resolver en forma ética cualquier conflicto que pueda surgir de modo que no contribuye a salvaguardar el interés público, sino su propio beneficio.

- Provoca daños y perjuicios

  Por buscar favorecer sus propios intereses o bien los de algún pariente o amigo, provoca a la administración pública un menoscabo o detrimento que va en perjuicio de su patrimonio o bien provoca la pérdida de toda ganancia licita.

- Prestación deficiente de los servicios

  El administrador pone énfasis en su propio beneficio ya que la actividad que desempeña la deja a un lado, atendiendo de mala manera a los administrados, tratando mal a los subordinados, se olvida de su función, todo lo cual contribuye a provocar un servicio totalmente deficiente.

- Enriquecimiento ilícito

  Siempre hay quienes, más allá de su condición de actores sociales o políticos, buscan gravitar significativamente en torno al poder público y político con el objeto de apropiarse de recursos fiscales por medio de mecanismos ilegales o ilegítimos; postergando desde luego, la consecución del interés público tras la obtención de beneficios particulares de tipo personal o grupal.

3.3.2. Elementos

- Imposición de voluntades

  Ejecutar, llevar a cabo, realizar, material o jurídicamente el contenido de la orden, concretarla en los hechos, sobre las personas o las cosas, constituyendo un tipo relativamente autónomo, la conducta de quien ejecuta la orden o resolución arbitraria se autonomía de la de quien resuelve u ordena; no se trata de un supuesto de participación necesaria, si no de autoría independiente.

- Exceso de atribuciones o facultades en la función pública

  Las resoluciones u ordenes son abusivas en dos supuestos, una facultad que ni las constituciones ni las leyes atribuyen al funcionario, porque es prohibida o no ha sido concebida a funcionario alguno y cuando la actividad del funcionario, en el caso concreto se la ejerce arbitrariamente, por no darse los presupuestos de hecho requeridos para su ejercicio. La resolución o la orden son jurídicamente imposibles, mientras que en el segundo es arbitraria. La enunciación legal de las resoluciones u ordenes ha planteado la necesidad de distinguirlas: aunque ambas son actos administrativos de igual naturaleza.

- Maldad moral

  La maldad moral comienza a existir cuando alguien se rehúsa a aceptar la

responsabilidad por el bienestar de otros, especialmente por el bienestar de aquellos naturalmente bajo su cargo directo. Se puede decir que una persona tiene poder, si esa persona puede influir decisivamente sobre la realidad de otros.

3.3.3. Sujetos

3.3.3.1. Administrador y/o funcionario público

Funcionarios o personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, los que pueden ser por elección popular o nombramiento de acuerdo al sistema regulado en la Ley de Servicio Civil. Con su voluntad ejercen la competencia del órgano administrativo.

3.3.3.2. Administrado

Me refiero a la persona que jerárquicamente se encuentra bajo las ordenes de un superior inmediato, de quien debe acatar sus disposiciones.

3.3.3.3. El Estado

"Entidad política que preside los destinos colectivos de una sociedad y que ejerce, por esta razón, el poder legal".[16]

3.4. Medios de abuso de poder

3.4.1. Directos

Se da cuando el propio administrador o funcionario por el alto cargo que desempeña y la capacidad de tomar decisiones sin tomar en cuenta a ningún superior jerárquico toma sus propias decisiones, que lógicamente irán en su propio beneficio, lo que tiene como consecuencia un abuso de poder, que muchas veces le sirve a éste para satisfacerse de

[16] **El pequeño larousse ilustrado**, pág. 418.

muchas necesidades, conceder beneficios a familiares o amigos, que lógicamente compartirán con él algún beneficio obtenido, utilizando sus propias empresas a efecto de obtener ganancias superiores y frecuentemente sin cumplir con los requisitos regulados en la ley.

3.4.2. Indirectos

Cuando existie una jerarquía dentro de la administración pública, la persona con un grado superior jerárquico transmite a un subordinado la posibilidad de decidir por éste; dejándole toda la responsabilidad en sus manos y muchas veces sin tener conocimiento el superior de las decisiones que toman sus subalternos, lo que viene a constituir una forma de aprovechase de esa confianza depositada en ellos, tomando decisiones é influyendo en otros para lograr beneficios propios, de amigos y/o familiares, siendo éstos últimos los más favorecidos, por la posibilidad que tienen a través de sus propias empresas de prestar los servicios que se necesitan en la administración pública.

3.5. Efectos del abuso de poder

- Falta de lealtad a los más altos principios morales.
- Violación a la constitución, leyes y regulaciones vigentes en nuestro país.
- No dedicar esfuerzo y atención al desarrollo de las tareas que se les encomienda en la administración.
- Discriminar injustamente mediante el otorgamiento de favores o privilegios especiales, a cambio de una remuneración y aceptar para él o para miembros de su familia favores o beneficios bajo circunstancias que hacen pensar que influyen sobre el desempeño en las tareas administrativas.
- Hacer promesas privadas, que representen un compromiso con los deberes del trabajo, puesto que un empleado del gobierno no tiene

palabra privada que pueda establecer compromisos sobre el poder público.

- Realizar negocios con el gobierno, bien sea en forma directa o indirecta, ya que ello es incompatible con el desempeño cuidadoso de las tareas administrativas que desempeña.
- Utilizar una información obtenida confidencialmente en el desempeño de las tareas que realiza como un medio para obtener utilidades privadas.
- No denunciar la corrupción en cualquier momento que se descubra.

CAPÍTULO IV

4. Las juntas escolares de los centros educativos públicos

4.1. Definición de junta escolar

La junta escolar, es una organización civil con personalidad jurídica, que esta integrada por padres, madres de niños y niñas inscritas en los centros educativos públicos y por los maestros y maestras, cuyo objetivo es interactuar efectivamente en el proceso educativo de una comunidad determinada, y apoyar allí, la descentralización de los recursos económicos en la prestación de los servicios de apoyo de los centros educativos públicos oficiales que funcionan en todo el país y de los que se puedan llegar a crear.

La junta escolar, tiene el carácter de ser una organización permanente, con respaldo legal que propicia la participación ciudadana, favoreciendo el trabajo en grupo y a su vez promueve la colaboración, lo cual permite hacer proyectos por medio de la autogestión, es decir buscar el apoyo de otras organizaciones tanto nacionales como internacionales.

Una definición legal de junta escolar es la regulada en el Artículo 3, del Acuerdo gubernativo número 565-98, el cual regula lo siguiente: Grupo de personas que trabajan en forma organizada, para apoyar la descentralización de los recursos económicos en la prestación de los servicios de apoyo de los centros educativos públicos, que se encuentran funcionando y los que en el futuro se crearen, con el fin de realizar actividades de beneficio para la educación.

4.2. Base legal de formación de una junta escolar

El programa de juntas escolares tiene su fundamento legal en la Ley del Organismo

Ejecutivo Decreto No.114-97 del Congreso de la República. El Ministerio de Educación reglamenta su funcionamiento mediante el Acuerdo gubernativo No. 327-2003 de fecha 29 de mayo de 2003.

A partir del año 2004 las juntas escolares forman parte del programa de desarrollo de la administración escolar (PROESCOLAR), el cual tiene como objetivo involucrar responsablemente a los padres, madres, educadores y educadoras en la administración de los recursos de los centros educativo oficiales.

La Base Legal que fundamenta el funcionamiento de Proescolar y por ende de las juntas escolares, reside en los siguientes decretos y acuerdos gubernativos:

a) Decreto número 114-97 del 13 de noviembre de 1997, Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 33, incisos f), g) y h).

b) Acuerdo gubernativo número 327-2003 del 29 de mayo del 2003, Reglamento para la aprobación de los estatutos, reconocimiento de la personalidad jurídica y funcionamiento de los Comités Educativos COEDUCA y las Juntas Escolares.

c) Acuerdo gubernativo número 20-2004 del 12 de enero de 2004, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, Artículo 26 Dirección General de Proyectos de Apoyo.

4.2.1. Constitución Política de la República

En el Capítulo II Derechos Sociales, sección cuarta, la Constitución Política regula lo referente a la educación, teniendo principal aplicación en el tema relacionado con las juntas escolares los Artículos: Artículo 71 (derecho a la educación); Artículo 73 (libertad de

educación y asistencia económica estatal); Artículo 74 (educación obligatoria), y el Artículo 76 (sistema educativo y enseñanza bilingüe).

4.2.2. Ley del organismo ejecutivo

Tiene principal aplicación en lo referente a juntas escolares el Artículo 33, literal f), el cual regula que al ministerio de educación le corresponde promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas, así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.

4.3. Miembros de una junta escolar

4.3.1. Madres o padres de familia

Para cumplir con la participación ciudadana se necesita involucrar a las madres o padres de familia que tengan niños o niñas inscritas en los centros educativos públicos, en los cual se ha de formar una junta escolar, es uno de los elementos fundamentales para proceder a dicha formación, ya que conocen de cerca cada una de las necesidades que aquejan a dichos centros educativos.

4.3.2. Docentes del centro educativo

Son los encargados de formar a las nuevas generaciones, que les son entregados por los padres en cada ciclo escolar, y que prestan su servicio en forma presupuestada, por contrato, municipal o bien ad honoren y deben de integrar la junta escolar para poder guiar a los padres y unir esfuerzos en beneficio de niños y niñas. En la actualidad los docentes

pueden o no integrar las juntas escolares, de acuerdo a disposiciones dictadas por el ministerio de educación a través de un Acuerdo gubernativo.

4.3.3. Director (a) del centro educativo

Como su nombre lo indica, debe dirigir el centro educativo, a efecto de lograr los objetivos trazados en la normativa legal y por el ministerio de educación, y como líder también puede integrar en forma permanente cada directiva de la junta escolar y junto a maestros y padres proceder a tratar de solucionar la distinta problemática del centro educativo público en que presta sus servicios educativos, técnicos y administrativos. También tienen la opción de integrar la junta escolar o bien dejar solamente a los padres de familia para que sólo ellos la conformen.

4.3.4. Comités de padres

Se encuentra regulado, que las juntas escolares, deben tomar en cuenta las sugerencias que hagan los distintos comités de padres que existan en el centro educativo, a efecto de unir esfuerzos y luchar juntos en beneficio de la niñez del centro educativo y de su municipio.

4.3.5. Asociación de ex-alumnos

Los ex-alumnos son otra parte fundamental en la formación de la junta escolar porque ellos fueron alumnos que asistieron al centro educativo y pudieron vivir la distinta problemática en su época de alumnos y con esos conocimientos vividos pueden contribuir grandemente en beneficio de niños y niñas del centro educativo.

Pero en la realidad del municipio de Ciudad Vieja, del departamento de Sacatepéquez, las juntas escolares, no se conforman por ex-alumnos, a pesar de estar esta opción disponible por la normativa referente a las juntas escolares, desperdiciándose la oportunidad de trabajar con los ex-alumnos del centro educativo.

4.4. Órganos que conforman una junta escolar

4.4.1. Asamblea general

Es el órgano principal de la junta escolar y la conforman madres y padres de familia que tengan niños y niñas inscritos en el centro educativo, el director (a), maestros y maestras, así como los otros comités que estén debidamente organizados en el centro educativo y la asociación de ex-alumnos si existen.

4.4.2. Junta directiva

Es el órgano coordinador, director y ejecutor de la junta escolar. La junta directiva puede estar conformada con la participación del director de la escuela, docentes y padres de familia o únicamente con padres de familia, desempeñando en ambos casos los cargos siguientes:

a) Presidente o Presidenta.

El presidente o presidenta que integra una junta escolar tiene a su cargo realizar las siguientes atribuciones:

- Representa legalmente a la junta escolar.
- Convoca y preside las reuniones de la junta directiva, de la junta escolar y de la asamblea general.
- Es responsable de la administración del patrimonio y los recursos económicos que se obtengan para el establecimiento.
- Vela porque los recursos se utilicen correctamente.
- Autoriza los pagos después de que la junta directiva de la junta escolar los aprueba.
- Su firma estará registrada en la cuenta de cheques, junto con la del tesorero o tesorera y la del secretario o secretaria.

b) Tesorero o tesorera.

Tiene las siguientes atribuciones:

- Asistir a las reuniones de la junta escolar.
- Llevar un registro y control de todos los gastos é ingresos.
- Informar con detalle a la junta escolar de cómo se maneja el dinero que ingresa y egresa.
- Llevar una cuenta exacta del dinero en el libro de caja y guardar los comprobantes del gasto.
- Es responsable, junto con el presidente y el secretario, de la custodia del dinero del establecimiento.
- Cuidar que el dinero se use en lo que se acordó.
- Registrar su firma en la cuenta de cheques de la junta escolar con la del presidente y la del secretario.
- Hacer los pagos que la junta escolar haya aprobado.
- Firmar los cheques con el secretario, en ausencia del presidente.
- Entregar al ministerio de educación, a través de la dependencia designada, la información y documentación para contabilizar y fiscalizar las operaciones de ingresos y egresos de la junta escolar y el informe final.
- Cuidar que los registros contables se mantengan actualizados.
- Preparar y presentar la liquidación de cuentas.

c) Secretario o secretaria.

Las atribuciones que desarrolla el secretario o secretaria son:

- Estar presente en las sesiones de la junta escolar y tomar nota de lo que sucede y se dice.
- Elaborar las cartas y actas de la junta escolar, así como otros documentos que sean necesarios llevar a cabo para el beneficio de la junta escolar.

- Su firma estará registrada con la del presidente y el tesorero en la cuenta de cheques.
- Llevar un registro de los integrantes de la junta escolar.
- Llevar el control de la correspondencia recibida y enviada.
- Preparar la agenda de las reuniones.
- Escribir en el libro de actas los puntos a tratar en las sesiones y los acuerdos a los que se lleguen.
- Firmar los cheques con el presidente cuando no está el tesorero, y en ausencia del presidente, firmar juntamente con el tesorero.
- Luego de cada reunión, escribir en un cartel las decisiones más importantes que se hayan tomado en la reunión, y colocarlos en un lugar a la vista de la comunidad escolar.
- Hacer citaciones para las sesiones y elaborar memoria anual de trabajo.

d) Vocales primero y segundo.

Las atribuciones que corresponden a los vocales de una junta escolar son:

- Asistir a las sesiones y participar en las decisiones.
- Colaborar haciendo tareas y comisiones de la escuela.
- El vocal primero puede sustituir al presidente de la junta directiva cuando sea necesario.
- El vocal segundo debe sustituir al vocal primero o al secretario cuando sea necesario.

Dentro de las funciones de la junta directiva de la junta escolar se pueden mencionar:

a. Identificar y priorizar las necesidades del centro educativo.
b. Buscar apoyo con organizaciones nacionales e internacionales y administrar los recursos obtenidos.
c. Apoyar a los maestros y maestras en actividades de la escuela.
d. Formar comisiones para encargarse de los proyectos.

e. Efectuar la compra de los materiales.
f. Motivar a las madres y padres de familia para que envíen a sus niños a la escuela.

4.5. Trámite de la formación de una junta escolar

Se tiene que realizar una serie de etapas, para poder lograr la eficaz conformación de la junta escolar, debido a que la misma no puede ser impuesta, ya que se tiene la creencia que con la conformación de ésta, no se persigue la descentralización de los recursos, sino la privatización de la educación del país, debido a lo cual se hace necesario llevar a cabo las siguientes etapas:

4.5.1. Sensibilización

Acercamiento a padres y maestros con propuesta de organización, porque se tienen necesidades y problemas en cada uno de los centros educativos, por ejemplo: pintura, agua pura, reparaciones, áreas deportivas, cocina para elaborar la refacción escolar, bibliotecas, escritorios, material didáctico, servicios sanitarios y otras necesidades.

4.5.2. Organización

Decisión de organizarse padres de familia, maestros y autoridades del centro educativo para unir esfuerzos, identificar y priorizar las necesidades de cada centro educativo, resolver problemas y mejorar el nivel de vida de los niños, niñas y jóvenes, para lo cual se procede a formar la junta escolar y a la elección de la junta directiva y aprobación de sus estatutos.

4.5.3. Legalización

a. Aprobación de estatutos

Son las bases, normas y funciones con las que va a trabajar la junta escolar.

b. Reconocimiento de personalidad jurídica.

Para obtener su reconocimiento como persona jurídica se debe de presentar al registrador civil de la municipalidad a la que geográficamente corresponde el establecimiento, los siguientes documentos:

- Solicitud dirigida al registrador civil de la municipalidad, para que sea inscrita la junta escolar de la escuela como persona jurídica.
- Resolución emitida por la dirección departamental de educación de la junta escolar.
- Certificación del acta de constitución de la junta escolar.
- Certificación de los estatutos

c. Inscripción en el Registro Civil, Contraloría General de Cuentas y en la Superintendencia de Administración Tributaria.

Al presentar la documentación indicada anteriormente el registrador civil otorga una constancia de inscripción como persona jurídica.

Ante la superintendencia de administración tributaria se obtiene el número de identificación tributaria que corresponderá a la junta escolar y su representante legal, dicho trámite se debe llevar a cabo en los treinta días calendario después de la constitución, ya que de hacerse después se deberá pagar una multa; para lo cual el representante legal debe de presentar lo siguiente:

- Dos formularios de la superintendencia de administración tributaria debidamente llenos.
- Certificación del acta de constitución y fotocopia de la cédula de vecindad del representante legal.
- La Superintendencia de Administración Tributaria devuelve dos carné donde constan el número de identificación tributaria de la junta escolar y del representante legal.

Ante la Contraloría General de Cuentas de la Nación se lleva a cabo la autorización del libro de caja que servirá para el control de ingresos y egresos de la junta escolar,

solamente para el departamento de Guatemala ya que en los demás departamentos dicho trámite se realiza ante las gobernaciones departamentales.

d. Apertura de la cuenta bancaria

Cada junta escolar apertura una cuenta de depósitos monetarios en el banco que más le convenga, debe de ser mancomunada, quiere decir que se deben registrar las firmas del o la presidenta, él o la secretaria y él o la tesorera, debiendo llevar al banco:

- Original del certificado del acta de constitución.
- Original y copia de los estatutos.
- Original y copia de las cédulas del presidente o presidenta, del secretario o secretaria y del tesorero o tesorera.
- Formulario completo de solicitud de apertura de cuenta de depósitos monetarios.
- Registrar las firmas de presidente (a), secretario (a) y tesorero(a), en las tarjetas o sistema computarizado del banco.
- Presentar tarjeta de número de identificación tributaria de presidente (a), secretario (a), tesorero (a).

4.5.4. Capacitación

a. En organización de la comunidad educativa

Se invita por parte del director del centro educativo a las madres y los padres de familia a una asamblea, la cual dura aproximadamente dos horas, decidiendo entre los presentes la conveniencia o no de la conformación de la junta escolar, según los Artículos 25 y 26 del Acuerdo gubernativo 565-98, eligiendo a la junta directiva de la junta escolar para luego faccionar los estatutos que regirán a la misma. De todo lo actuado se facciona el acta respectiva en el libro de actas del centro educativo público.

b. La junta escolar y sus funciones

Dentro de las principales funciones que realiza la junta escolar, se enumeran las siguientes:

- Identificar y priorizar las necesidades del centro educativo.
- Buscar apoyo en las organizaciones que crea conveniente.
- Dar apoyo a los maestros del centro educativo.
- Formar comisiones para encargarse de los proyectos.
- Compra de materiales.
- Motivar a las madres y padres de familia para que envíen a sus niños y niñas a la escuela.

c. Administración de recursos

Antes de llevar a cabo cualquier compra, realizar la contratación de mano de obra o diversos servicios, es necesario buscar diferentes ofertas en los negocios, a los que se les debe pedir que presenten su oferta de costos y calidad por medio de una cotización, a efecto de que la junta directiva tome la decisión de elegir el mejor precio y calidad del oferente.

d. Contabilización/rendición de cuentas

Al finalizar el período de la junta directiva, ésta debe presentar ante la asamblea general un informe final, que se hace constar en el libro de actas y debe incluir:

- Proyectos realizados.
- Tiempo en que fueron realizados.
- Costo de los proyectos.
- Fuentes de financiamiento: donantes, subvenciones del Estado, aporte de la comunidad, fondos sociales.

- Fotografías de los proyectos terminados.
- Posibles proyectos para el futuro.
- Asegurar que los bienes adquiridos, han sido registrados en el libro de inventario de la escuela.
- Entregar a la nueva junta directiva: libros de actas y caja, talonario de cheques, carné de número de identificación tributaria, copia de la resolución que reconoce la personalidad jurídica y toda la documentación del archivo.

e. Gestión

Hace referencia a los diversos trámites que debe llevar a cabo la junta directiva de la junta escolar al momento de realizar los programas y/o proyectos, así como para obtener fondos o ayuda de otras instituciones nacionales o internacionales que desean colaborar con ellos para beneficio de la comunidad educativa que representan.

4.5.5. Acompañamiento y evaluación

a. Revisión de controles administrativos-financieros

El Artículo 42 del Acuerdo gubernativo 565-98, regula que las juntas escolares, al tener reconocida su personalidad jurídica, por el Ministerio de Educación, los fondos asignados y recaudados serán fiscalizadas, por la Contraloría General de Cuentas de la Nación y por las auditorias que el Ministerio de Educación establezca.

b. Aplicación de recursos para resolver una necesidad

Los fondos y bienes que administre la junta directiva, que es la principal responsable de darle el mejor uso, deben ser exclusivamente para el beneficio del alumnado de cada centro educativo, por lo que no podrán desviarse para otros fines.

c. Acompañamiento

Este es permanente, por medio de instituciones que prestan su servicio a la educación, tales como:

- Instituciones al servicio de la educación

  Para verificar la administración de los diversos programas de apoyo, se contratan a las Instituciones al Servicio de la Educación (ISE´s), que permite el acompañamiento a cada junta escolar.

  Cada una de las instituciones que participa en este proceso, se inscribe en el registro unificado de instituciones de servicios a la educación. Los servicios técnicos solicitados a las Ise´s consisten en la capacitación con miras a la instalación de las competencias organizativas, administrativas y financieras de las juntas escolares.

- Programa de desarrollo de la administración escolar.

  El fortalecimiento de la administración educativa constituye uno de los programas estratégicos del plan de acción para la educación del plan de gobierno 2004-2007. El Proescolar se convierte en una estrategia de la Dirección General de Programas de Apoyo (DIGEPA).

  Las características de Digepa/Proescolar, propician la instalación de un nuevo modelo de gestión en los centros escolares públicos de los niveles pre-primario y primario del área urbana y rural del país, cuyo eje lo constituye la comunidad escolar organizada y legalizada en juntas escolares, con el propósito de que se presten con eficiencia, efectividad y oportunidad los servicios y programas de apoyo, cuyos recursos son transferidos por el Ministerio de Educación.

El enfoque hacia los resultados, permite que la Digepa/Proescolar constantemente evalúe sus actividades, orientadas al logro de brindar mejores servicios y programas a nivel local para que los niños y niñas guatemaltecas permanezcan en el aula, y se mejore la calidad de los aprendizajes.

La Participación ciudadana, la instalación de competencias en cada junta escolar, la descentralización, y la subsidiaridad son los principios fundamentales que guían el funcionamiento del Proescolar.

4.6. Programas que ejecuta una junta escolar

4.6.1. Dotación de útiles escolares, bolsa escolar

Actividad encaminada a proveer a los estudiantes de los niveles pre-primario y primario, en las áreas urbana y rural, de los fondos necesarios para la adquisición de la bolsa de útiles básicos, de acuerdo a las especificaciones dictadas por la DICADE, (lápices, lapiceros, cuadernos, borradores, sacapuntas, crayones, plasticina, hojas, goma, fólder), para el mejor desempeño de sus tareas.

4.6.2. Mantenimiento y reparación de mobiliario escolar

Actividad que busca la recuperación del mobiliario en mal estado, de las escuelas del área urbana y rural en los niveles preprimario y primario de todo el país.

4.6.3. Alimentación escolar

Actividad por medio de la cual se trasladan los fondos necesarios a las juntas escolares para brindar a los estudiantes, durante el ciclo escolar, de una comida nutritiva e higiénica y de acuerdo a sus hábitos alimentarios, la compra de los alimentos apropiados para los niños; asimismo, ofrece asesoría técnica y administrativa a todas las personas involucradas en este programa.

4.6.4. Becas escolares

Actividad que busca promover la inscripción de niñas del área rural en las escuelas, elevar el nivel de retención y promoción, proporcionándoles un aporte anual de Q300.00, que les servirá para cubrir sus diversas necesidades y asistir a la escuela.

.

4.6.5. Textos escolares

Dotar a los estudiantes de pre-primaria y primaria de las áreas urbana y rural, los libros de texto diseñados por la dirección de calidad y desarrollo educativo en idiomas mayas y español.

4.6.6. Mantenimiento a las instalaciones y edificios de los niveles pre-primario y primario

Programa, que ofrece reparaciones menores en los diferentes establecimientos de la población meta del PROESCOLAR.

4.7. Órganos que controlan el desempeño de una junta escolar

4.7.1. Asamblea general de padres de familia

Es la encargada de conocer:

- La memoria anual de labores que presenta la junta directiva a efecto de conocer, discutir, aprobar o improbar el estado de los resultados, el balance general, así como el de los auditores, y tomar las medidas que estime oportunas y convenientes.
- Formular las sugerencias o recomendaciones que estime convenientes para el mayor y mejor logro de los objetivos de la junta escolar.

- Aprobar los planes de trabajo de la junta escolar, elaborados por la junta directiva.
- Aprobar el presupuesto anual de la junta escolar.

4.7.2. Claustro de docentes

Está en contacto directo, con los miembros de la junta directiva de la junta escolar y observan continuamente los diversos programas que la misma realiza, comprobando si las necesidades de los niños y niñas del centro educativo, son satisfechas, y de no ser así, pueden sugerir enmiendas, solicitar apoyo a las autoridades del centro educativo, coordinadores técnicos administrativos, técnicos de campo, en lo referente a las juntas escolares o en su defecto de las dependencias de la Dirección departamental de educación.

4.7.3. Direcciones departamentales de educación

Existe la oficina de servicio a la comunidad, la que tiene mayor acercamiento con las juntas escolares en lo que se refiere a conformación, asignación de recursos, capacitación; junto a ella esta la unidad de planificación financiera, que se encarga de la recepción de toda la documentación contable que justifica los gastos efectuados por las juntas escolares, es así como la Dirección departamental de educación puede controlar el desempeño de las mismas. También existe un técnico de campo encargado de guiar y supervisar en cada municipio el desempeño de las juntas escolares que están a su cargo.

4.8. Instituciones encargadas de fiscalizar la junta escolar

4.8.1. Contraloría General de Cuentas de la Nación

El Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas hace referencia a que corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y en general, todo interés

hacendario, por lo que las juntas escolares están sujetas a la fiscalización por esta institución del Estado.

Asimismo el Acuerdo gubernativo número 565-98, regula lo relacionado a la fiscalización de las juntas escolares y hace referencia que los fondos asignados y recaudados serán fiscalizados por la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

4.8.2. Auditoria interna del Ministerio de Educación

Dicho ministerio cuenta con un grupo de auditores, que prestan sus servicios en esta institución, y que son competentes para realizar auditorias a cada una de las juntas escolares cuando lo crean conveniente, ya que se encuentra regulado en el Artículo 42 del Acuerdo gubernativo número 565-98.

4.8.2.1. Gerencia financiera

Es la responsable de planificar, dirigir, supervisar, e implementar las normas, controles y procedimientos para la correcta ejecución de las actividades contables y financieras del Proescolar, tomando en cuenta las normas y aspectos legales tanto del Gobierno de la República como de las instituciones que otorgan financiamiento. Pero al existir la descentralización, esta institución delega tal actividad en las Direcciones departamentales de educación, y ésta a su vez sigue delegando en las diversas unidades que las conforman hasta llegar al técnico de campo en juntas escolares.

4.8.2.2. Unidad de planificación financiera

Funciona en cada Dirección departamental de educación, y es la encargada de llevar el control presupuestario de la asignación que corresponde a su departamento y del aporte que es enviado directamente a cada una de las juntas escolares legalmente autorizadas, y al mismo tiempo supervisa, revisa y confronta toda la documentación contable que presentan las juntas escolares para justificar sus ingresos y egresos al finalizar su gestión.

4.8.3. Auditorias externas

Pueden ser contratadas por el ministerio de educación o dirección departamental de educación, a efecto de que le presten sus servicios en cuanto a la rendición de cuentas, que presentan las juntas escolares, no es muy común ya que generalmente se utiliza las instituciones con que cuenta el ministerio de educación o la Dirección departamental de educación.

4.9. Ventajas y desventajas de las juntas escolares

Dentro de las ventajas que se obtienen con el funcionamiento de una junta escolar en el centro educativo, se enumeran las siguientes:

- Participación activa de los padres de familia en el proceso educativo.
- La comunidad educativa es dotada de recursos económicos.
- Pronta solución a los problemas de sus centros educativos.
- Interactúan padres y docentes en la ejecución de programas de beneficio para la niñez.
- Se eleva el nivel de liderazgo y capacidad de gestión en la comunidad.
- Pueden gestionar la adquisición de otros recursos para beneficio de la comunidad educativa.

Las desventajas que se encuentran en el funcionamiento de las juntas escolares son:

- La autoridad y decisión queda en manos de una sola persona.
- Tardanza en la asignación de recursos por parte del ministerio de educación.
- Se presta a malos manejos en la ejecución de sus programas y/o proyectos.

- Hay reducción en las asignaciones presupuestarias.
- Falta de seguimiento y fiscalización por parte de las autoridades de educación.

4.10. Efectos que se causan por la ejecución de sus proyectos

Las juntas escolares, por medio de su participación en todos los procesos que desarrolla el centro educativo, contribuye a buscar el mejoramiento de la calidad educativa e incremento de la cobertura, administrando los fondos destinados al mantenimiento y conservación del edificio escolar, alimentación escolar, dotación de útiles escolares, becas para la niña del área rural, mantenimiento y reparaciones mínimas del edificio escolar y del mobiliario escolar, que DIGEPA/PROESCOLAR traslada a cada una de las juntas escolares.

Si las juntas escolares cumplen a cabalidad con estos programas se puede decir que, tiene efectos muy positivos en beneficio de la comunidad educativa, pero si se abusa de las atribuciones o se hace mal manejo de los recursos destinados a cada uno de los programas y/o proyectos, entonces se causa un efecto negativo para la educación de los niños que acuden a cada uno de los centros educativos donde funciona una junta escolar, porque el poder de decisión queda en una sola persona que casi siempre busca favorecerse o prestarse para hacer componendas que le traerán ganancias extras, lo que viene a provocar un efecto muy negativo en el proyecto de juntas escolares.

4.11. Legislación comparada en cuanto a juntas escolares

Luego de revisar la legislación de diversos países de América, se puedo determinar que las juntas escolares también existen en diversos países de nuestro continente y en especial en Centro América que son los países mas cercanos al nuestro, existiendo estas organizaciones en:

- Guatemala
- Honduras
- El Salvador
- Nicaragua
- Costa Rica
- Panamá
- Belice

En estos países las juntas escolares están a cargo de los ministerios de educación, que los coordina y dota de los recursos necesarios, conformándose por padres, docentes, alumnos o bien sólo por padres de familia, tienen como fin llevar a cabo una serie de programas y/o proyectos como los de:

- Alimentación.
- Útiles escolares.
- Reparación y/o gestión para la construcción de edificios escolares.

Se le pone principal énfasis al programa de alimentación debido a que nuestros países tienen un déficit alimentario; para cada uno de los programas enumerados son dotados de recursos económicos con el fin de dar satisfacción inmediata a las necesidades de cada comunidad educativa en donde se organizan y funcionan.

En el sur de América encontramos juntas escolares principalmente en Bolivia que también juegan un papel importante en la educación, conformadas también por padres de familia, con la diferencia que se exige para su ingreso el conocimiento jurídico; estas juntas escolares varían su actuar ya que se dedican a los siguientes aspectos:

- Supervisar el servicio escolar.
- Participar en la realización de los proyectos educativos.
- Controlar el desempeño de docentes y directores.

- Evaluar a docentes y directores.
- Vigilar el buen manejo de la infraestructura y mobiliario.
- Gestionar ante las autoridades municipales la obtención de recursos.

Como se puede observar, sus actividades son distintas, pero siempre en beneficio de la educación de su comunidad educativa, y lo mejor es que se exige de los padres de familia el conocimiento legal a efecto de hacer un uso adecuado de todos los recursos; siempre tiene estrecha relación con el ministerio de educación.

En el norte de América el tema de juntas escolares si se conoce en varios estados y distritos escolares, pero sus actividades toman un giro hacia los jóvenes, en especial la problemática que se vive, como lo es la violencia en los centros educativos, la organización de grupos juveniles, en estos temas trabajan, principalmente las juntas escolares organizadas por docentes con especialidad en estos temas, con el objeto de evitar en cada unos de los centros educativos la violencia, la organización juvenil, etcétera.

En el continente europeo, también podemos encontrar juntas escolares, especialmente en España, en donde, se dedican a diversos proyectos que van en beneficio de la educación de ese país.

El tema de juntas escolares, está relacionado con el beneficio de la educación de cada país, donde están conformadas en coordinación con los ministerios de educación, en algunos países por docentes, por padres de familia y docentes, por padres de familia con cierto grado de educación, docentes con especialización en diferentes áreas del conocimiento; con recursos de cada uno de los ministerios de educación y con diferentes programas y/o proyectos, para lograr el beneficio y superación de la educación de cada país.

Para concluir con este tema, las juntas escolares, también están organizadas en la República Dominicana, y tiene mucha relación con la forma de las juntas escolares de Centro América, en cuanto a su conformación y realización de programas y/o proyectos.

CAPÍTULO V

5. Las compras y contrataciones de las juntas escolares

Cada junta escolar al realizar el proceso de compras y contrataciones, debe de seguir ciertos lineamientos, antes de efectuar la compra o contratación de servicios y sobre la base de los listados de útiles y especificaciones técnicas para la reparación de mobiliario escolar, proporcionados por Proescolar, la junta escolar o comisiones encargadas deben solicitar tres ofertas de precio, en tres lugares diferentes, según el bien que se desea comprar o el servicio que se desea contratar, dichas ofertas pueden ser verbales o escritas, predominando las escritas.

La junta escolar o comisión específica comprará las ofertas de precio; de las tres deberá elegir a la mejor. Esto significa, seleccionar la que proponga el mejor producto o servicio al menor precio. Tanto el producto como el servicio deben ser entregados en el centro educativo a la comisión específica.

Luego de terminar con la selección del producto o servicio contratado, es necesario proceder a redactar una constancia que justifique la elección del mismo, en un acta, y después proceder a realizar la compra o contratación; para el control interno y externo de los gastos se debe solicitar una factura contable y en último caso un recibo que detalle la operación realizada, en cualquiera de los dos casos, ningún gasto debe sobrepasar la cantidad de Q.30,000.00. Al ser un recibo, el que extienda el proveedor, la junta escolar tiene que proceder a llenar una planilla de liquidación.

5.1. Principios

- Descentralización administrativa

  Tiene su fundamento en los Artículos 76 y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala que regulan lo referente a descentralización del

sistema educativo y de la administración pública, con ese fundamento el ministerio de educación crea las juntas escolares y les da facultades para desarrollar una serie de programas con fondos provenientes de dicho ministerio.

- Utilización colectiva de los recursos públicos

  Lo que se busca, es que los recursos con que se provee a las juntas escolares, para efectuar sus compras y contrataciones, sean utilizados en beneficio de la niñez de los distintos centros educativos, y no como se venía efectuando anteriormente, donde se beneficiaba solamente a un sector de la comunidad educativa del país.

- Descentralización de los recursos económicos

  Las juntas escolares, administran los recursos y ejecutan diversos programas y/o proyectos con los fondos que se les provee por parte del ministerio de educación, a razón de un quetzal por alumno para alimentación escolar, y según el número de alumnos inscritos en cada centro educativo, se asigna una cantidad para realizar los demás programas y/o proyectos en el área rural; porque en el área urbana se asigna ochenta o bien sesenta centavos por alumno.

- Participación de la comunidad educativa

  Para organizarse, los padres deben elegir una junta directiva, la cual debe estar conformada por miembros de la comunidad que tengan hijos en el centro educativo, en la que son propuestos, y tienen que estar dispuestos a trabajar ad honórem en favor de la niñez, sólo padres de familia, o bien si están de acuerdo se coordina con los docentes y director del centro educativo.

- Procedimiento simple en la utilización de los recursos

  Se realiza a través de los programas y/o proyectos que determina el Ministerio de Educación, proporcionando fondos a las juntas escolares,

que deben disponer de ellos en forma inmediata según la calendarización establecida.

5.2. Características

Luego del estudio que se efectúo en lo referente a la forma en que desempeñan sus actividades las juntas escolares se pudo determinar que su principales características son:

- Predominantemente oral

  Todas las compras y contrataciones que llevan a cabo las juntas escolares son en forma oral, en virtud de que no existe ningún documento en que se indique a que tipo de derechos y obligaciones quedan sujetos los contratantes, a pesar de que el monto por el cual se contrata es bastante considerable, por lo que en el momento de existir algún incumplimiento principalmente por el proveedor, o hacer un pago injustificado, solamente quedará en conocimiento de los miembros de la junta directiva de la junta escolar, o de la persona que se atribuye la facultad para contratar, que generalmente es el director del centro educativo que deja a un lado a los padres de familia, docentes y representante legal de la junta escolar.

- Poco formalista.

  No hay mayores formalidades, en virtud de que el ministerio de educación, y en especial las direcciones departamentales de educación, muy pocas veces solicitan por escrito los proyectos que cada una de las juntas escolares van a llevar a cabo, y las cotizaciones que realizan en el momento de efectuar las compras o contratación de los proyectos y/o programas, para el cual se les asigna el respectivo presupuesto a cada centro educativo público, concretándose únicamente a recibir facturas y formularios de liquidación que les permita descargar la cantidad asignada sin importar cualquier otro tipo de formalidad.

- Es Inquisitivo

  Primeramente, se impone la voluntad que emana del ministerio de educación, ya que se les indica a las juntas escolares el tipo de programas y/o proyectos que deben de ejecutar, porque de no ser así se les suspende automáticamente la asignación; y luego las autoridades departamentales obligan a realizar los mismos proyectos, a pesar de que las juntas escolares son personas jurídicas con capacidad de adquirir y contraer obligaciones.

- Unilateral

  En este caso, es uno de los miembros de la junta directiva de la junta escolar, el que trata de imponer su voluntad y decidir por todos, debido a que persigue ciertos intereses que van en beneficio de sus familiares, porque tienen ciertos comercios que les pueden proporcionar los materiales para los programas y/o proyectos, o bien tienen compadrazgos con los propietarios de ciertos negocios, que generalmente le ofrecen una dádiva por el beneficio que le concede para trabajar con la junta escolar, todo lo cual puede conducir a un abuso de poder y por lo tanto constituye un acto de corrupción, ya que se favorece a sus propios familiares, se aceptan las dádivas que se ofrecen; encontrándose regulado todo lo anterior en el ordenamiento jurídico de nuestro país, específicamente en el Código Penal vigente, siendo constitutivo de un ilícito penal.

- Falta de consenso

  Se toman decisiones arbitrarias entre los miembros de la junta directiva, no consultan absolutamente nada a la asamblea general, porque se maneja la opinión de que si se toma el parecer a todos es muy tardado y los proyectos urgen para el centro educativo, todo lo cual los haría perder el tiempo o bien los pueden fiscalizar y las finanzas no están al día, además los padres de familia no tienen tiempo o el conocimiento suficiente y necesario para ayudarlos sobre la papelería que se maneja en la junta escolar.

5.3. Elementos

a. Sujetos

Encontramos a los miembros de la junta escolar, por medio de su junta directiva, que es la encargada de celebrar las compras y contrataciones, previo consenso de la asamblea general.

También se pueden mencionar a los diversos proveedores, que son las personas encargadas de suministrar todo el material solicitado por las juntas escolares en la ejecución de sus programas y/o proyectos.

Los maestros de los centros educativos, que no integran la junta escolar, merecen ser incluidos dentro de éstos, porque de cualquier forma juegan un papel importante en los diversos programas que se realizan .

b. Manifestación de voluntad de los sujetos

Tanto la junta escolar por medio de su representante legal como los proveedores deben de manifestar libremente su voluntad, sin que exista el uso de soberanía, del poder o abuso de poder de ninguna de las dos partes en la celebración de las compras y contrataciones.

c. Contenido

Se refiere a hechos lícitos, posibles, ciertos y determinados, relacionados con la gestión patrimonial de la junta escolar (compra de libros, útiles escolares, alimentos, construcción de obras, reparaciones menores, etc), y no dar la apariencia de que se cumple con los programas y/o proyectos para los que están facultados.

d. La forma

Obligatoriamente debe constar por escrito con o sin intervención notarial, para hacer mucho más transparente el proceso de compras y contrataciones que efectúan las juntas escolares.

5.4. Finalidad de las compras y contrataciones de las juntas escolares

Que las juntas escolares legalmente organizadas, puedan interactuar en el proceso educativo, apoyando la descentralización de los recursos económicos en la prestación de servicios de apoyo a los centros educativos, para poder aumentar y coadyuvar al mejoramiento de los servicios educativos de la comunidad educativa.

Permite también la autogestión, que tiene como finalidad, dar respuesta inmediata a los nuevos problemas que puedan surgir en los centros educativos, así como poder participar en la toma de decisiones en la ejecución de acciones que satisfagan las necesidades de los centros educativos del sector oficial en sus niveles pre-primario y primario, los cuales siempre van encaminados a buscar el beneficio de los niños y niñas que asisten a dichos centros.

Administrar en los centros educativos, los programas que ejecuta el ministerio de educación, tales como: alimentación escolar, becas para la niña del área rural, dotación de útiles escolares, reparación de mobiliario escolar, mantenimiento de la infraestructura, implementos deportivos, valijas didácticas, etcétera, que impulsa dicho ministerio tendientes a mejorar la salud, nutrición, recreación y el ambiente donde conviven los educandos. Así como coordinar la administración de los útiles escolares, textos básicos, implementos deportivos y otros insumos que proporcione el ministerio de educación.

Su finalidad, es satisfacer en forma inmediata cada una de las necesidades que se presenten en cada centro educativo, porque se les dota de los recursos necesarios, ante la imposibilidad de las autoridades, de poder resolver ellos mismos las distintas dificultades, debido a la falta de tiempo, de interés, o falta de voluntad para la superación de la educación de la niñez de cada comunidad educativa.

5.5. Fundamento legal para realizar las compras

El reglamento orgánico interno del ministerio de educación, dirección general de proyectos de apoyo, Acuerdo gubernativo 20-2004 de fecha doce de enero de dos mil uno, en su Artículo veintiséis, regula que las juntas escolares organizadas y por organizarse estarán facultadas para administrar los recursos de los centros escolares: Infraestructura, mobiliario, bibliotecas y servicios.

El citado artículo, establece que: es el Proescolar el encargado de transferir a las cuentas bancarias de las juntas escolares, los recursos financieros para la adquisición y prestación de servicios.

También se puede fundamentar las compras y contrataciones de las juntas escolares, en el Acuerdo gubernativo número 565-98 que en su Artículo 43, que establece lo siguiente: los fondos y bienes que administre la junta directiva, son exclusivamente para el beneficio del alumnado, por lo que no podrán desviarse para otros fines. Así se encuentra regulado pero en la vida cotidiana se deja a un lado la normativa legal y se empieza a efectuar compras al azar sin ningún objetivo.

5.6. Procedimiento utilizado para las compras y contrataciones que realizan las juntas escolares

Antes de llevar a cabo cualquier compra o contratar mano de obra u otros servicios en la ejecución de los proyectos, para los cuales están facultados los miembros de la junta escolar, la junta directiva debe buscar diferentes oferentes en los negocios de la localidad en donde está ubicado el centro educativo público de preferencia, a los que se les debe pedir por escrito que presenten sus ofertas de costos y calidad por medio de una cotización. Al tener todas las cotizaciones, que en número deben ser por lo menos tres para tener de donde seleccionar, la junta directiva en consenso debe de tomar la decisión de elegir el mejor precio y calidad del oferente.

Por lo que se determina, que el sistema que debe ser utilizado por las juntas directivas, de las diversas juntas escolares que funcionan en los centros educativos públicos del municipio de Ciudad Vieja del departamento de Sacatepéquez, es la “cotización”, pero debido a diversos inconvenientes, como la obligación de efectuar la inversión inmediatamente y con un lapso de tiempo muy corto, induce a las juntas a obviar dicho sistema de compras y contrataciones, realizándose en forma simple sin cumplir con ningún procedimiento.

Toda solicitud de cotización debe de reunir los siguientes requisitos:

- Lugar y fecha;
- Número de cotización;
- Material y/o servicio a cotizar;
- Centro educativo que solicita la cotización;
- Condiciones de la compra;
- Tiempo de validez de la cotización;
- Fecha de entrega;
- Firma y sello del solicitante;
- Firma o impresión dactilar del oferente.

Adjudicada la compra o contratación, el pago debe llevarse a cabo por medio de cheque, para evitar que sus miembros o en especial uno de ellos se tome la atribución de manejar el efectivo a su antojo y como mejor convenga a sus propios intereses, para luego poder argumentar que existen faltantes en la asignación que se recibe, que el dinero no alcanza para los programas y/o proyectos; y el oferente al recibir su pago en el mismo instante debe emitir la factura contable correspondiente.

5.7. Entes encargados de efectuar las compras y contrataciones

Como quedo establecido en el capítulo IV de la presente tesis, las juntas escolares tienen sus distintos órganos que la conforman, por lo cual, en lo referente a realizar las

compras y contrataciones que se efectúan, y al ejecutar sus programas y/o proyectos, éstos corresponden con exclusividad a la junta directiva de la junta escolar en pleno y no en forma individual por ser el presidente, el director del centro educativo, ya que se han presentado casos en los que se abusa del poder o autoridad que se les ha conferido a éstos, por beneficiar a personas conocidas y parientes, para después obtener un beneficio propio, prevaleciendo su interés personal en busca del lucro.

5.8. Tipo de compras y contrataciones que efectúan las juntas escolares

Las juntas escolares deben administrar los recursos y ejecutar los siguientes programas:

a. Alimentación escolar

   Reciben una asignación presupuestaria cada trimestre. El programa de alimentación escolar cuenta con Q. 340 millones de presupuesto. Las juntas escolares administran los recursos y trabajan con los padres de familia en los menús para los niños. Los estudiantes del área del municipio de Ciudad Vieja, reciben un quetzal diario.

b. Becas escolares

   Se otorgan Q.300.00 anuales para cada niño o niña de escasos recursos, que deben asignarse de acuerdo a la información que rinden los docentes de cada centro educativo.

c. Valijas didácticas

   Se entregan cada año a los docentes y tienen un valor de Q. 300.00. Deben contener un listado básico de insumos para trabajar. En el año dos mil seis, no se realizó dicho programa en los centros educativos de Ciudad Vieja, Sacatepéquez.

d. Remozamiento y pintura de escuelas

Cada año se realiza este proyecto a efecto de que al inicio de cada ciclo escolar el niño encuentre un ambiente agradable, para lo cual se recibe una asignación de un mil quetzales por centro educativo.

e. Mantenimiento de instalaciones deportivas en escuelas

Cada junta escolar debe recibir Q500.00, que debe emplear para las áreas deportivas que haya en cada centro educativo.

f. Bolsas escolares para los niños de pre-primaria y primaria

Consiste en Q.30.00 por estudiante, para la compra de insumos y útiles escolares complementarios, para el ciclo escolar 2007 se espera una asignación por estudiante de Q.40.00

5.9. Canales que fiscalizan los programas ejecutados por las juntas escolares

La rendición de cuentas y la fiscalización, forman parte importante de la estrategia general de la operación del programa y de las juntas escolares. La unidad de auditoria Interna del Ministerio de Educación, la Contraloría General de Cuentas, y las instituciones especializadas en auditorias externas, especialmente contratadas para el efecto, verifican los registros contables y la documentación de soporte de la ejecución presupuestaria realizada por las juntas escolares.

Pero en la realidad, son los coordinadores técnicos administrativos quienes en primer lugar deberían de llevar a cabo la fiscalización, porque es el canal de contacto directo con los centros educativos y específicamente con las juntas escolares, pero los coordinadores muchas veces carecen de conocimientos contables o voluntad para efectuar eficazmente, su trabajo por lo cual dejan a un lado la fiscalización y prefieren sólo entregar y recibir documentación, dejando en manos de otras instituciones de la dirección departamental de

educación dicha fiscalización, es así como se involucran también la oficina de servicio a la comunidad y la unidad de planificación financiera, quien finalmente realiza el trabajo, para luego rendir la información de todo el departamento a las autoridades centrales de educación.

En muy raras ocasiones y por no decir que casi nunca se ha visto a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, a la auditoria interna del ministerio de educación y menos aún a una auditoria externa contratada para realizar tal fiscalización, por lo que muchas veces sólo se limita la unidad de planificación financiera a recibir planillas de alumnos, planillas de los gastos efectuados con su factura o bien recibos, sin comprobar en realidad si los programas y/o proyectos fueron ejecutados de la mejor forma, si hubo o no sobre valoración de precios, se favoreció a un pariente, se recibió un beneficio a cambio de otorgar la compra o contratación a un proveedor, el programa y/o proyecto se realizo adecuadamente, etc; en sí sólo se necesita saber si se efectuaron las erogaciones de los fondos acreditados para luego seguir asignando más fondos en las cuentas registradas en el sistema bancario por las juntas escolares.

También se puede mencionar a una persona que actualmente trabaja en forma más directa con las juntas escolares, tal como lo es el (la) técnico (a) de campo, que tiene a su cargo guiar, instruir, supervisar a las juntas escolares del distrito escolar para el cual fue nombrado (a); pero muchas veces a pesar de que su trabajo es de campo, éste se convierte en trabajo administrativo, lo cual hace que se pierda su verdadera razón de ser y se convierta en un funcionario o funcionaria más de escritorio, que sólo esta en ese puesto para justificar muchas veces el presupuesto que tiene asignado cada dirección departamental de educación o en el peor de los casos por preferencias personales con los altos funcionarios que tienen a su cargo las direcciones departamentales.

5.10. Formas de justificar las compras efectuadas por las juntas escolares

La junta directiva, de las juntas escolares, en el momento de llevar a cabo cualquier compra o celebrar cualquier contrato, tienen que solicitar su factura contable al proveedor,

ya que el tesorero de dicha directiva debe operar el libro de caja y cuadrar la cantidad recibida y derogada, y en último caso puede aceptar un recibo de la persona que prestó el servicio, registrando todos los datos del mismo en el respectivo libro de caja y también se debe de razonar en el reverso del recibo, firmando los miembros de la junta directiva, éste último documento se puede prestar a diversas malversaciones ya que es común que cuando hay algún faltante simplemente se busca un proveedor amigo, que se preste a alguna artimaña. Hoy día es muy difícil encontrar un proveedor que no extienda factura por la compra que se efectúe con él, ya que todos deben estar inscritos ante la superintendencia de administración tributaria, por lo que las autoridades de educación al recibir dichos documentos, deberían de preocuparse por constatar la realidad de lo que se hace constar o se quiso hacer constar en esta clase de documentos.

5.11. Tipo de relación entre los proveedores y miembros de las juntas escolares

Según se pudo establecer, al entrevistar a cada una de las personas que tiene relación con el centro educativo y la junta escolar, la relación que se mantiene entre proveedores y la junta escolar es muy estrecha, íntima y personal, pero solamente por uno o dos de sus miembros, ya que el resto de integrantes queda totalmente desapercibido, lo cual es muy bien aprovechado por los proveedores inescrupulosas, que con tal de obtener una ganancia se acercan al líder de la junta escolar, con el director del centro educativo, para ofrecerle algún beneficio, que generalmente es de tipo económico, corrompiéndolo, y éste por la autoridad y facilidad que tiene de influenciar en el resto de la junta escolar, no duda en aceptar cualquier tipo de maniobra que lógicamente irá en beneficio propio.

Asimismo, los integrantes de las juntas escolares, para evitar la realización de las cotizaciones, que por normativa legal están obligados a realizar, prefieren contratar con el proveedor más cercano, quien al momento de extenderles el documento contable, les incrementa los precios de los productos, debido a la extremada confianza que se le confiere a dichos proveedores.

Generalmente, la relación es de un proveedor con un miembro de la junta escolar, porque en el proceso de las compras y contrataciones que realizan éstas, no se observa gran cantidad de proveedores, ya que pasan todo el ciclo escolar con el mismo proveedor, por el beneficio económico que ambos obtienen.

5.12. Trabajo de campo sobre las compras y contrataciones

Con el fin de dar respuesta al planteamiento del problema; será el mecanismo de compras y contrataciones que realizan las juntas escolares de los centros educativos públicos del municipio de Ciudad Vieja del departamento de Sacatepéquez, una forma de abuso de poder, además de poder comprobar o improbar la hipótesis propuesta, se procedió a entrevistar a cincuenta personas involucradas con el tema de las juntas escolares de los centros educativos públicos del municipio de Ciudad Vieja del departamento de Sacatepéquez.

Así, se procedió a plantear 10 interrogantes a docentes, padres de familia, autoridades educativas y miembros de la junta directiva de las juntas escolares; buscando con la primera de éstas conocer cuál sistema de compra y contratación es utilizado por las juntas escolares. Las siguientes preguntas buscaban conocer la forma de selección de proyectos, entrega de informes contables, conocimiento de los proveedores, si se consultan las compras o contrataciones a la asamblea general, si se fiscalizan los fondos , la relación con los proveedores, si hay influencias a la junta directiva, si existe alguna influencia para la toma de decisiones que puedan constituir abuso de poder, y finalmente si existe buen manejo de los recursos económicos que se asignan a las juntas escolares.

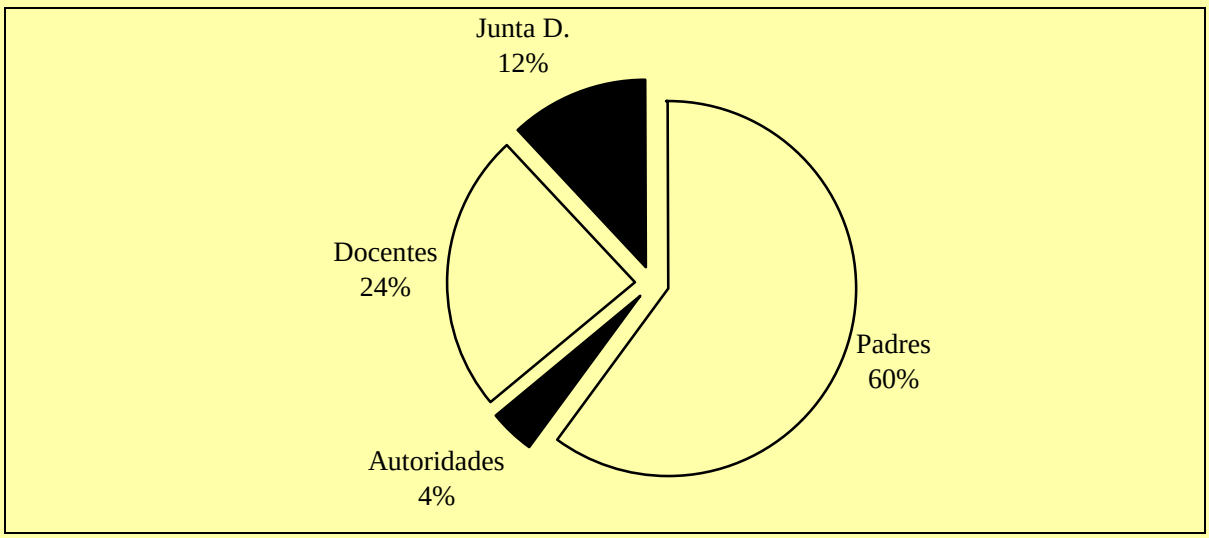
Con ese fin se procedió a tabular las respuestas obtenidas, elaborando para cada una su respectiva tabla y el o los gráficos que fueron necesarios para una mejor comprensión del fenómeno que permitiera, a final de cuentas, comprobar o improbar la hipótesis planteada al dar respuesta al problema enunciado para la presente investigación. Además

el trabajo de campo me permitió satisfacer los objetivos, tanto el general como los específicos de la presente tesis.

5.12.1. Personas encuestadas

Como se puede observar en la gráfica siguiente, el total de personas encuestadas fue de cincuenta; de éstas treinta eran padres de familia que tiene hijos en cada uno de los centros educativos, dos autoridades educativas, doce docentes, seis miembros de la junta directiva de las juntas escolares del municipio de Ciudad Vieja del departamento de Sacatepéquez.

Gráfico No. 1



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Se tomo en cuenta a cada uno de los sectores que participan en el proceso de las juntas escolares, encuestando a un mayor número de padres de familia por considerarse el elemento fundamental y que están en mejor condición de contestar en forma acertada y sin

ningún compromiso con otras personas o por ser parte de un gremio profesional, también porque sus hijos comunican diariamente lo que sucede en su centro educativo.

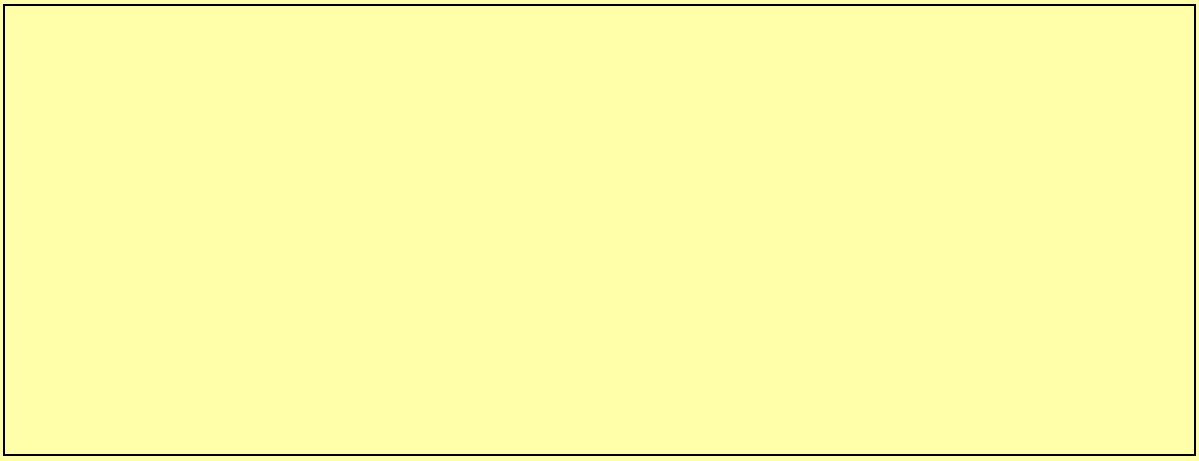
Pregunta No. 1.

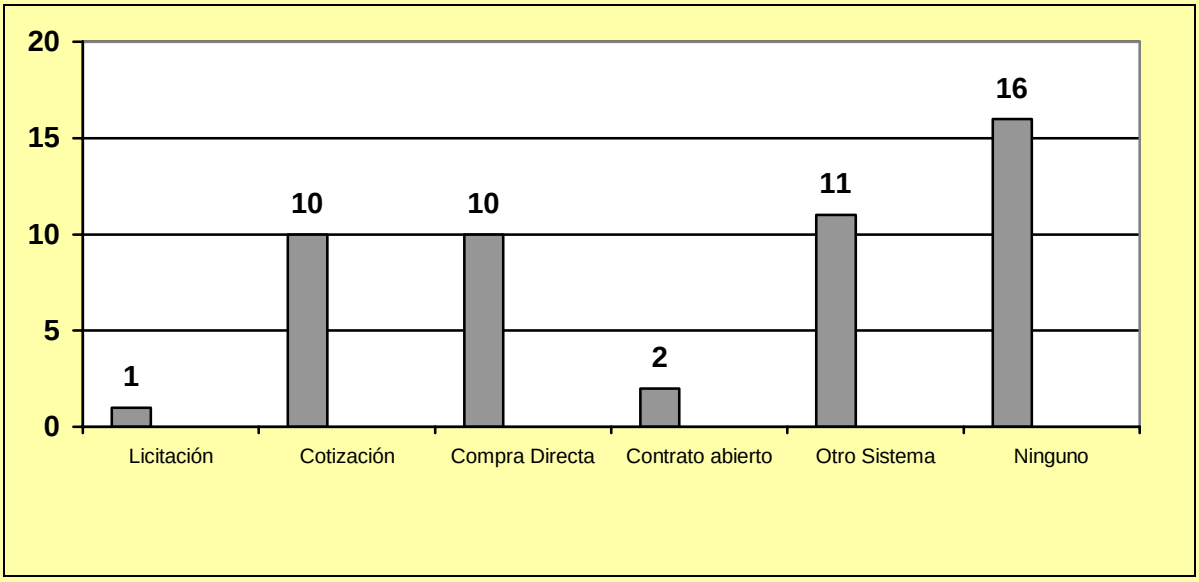
Enumere en orden de importancia el sistema de compras y contrataciones que es utilizado por las juntas escolares.

Tabla No. 1

Sistema de compras y contrataciones		%
A) Licitación	1	2
B) Cotización	10	20
C) Compra Directa	10	20
D) Contrato Abierto	2	4
F) Otro Sistema	11	22
G) Ninguno	16	32
Total	50	100

Gráfico No. 2.





Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

A las personas entrevistadas se les sometió a consideración seis diferentes formas de compras y contrataciones que pueden ser utilizadas por las juntas escolares de los centros educativos públicos. Aunque la categorización de los mismos no produjo grandes distancias, puedo analizar lo siguiente:

Las dos formas de compras y contrataciones más utilizadas por las juntas escolares, según los encuestados son: en primer lugar no utilizan ningún sistema y el segundo es cualquier otro menos los más conocidos comúnmente, con un treinta y dos y un veintidós por ciento respectivamente cada una, por lo que considero que se contrata y compra al azar si seguir ningún mecanismo y mucho menos lo regulado para las juntas escolares.

Con un veinte por ciento se observa a la cotización y compra directa que en sí debería de ser utilizada la cotización de acuerdo a lo regulado legalmente para las juntas escolares.

El cuatro por ciento indicó que es el contrato abierto y la licitación con uno por ciento los que vienen a constituir como los menos utilizados por las juntas escolares y totalmente desconocidos para ellos.

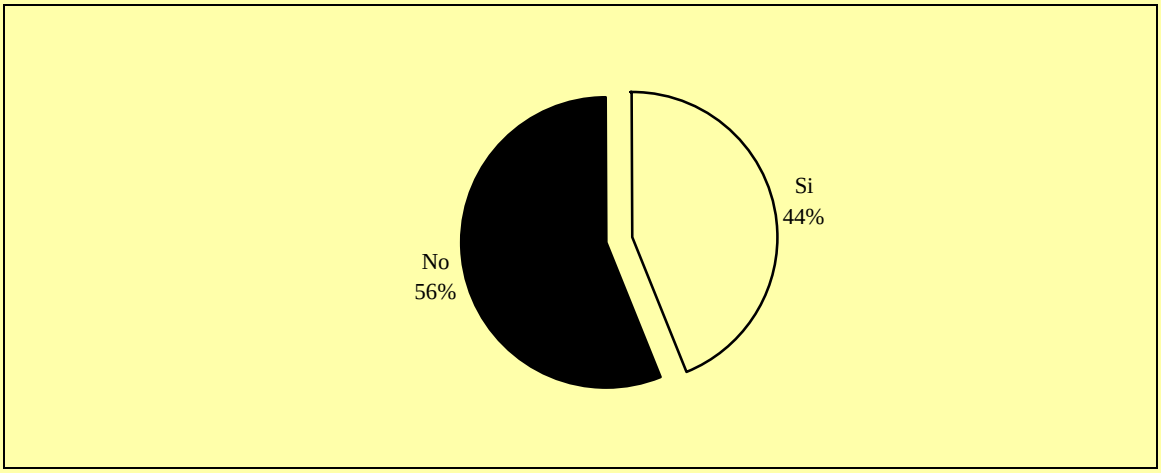
5.12.2. Conocimiento de la forma de seleccionar los proyectos.

Pregunta No. 2

Conoce usted la forma de seleccionar los proyectos que llevan a cabo las juntas escolares.

Gráfico No. 3

Si 22 No. 28



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

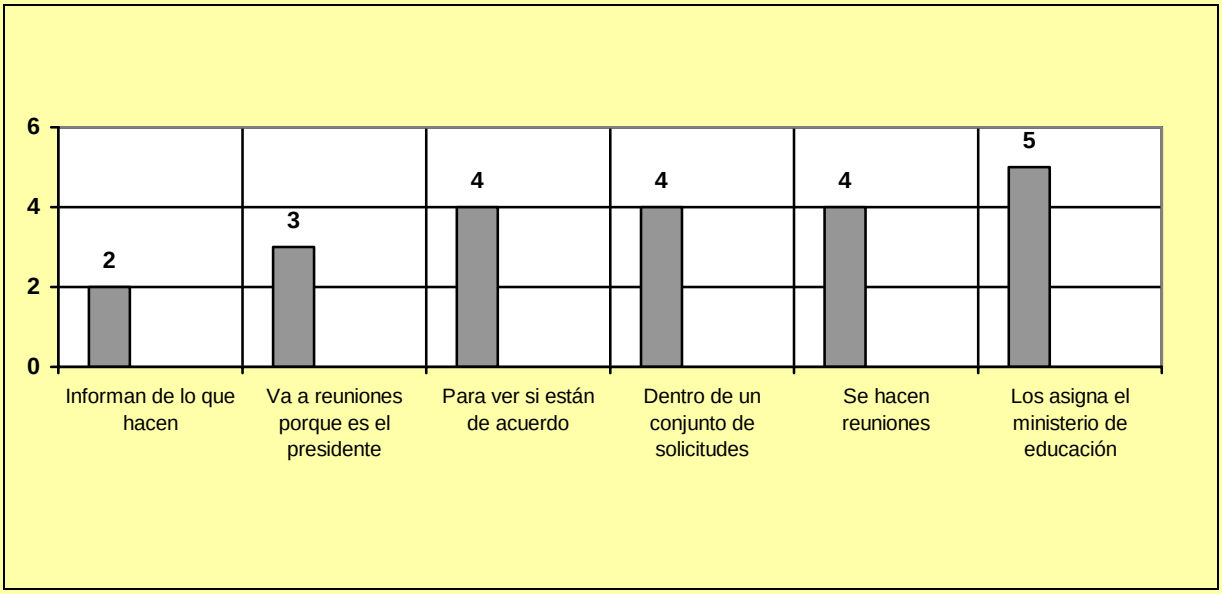
A la anterior interrogante un cincuenta y seis por ciento considera que no conoce la forma en que seleccionan los proyectos la juntas escolares

El restante cuarenta y cuatro por ciento si conoce la forma de seleccionar los proyectos que ejecutan las juntas escolares. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 2

Si porque		%
A) Informan de lo que hacen	2	9.1
B) Va a reuniones porque es el presidente	3	13.6
C) Para ver si están de acuerdo	4	18.2
D) Dentro de un conjunto de solicitudes	4	18.2
E) Se hacen reuniones	4	18.2
F) Los asigna el ministerio de educación	4	22.7
Total	22	100

Gráfico No. 4

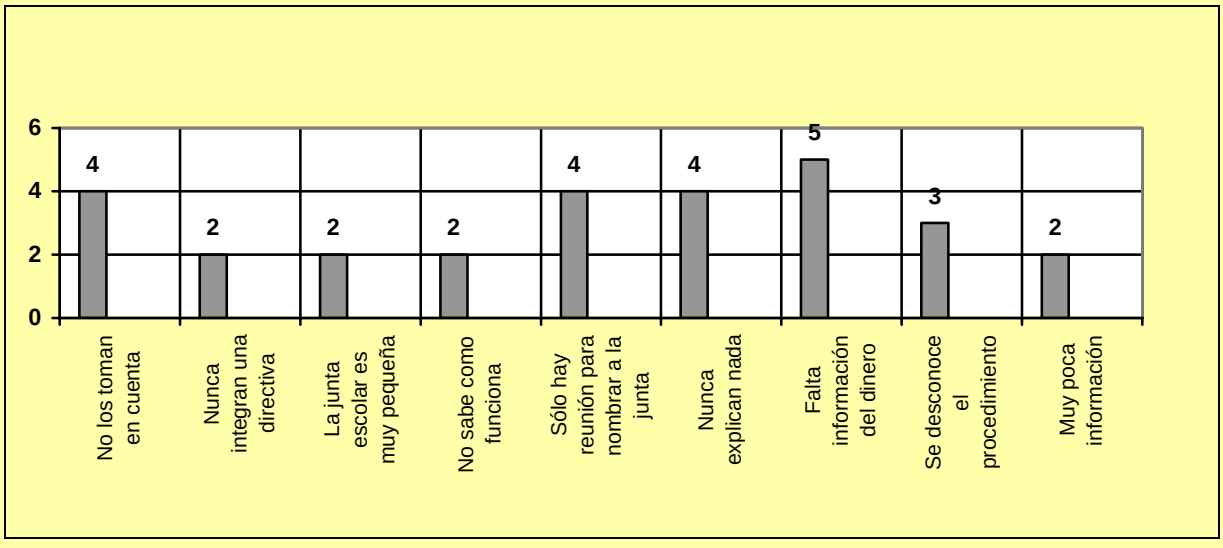


Fuente: Investigación de campo. Agosto-Septiembre 2006

Tabla No. 3

No porque		%
A) No los toman en cuenta	4	14.3
B) Nunca integran una directiva	2	7.1
C) La junta escolar es muy pequeña	2	7.1
D) No sabe como funciona	2	7.1
E) Sólo hay reunión para nombrar a la junta	4	14.3
F) Nunca explican nada	4	14.3
G) Falta información del dinero	5	17.9
H) Se desconoce el procedimiento	3	10.8
I) Muy poca información	2	7.1
Total	28	100

Gráfico No. 5



Fuente: Investigación de campo. Agosto-Septiembre 2006

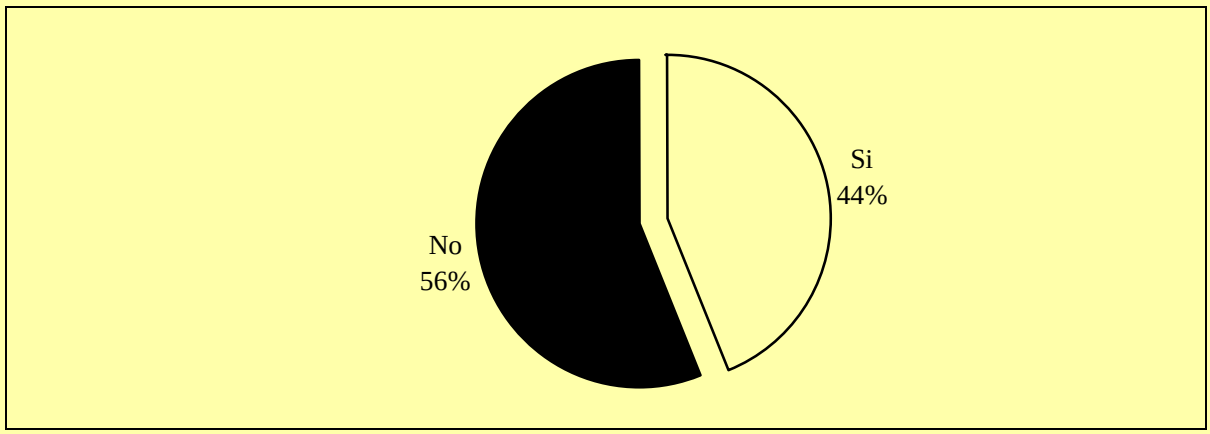
5.12.3. Informe contable de la junta directiva.

Pregunta No. 3

Rinden informes contables de los gastos que efectúan los miembros de la junta directiva de la junta escolar a la asamblea general y autoridades.

Gráfico No. 6

Si 22 No. 28



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

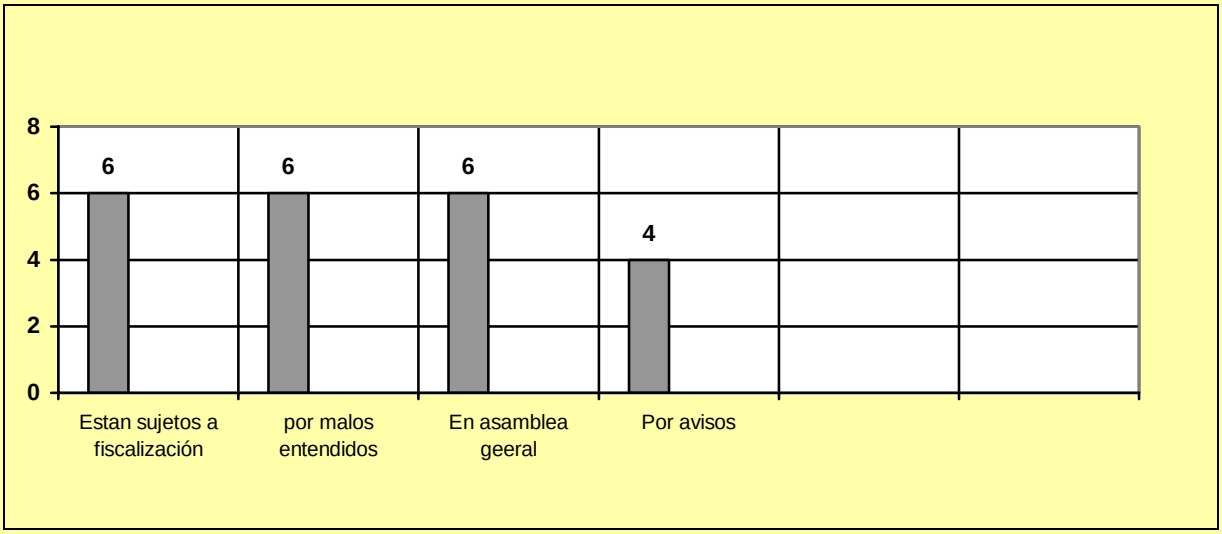
A la anterior interrogante un cincuenta y seis por ciento considera que no rinden informes contables de los gastos la junta directiva

El restante cuarenta y cuatro por ciento respondió que si rinden informes contables las juntas directivas. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 4

Si porque		%
A) Están sujetos a fiscalización	6	27.3
B) Para evitar malos entendidos	6	27.3
C) En asamblea general	6	27.3
D) Por avisos	4	18.2
Total	22	100

Gráfico No. 7

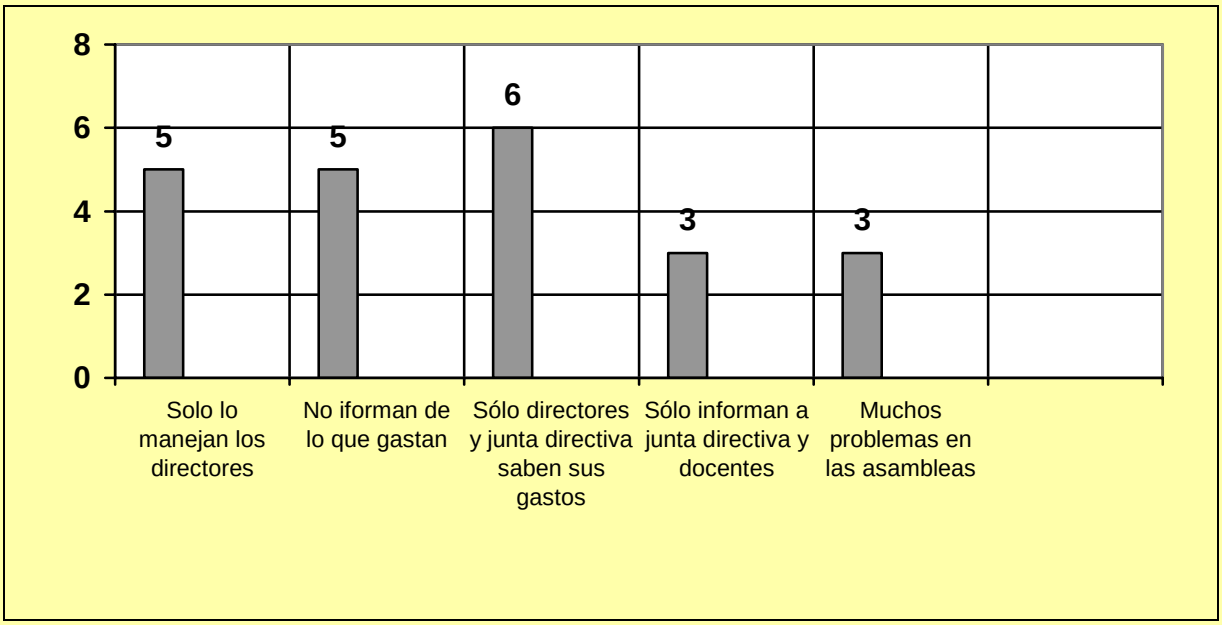


Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 5

No porque		%
A. Lo manejan los directores con firmas de la junta	5	17.9
B. No informan de lo que gastan	5	17.9
C. Sólo directores y junta directiva saben los gastos	6	21.4
D. No hay sesiones ni asambleas generales	6	21.4
E. Sólo se informa la junta directiva y docentes	3	10.7
F. Muchos problemas en las asambleas	3	10.7
Total	28	100

Gráfico No. 8



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006.

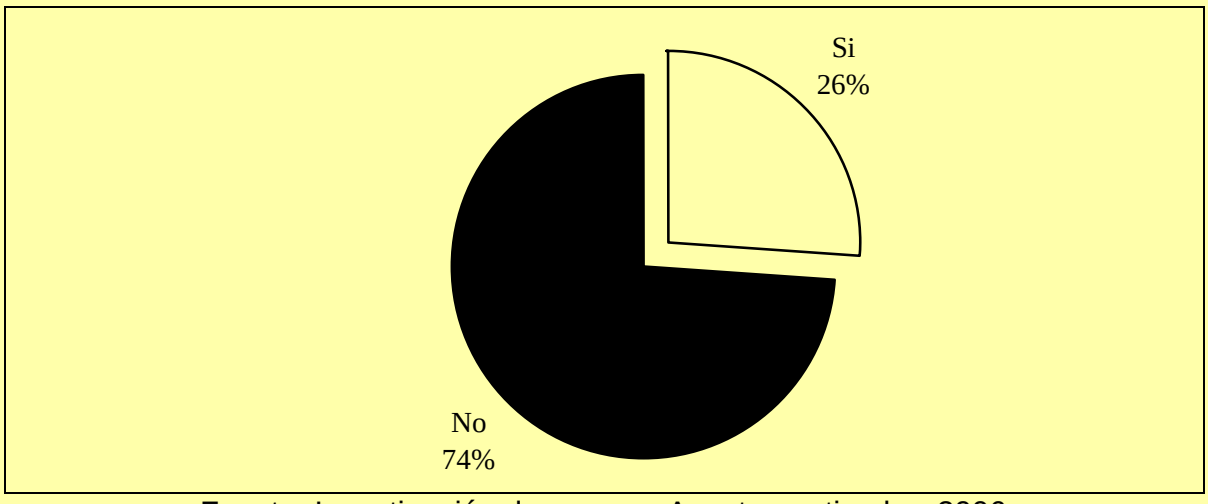
5.12.4. Conocimiento de los proveedores.

Pregunta No. 4.

Conoce usted los distintos proveedores con quienes celebran las compras y contrataciones los miembros de la junta directiva de la junta escolar.

Gráfico No. 9

Si 13 No. 37



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006.

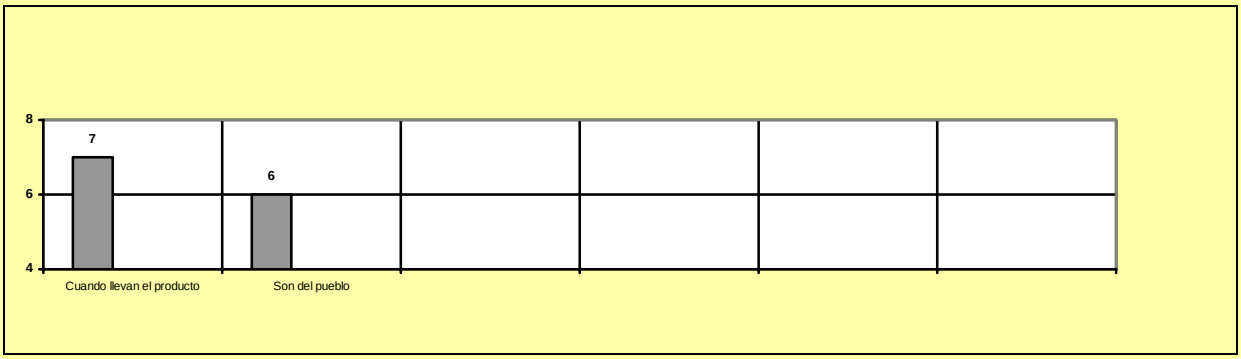
A la anterior interrogante un setenta y cuatro por ciento respondió que no conocen los proveedores con quienes se celebran las compras y contrataciones.

El restante veintiséis por ciento respondió que si conocen a los proveedores con quienes se celebran las compras y contrataciones. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 6

Si porque		%
A) Los ven cuando llevan el producto	7	53.8
B) Algunos son del pueblo	6	46.2
Total	13	100

Gráfico No. 10

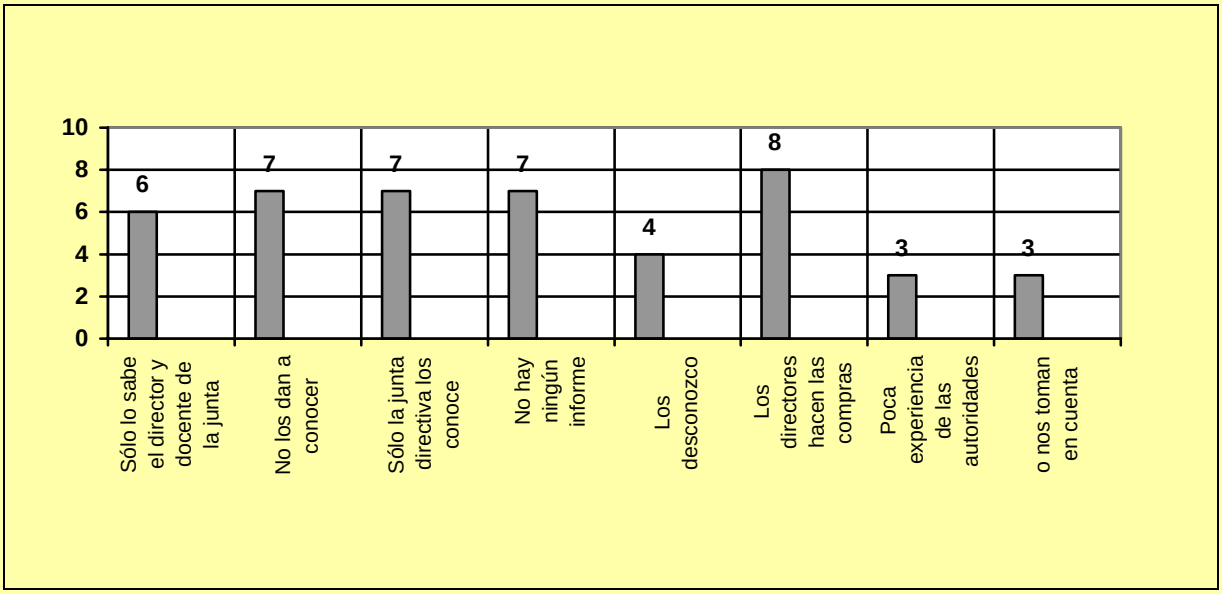


Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 7

No porque		%
A) Sólo lo sabe el director (a) y docente de la junta	6	16.6
B) No los dan a conocer	6	16.6
C) Sólo los conoce la junta directiva	5	13.6
D) No hay ningún informe al respecto	4	10.8
E) Los desconocemos	4	10.8
F) El director (a) hace las compras	8	21.6
G) Poca experiencia de las autoridades	2	5.4
H) No nos toman en cuenta	2	5.4
Total	37	100

Gráfico No. 11



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

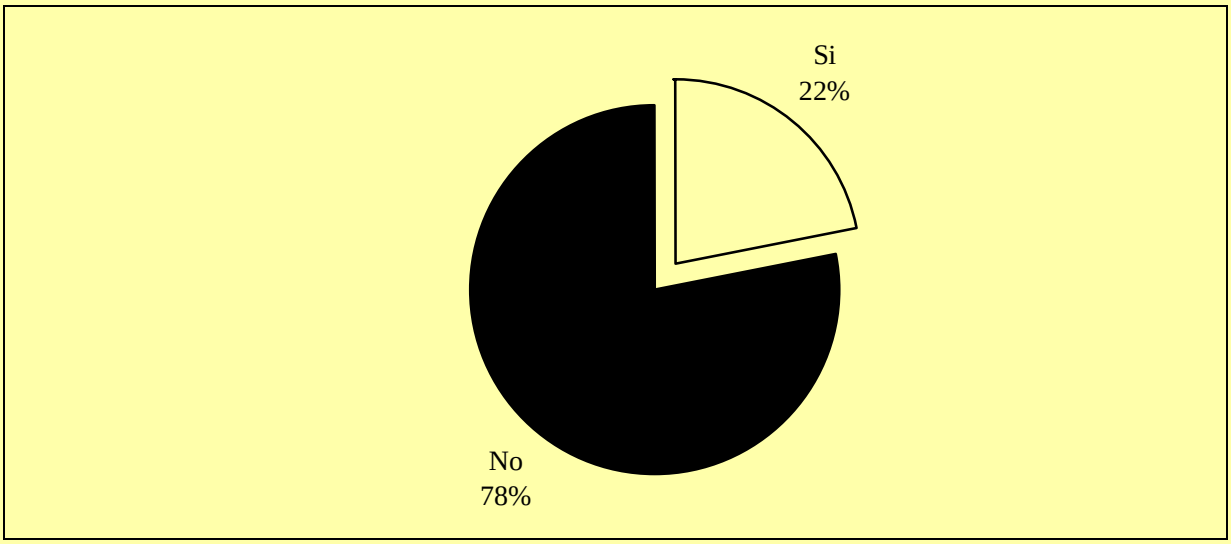
5.12.5. Consulta sobre las compras y contrataciones a la asamblea general.

Pregunta No.5

Para realizar una compra o contratación la junta directiva de la junta escolar los consulta a la asamblea general, o bien sólo ellos toman este tipo de decisiones.

Gráfico No. 12

Si 11 No. 39



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

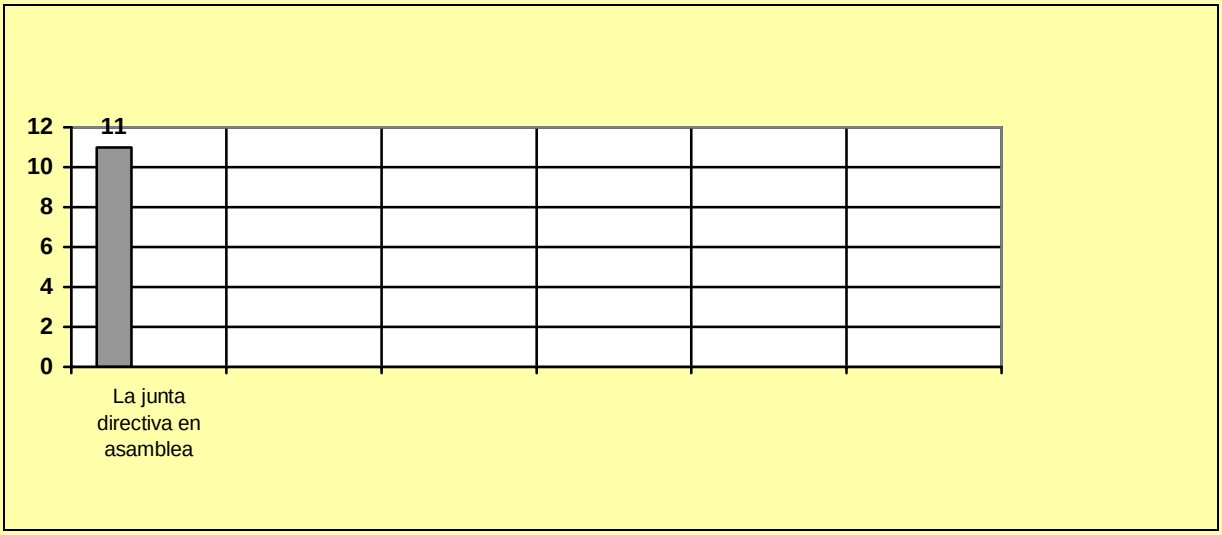
A la anterior interrogante un setenta y ocho por ciento considera que no consultan a la asamblea general, tomando solamente ellos las decisiones

El restante veintidos por ciento respondió que si consultan a la asamblea general las juntas escolares cuando van a realizar una compra o contratación. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 8

Si porque		%
A. La junta directiva consulta en asamblea general	11	100
Total	11	100

Gráfico No. 13

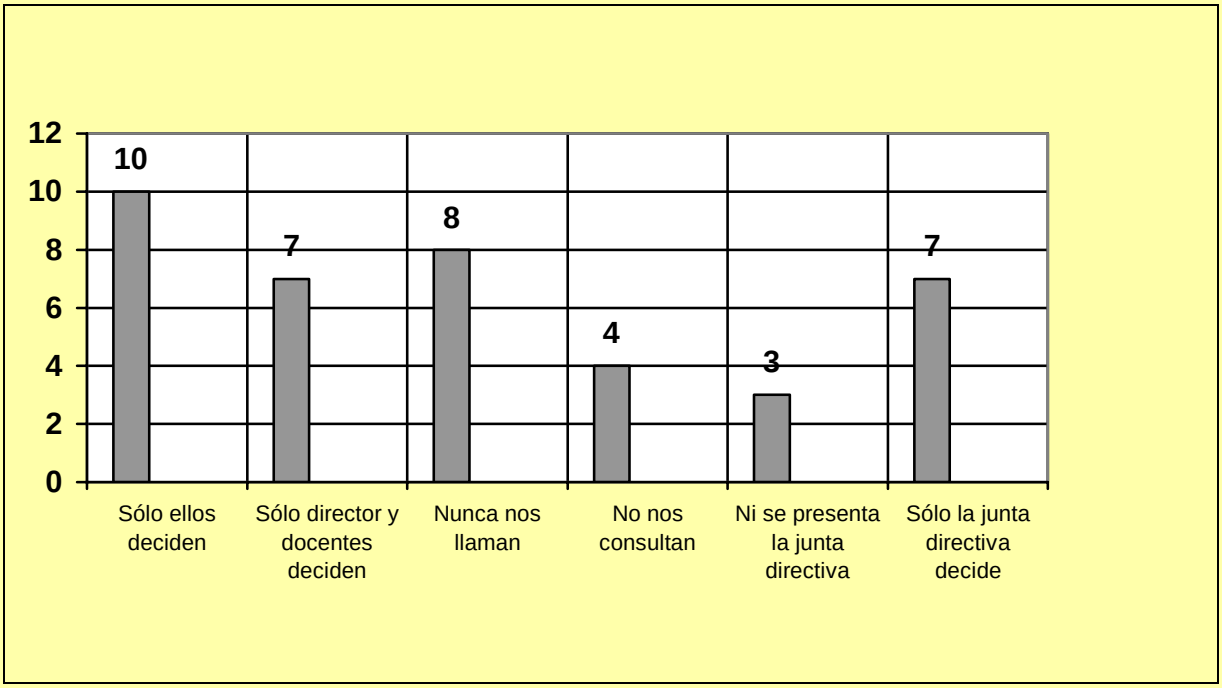


Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 9

No porque		%
A) Sólo ellos deciden cuando hay dinero	10	25.6
B) Sólo director (a) y maestros deciden	7	17.9
C) Nunca nos llaman	8	20.5
D) No consultan nada	4	10.3
E) Ni se presenta la junta directiva	3	7.8
F) Sólo la junta directiva decide	7	17.9
Total	39	100

Gráfico No. 14



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

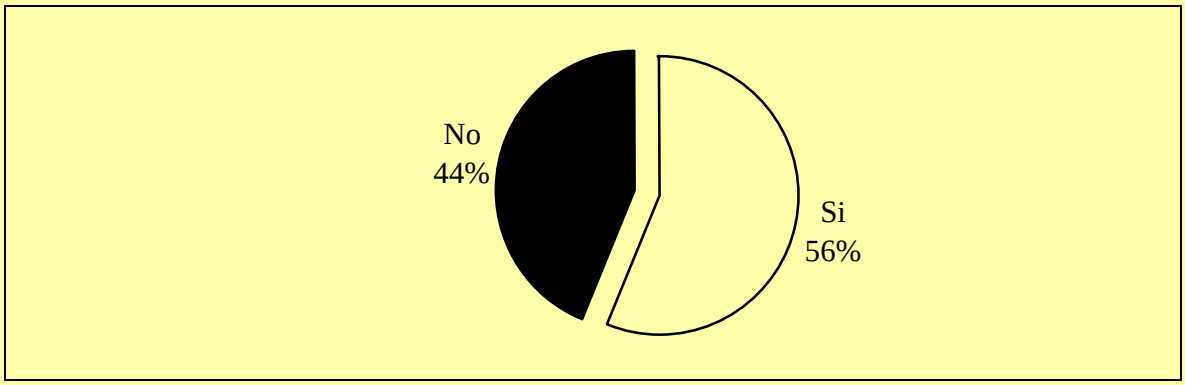
5.12.6. Fiscalización de los fondos por las autoridades de educación.

Pregunta No. 6

Sabe usted si los fondos que administra la junta directiva de la junta escolar son fiscalizados por el Ministerio de Educación y/o Dirección Departamental de Educación.

Gráfico No. 15

Si 28 No. 22



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

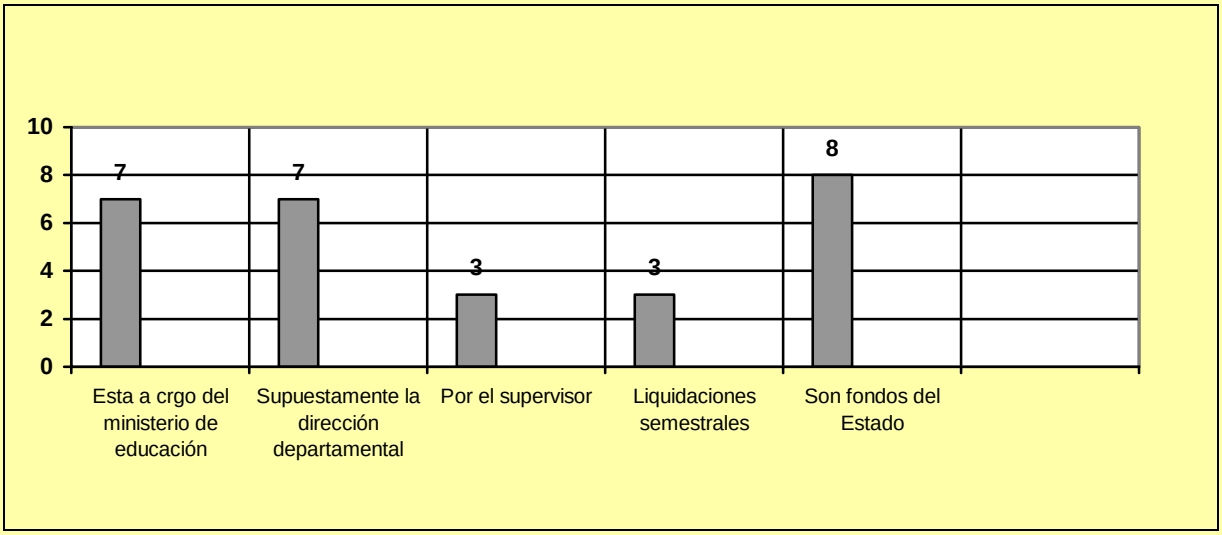
A la anterior interrogante un cuarenta y cuatro por ciento considera que no son fiscalizados por el ministerio de educación ni por la dirección departamental de educación.

El restante cincuenta y seis por ciento respondió que si son fiscalizados por el ministerio de educación y/o dirección departamental de educación los fondos que administra la junta escolar. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 10

Si porque		%
A) Esta a cargo del ministerio de educación	7	25
B) Supuestamente corresponde a la departamental	7	25
C) Por medio del supervisor	3	10.7
D) Por liquidaciones semestrales	3	10.7
E) Son fondos del Estado	8	28.6
Total	28	100

Gráfico No. 16

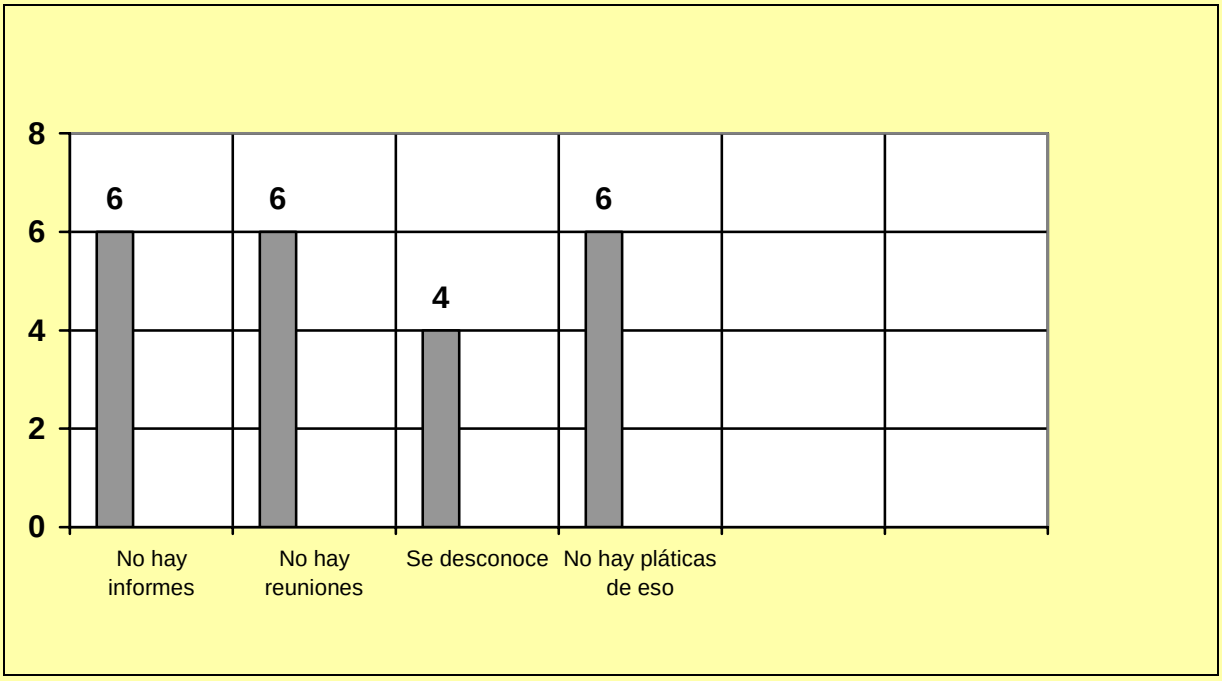


Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 11

No porque		%
A) No hay informes	6	27.3
B) No hay reuniones	6	27.3
C) Se desconoce	4	18.1
D) No hay pláticas sobre ese tema	6	27.3
Total	22	100

Gráfico No. 17



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

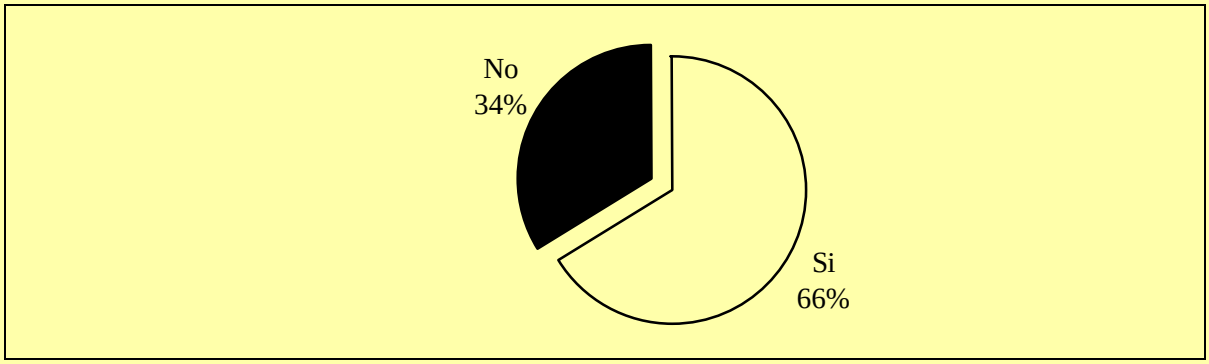
5.12.7. Poder de la junta directiva

Pregunta No. 7

Considera usted que por el poder que se les concede a los miembros de la junta directiva de la junta escolar, éstos pueden llegar a incurrir en abuso de poder en la selección de proyectos y designación de los proveedores con quienes contratan.

Gráfico No. 18

Si 33 No 17



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

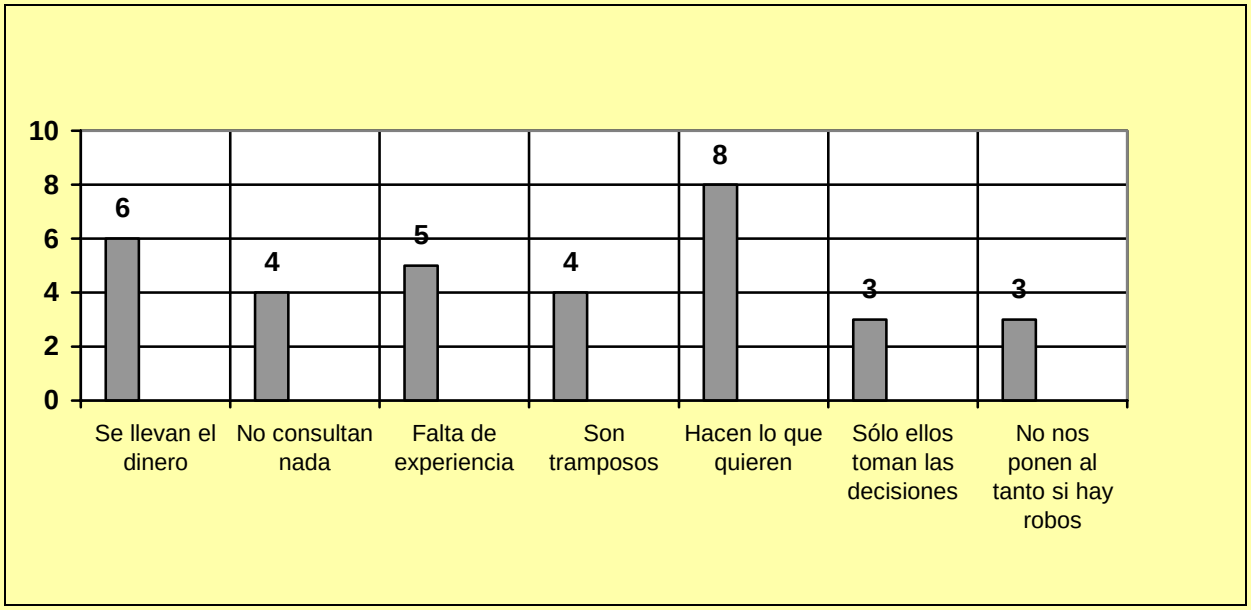
A la anterior interrogante un treinta y cuatro por ciento considera que no pueden llegar a incurrir en un abuso de poder los miembros de la junta directiva de la junta escolar.

El restante sesenta y seis por ciento respondió que si incurren en abuso de poder los miembros de las juntas directivas en el momento de seleccionar los proyectos y designar los proveedores. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 12

Si porque		%
A) Se llevan el dinero	6	18.2
B) No consultan nada	4	12.1
C) Falta de experiencia	5	15.2
D) Son tramposos	4	12.1
E) Hacen lo que quieren	8	24.2
F) Sólo ellos toman las decisiones	3	9.1
G) No nos ponen al tanto si hay robos	3	9.1
Total	33	100

Gráfico No. 19

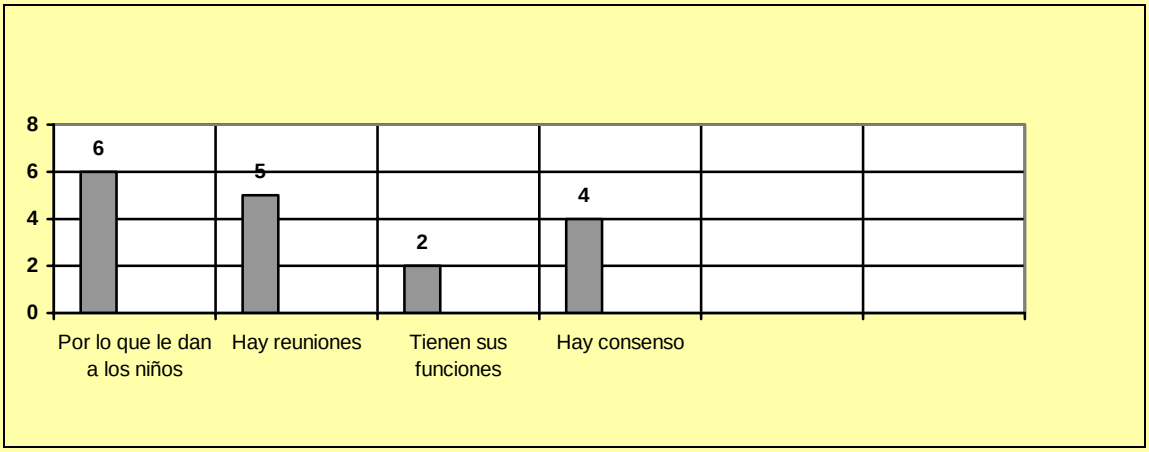


Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 13

No porque		%
A) Lo que le dan a los niños	6	35.3
B) Hay reuniones	5	29.4
C) Tienen sus funciones cada miembro	2	11.8
D) Hay consenso	4	23.5
Total	17	100

Gráfico No. 20



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

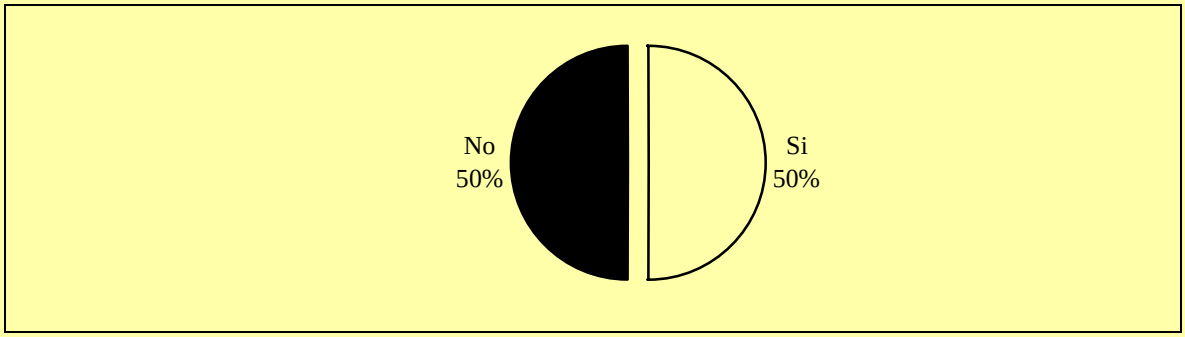
5.12.8. Canales de fiscalización

Pregunta No. 8

Considera usted que los actuales canales de fiscalización a las juntas escolares son los correctos y si éstos cumplen perfectamente con sus funciones.

Gráfico No. 21

Si 25 No. 25



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006.

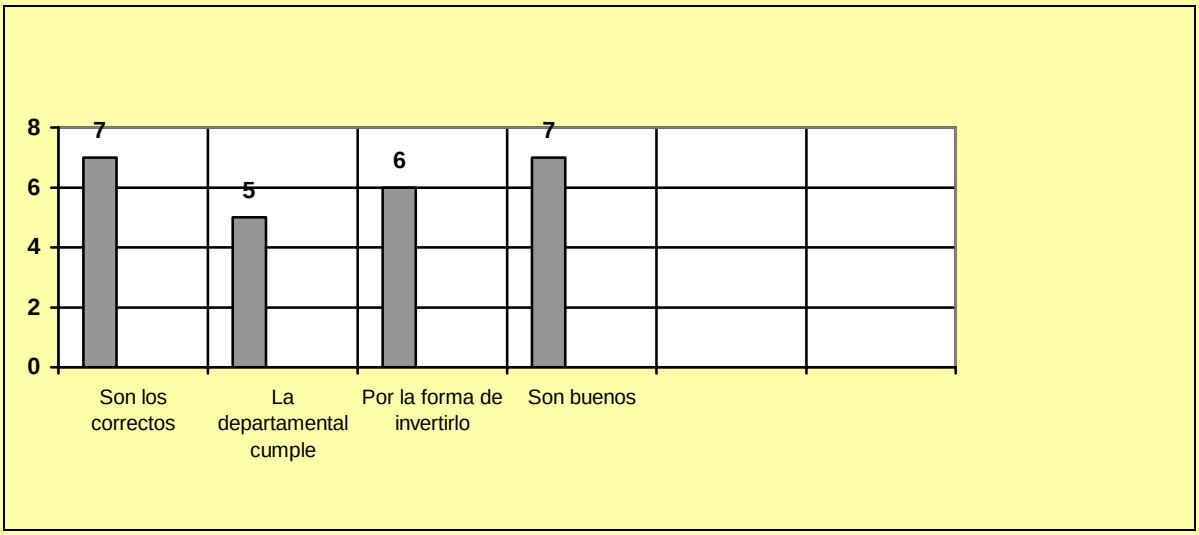
A la anterior interrogante un cincuenta por ciento considera que los canales que fiscalizan a las juntas no son los correctos.

El restante cincuenta por ciento respondió que si son correctos los canales que fiscalizan a las juntas escolares. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 14

Si porque		%
A) Son los correctos	7	28
B) La departamental cumple	5	20
C) Por la forma de invertirlo	6	24
D) Son buenos	7	28
Total	25	100

Gráfico No. 22



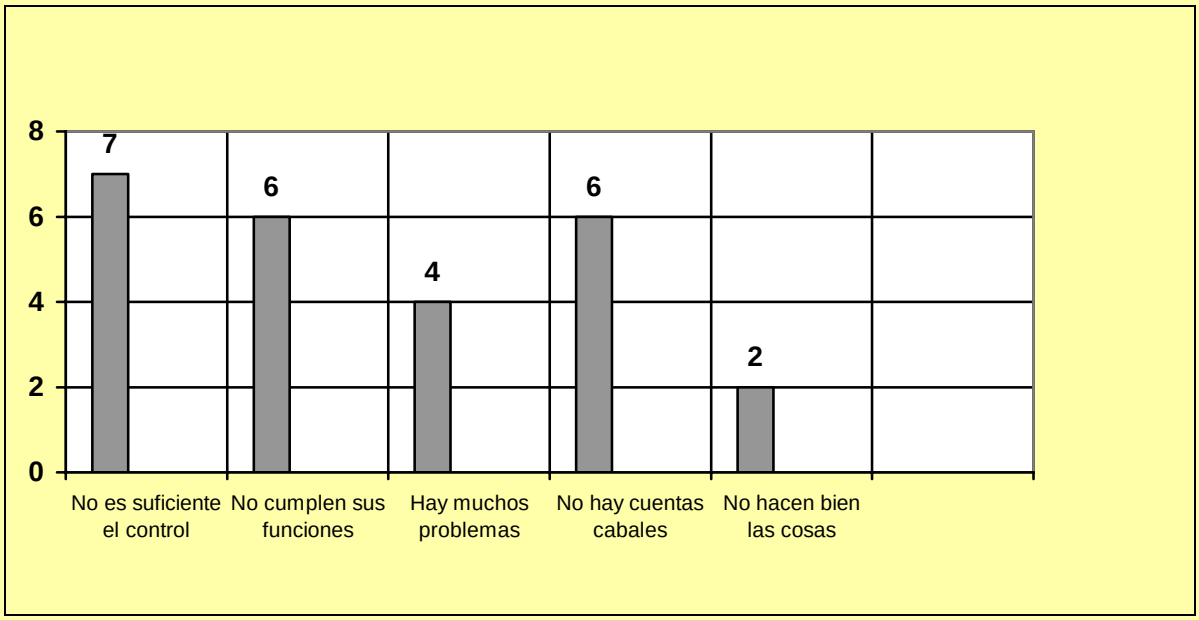
Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 15

No porque		%

A) No es suficiente el control	7	28
B) No cumplen sus funciones	6	24
C) Hay muchos problemas	4	16
D) No hay cuentas cabales	6	24
E) No hacen bien las cosas	2	8
Total	25	100

Gráfico No. 23



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

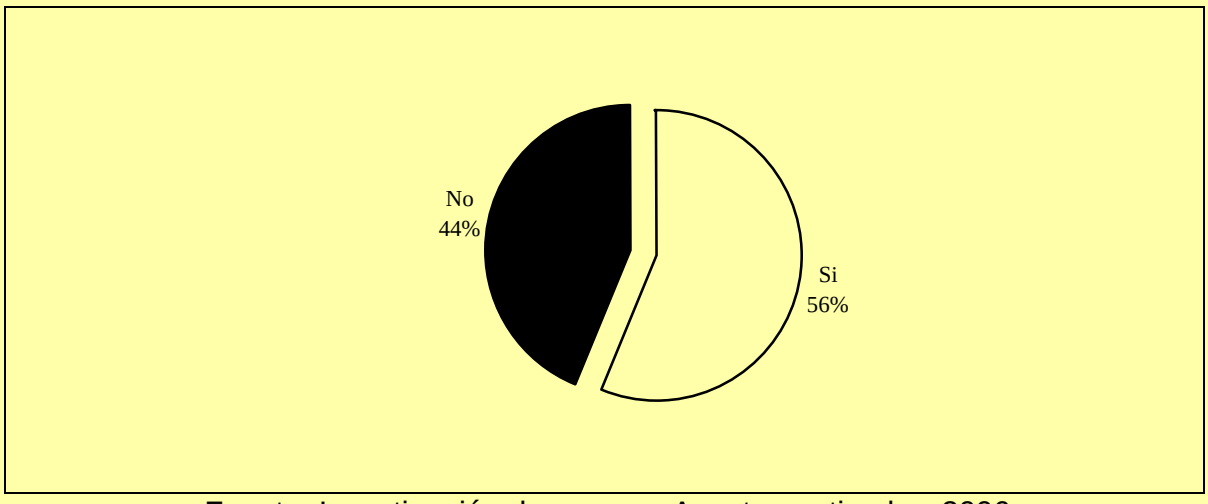
5.12.9. Influencia sobre la junta directiva

Pregunta No. 9

Considera usted que la junta directiva de la junta escolar, recibe influencias de alguno de sus integrantes en la toma de sus decisiones.

Gráfico No. 24

Si 28 No. 22



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

A la anterior interrogante un cuarenta y cuatro por ciento considera que no reciben influencia de alguno de sus miembros en la toma decisiones.

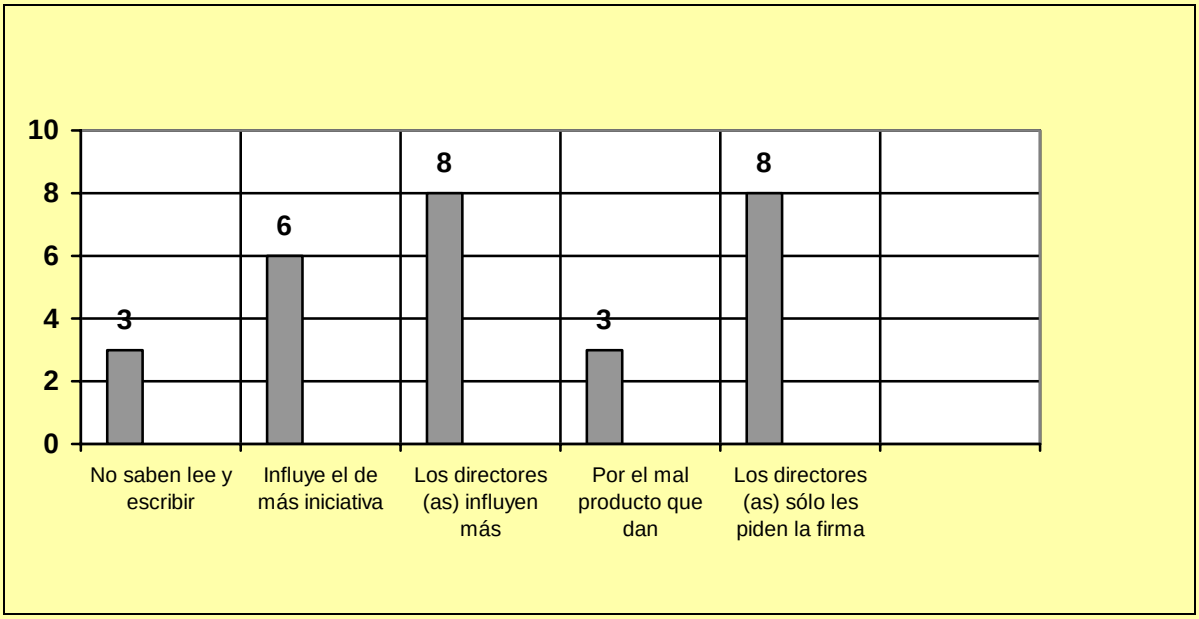
El restante cincuenta y seis por ciento considera que si se recibe influencias de alguno de los miembros de la junta directiva en la toma de decisiones. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 15

Si porque		%

A) No saben leer y escribir	3	10.7
B) Influye el de más iniciativa	6	21.4
C) Los directores (as) influyen más	8	28.6
D) Por el mal producto que dan	3	10.7
E) Los directores (as) solo les piden la firma	8	28.6
Total	28	100

Gráfico No. 25

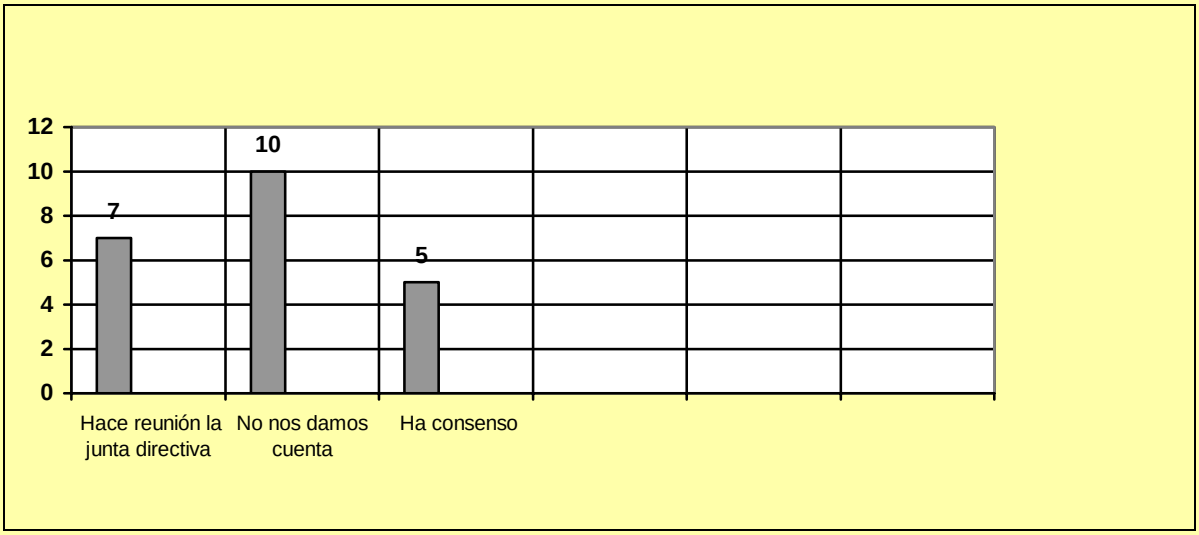


Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 16

No porque		%
A) Hace reunión la junta directiva	3	37.5
B) No nos damos cuenta	3	37.5
C) Hay consenso	2	25
Total	22	100

Gráfico No. 26



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

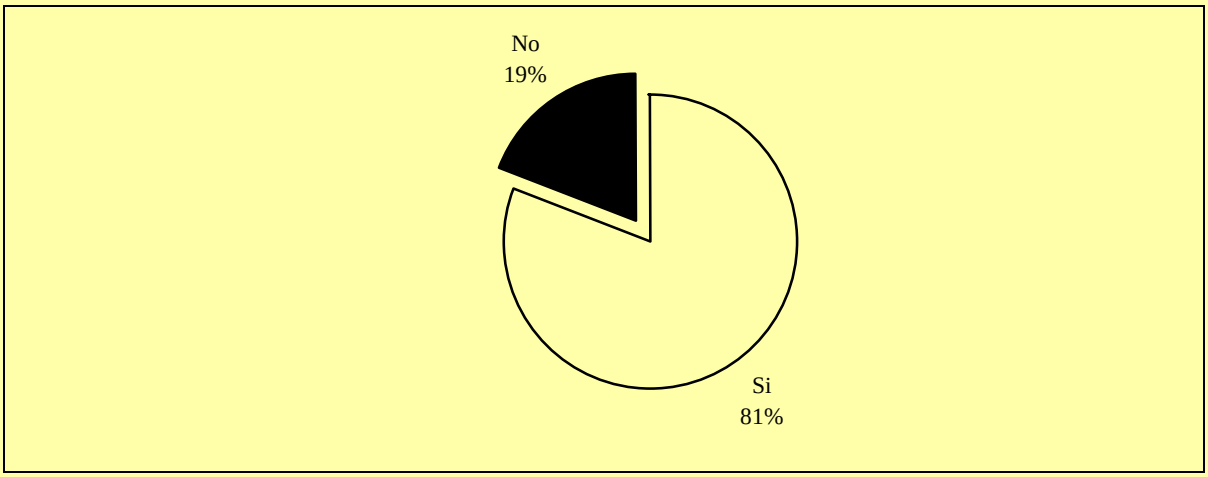
5.12.10. El manejo de recursos económicos

Pregunta No. 10

Considera usted que los miembros de la junta escolar efectúan un buen manejo de los recursos económicos que les son enviados para los diversos proyectos.

Gráfico No. 27

Si 13 No. 27



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

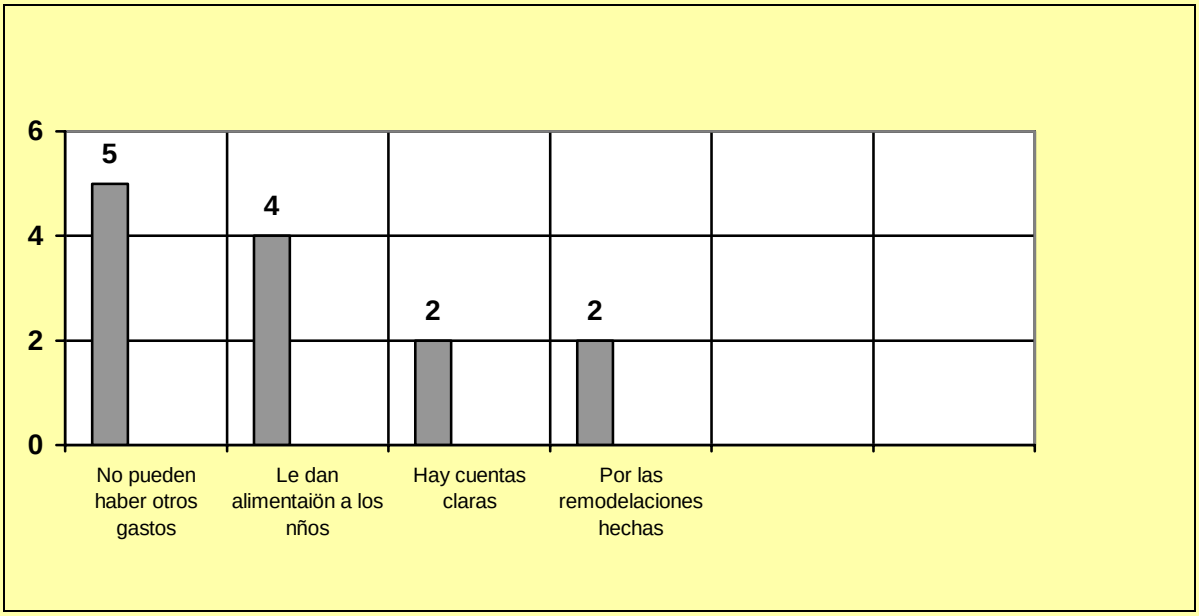
A la anterior interrogante un ochenta y uno por ciento considera que los miembros de la junta directiva de la junta escolar no efectúan un buen manejo de los recursos económicos.

El restante trece por ciento respondió que sí efectúan un buen manejo de los recursos económicos los miembros de la junta directiva de la junta escolar. Todo ello se evidencia en las gráficas siguientes:

Tabla No. 17

Si porque		%
A) No pueden haber otros gastos	5	38.5
B) Le dan alimentación a los niños	4	30.7
C) Hay cuentas claras	2	15.4
D) Por las remodelaciones hechas	2	15.4
Total	13	100

Gráfico No. 28

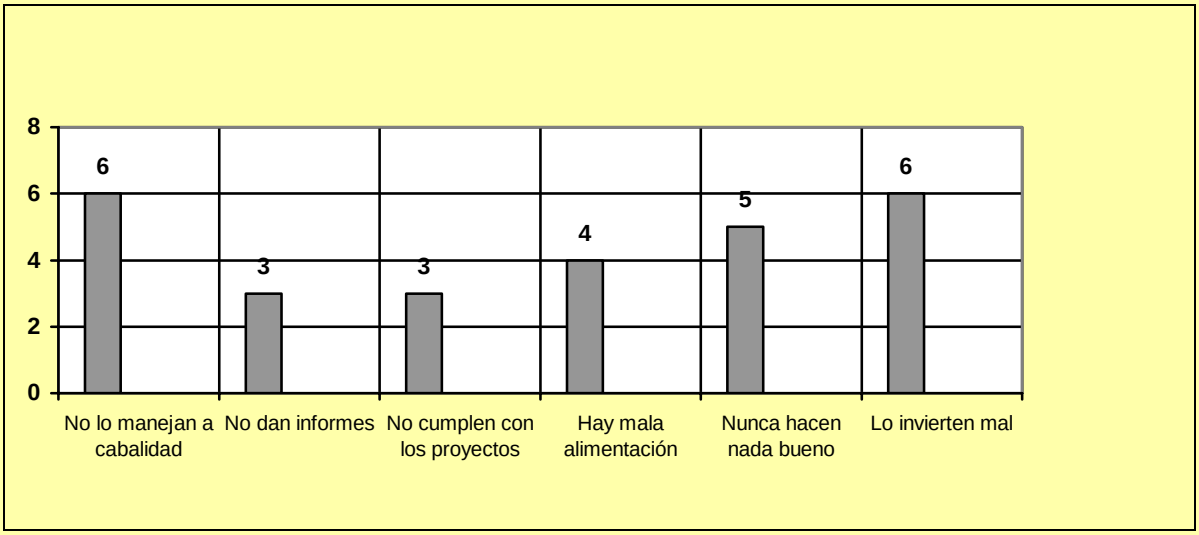


Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

Tabla No. 18

No porque		%
A) No lo manejan a cabalidad	6	22.2
B) No dan informes	3	11.1
C) No cumplen con los proyectos	3	11.1
D) Hay mala alimentación	4	14.9
E) Nunca hacen nada bueno	5	18.5
F) Lo invierten mal	6	22.2
Total	27	100

Gráfico No. 29



Fuente: Investigación de campo. Agosto-septiembre 2006

CONCLUSIONES

1. Las compras y contrataciones que realizan las juntas escolares de los centros educativos públicos del municipio de Ciudad Vieja del departamento de Sacatepéquez, constituyen un mecanismo de abuso de poder.

2. Las decisiones unilaterales de los directores de los centros educativos públicos se dan como consecuencia de la poca preparación e interés que demuestran los padres de familia en la toma de decisiones, lo que viene a constituir un abuso de poder.

2. El abuso de poder está instalado como parte de la cotidianidad de las personas. Es una problemática que provoca y convoca conversación de manera rápida entre las personas. Junto con ello, el estudio refleja la complejidad que presenta esta temática para su abordaje, ya que en su origen se encuentran causas de orden económico, cultural y psicosocial.

3. Existe un lado positivo del poder, integrada por los funcionarios éticos, tanto de la organización privada como pública; no hay garantía de que quienes ganen el poder lo usarán con justicia y sabiduría, pero el poder y la política no siempre serán dañinos y destructivos.

4. Por medio de las juntas escolares se puede contribuir y participar en la descentralización y democratización del país, optimizando la administración de los recursos destinados a la educación.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario que las autoridades educativas del departamento de Sacatepéquez realicen un mejor control técnico, administrativo y contable del funcionamiento de las juntas escolares en los programas y/o proyectos que ejecutan.

2. Es importante que la Dirección departamental de educación en coordinación con la unidad de planificación financiera, coordinadores técnicos administrativos y técnicos de campo de cada distrito educativo, visiten los centros educativos con mucha más frecuencia con el objeto de fiscalizar todos los movimientos contables de las juntas escolares.

3. Se debe realizar por las juntas escolares de cada centro educativo actividades que involucren mucho más a los padres de familia en el rol de las juntas escolares, para que puedan conocer la transparencia de los procesos utilizados en la realización de programas y/o proyectos.

4. Llevar a cabo por parte de las juntas escolares, directores y docentes de los centros educativos públicos, la elaboración de boletines informativos que den a conocer a la asamblea general las distintas actividades que realizan con los fondos que les asignan, incluyendo los listados de proveedores con quienes se trabaja a efecto de actuar con transparencia.

5. Crear por parte de las autoridades del Ministerio de Educación una ley específica que regule en una forma mucho más detallada y específica las juntas escolares.

ANEXO

Universidad de San Carlos de Guatemala.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Boleta de encuesta:

Tema:

Análisis de las compras y contrataciones como mecanismo de abuso de poder de las Juntas Escolares en el caso de los Centros Educativos Públicos del municipio de Ciudad Vieja del Departamento de Sacatepéquez.

Sustentante: Byron Estuardo Barillas

INSTRUCCIONES:

La presente encuesta está dirigida a: docentes, autoridades educativas, padres de familia e integrantes de la junta directiva de las juntas escolares de los centros educativos públicos del municipio de Ciudad Vieja del Departamento de Sacatepéquez. Sus objetivos son: a) Determinar los mecanismos de compras y contrataciones que permiten y fomentan el abuso de poder de las Juntas Escolares; b) Analizar la regulación legal de las compras y contrataciones de las Juntas Escolares; c) Conocer los procedimientos en la selección de proyectos en Las Juntas Escolares; d) Analizar los canales de control y fiscalización a que están sujetas las Juntas Escolares. En virtud de lo anterior, se le ruega responder a las siguientes interrogantes.

Fecha:_____/_____/2006

Persona entrevistada:

Docente____.Autoridad____ Padre de familia_____ Miembro de la Junta Directiva____

INTERROGANTES:

1. Enumere en orden de importancia el sistema de compras y contrataciones que es utilizado por las juntas escolares.

   A._____Licitación
   B._____Cotización
   C._____Compra Directa
   D._____Contrato Abierto
   E._____Otro Sistema
   F_____Ninguno

2. Conoce usted la forma de seleccionar los proyectos que llevan a cabo las juntas escolares.

   SI_____ NO_____

   ¿Por qué?

   _____
   _____
   _____

3. Rinden informes contables de los gastos que efectúan los miembros de la junta directiva de la junta escolar a la asamblea general y autoridades.

   SI_____ NO_____

   ¿Por qué?

   _____
   _____
   _____

4. Conoce usted los distintos proveedores con quienes celebran las compras y contrataciones los miembros de la junta directiva de la junta escolar.

SI_____ NO_____

¿Por qué?

_____

_____

_____

5. Para realizar una compra o contratación la junta directiva de la junta escolar lo consulta a la asamblea general, o bien sólo ellos toman este tipo de decisiones.

SI_____ NO_____

¿Por qué?

_____

_____

_____

6. Sabe usted si los fondos que administra la junta directiva de la junta Escolar son fiscalizados por el Ministerio de Educación y/o Dirección Departamental de Educación

SI_____ NO_____

¿Por qué?

_____

_____

_____

7. Considera usted que por el poder que se les concede a los miembros de la junta directiva de la junta Escolar, éstos pueden llegar a incurrir en abuso de poder en la selección de proyectos y proveedores con quienes contratan.

SI_____ NO_____

¿Por qué?

_____

_____

_____

8. Considera usted que los actuales canales de fiscalización a las juntas escolares son los correctos y cumplen perfectamente con sus funciones.

SI_____ NO_____

¿Por qué?

_____

_____

_____

9. Considera usted que la junta directiva de la junta escolar. recibe influencias de alguno de sus integrantes en la toma de decisiones.

SI_____ NO_____

¿Por qué?

_____

_____

_____

10. Considera usted que los miembros de la junta escolar efectúan un buen manejo de los recursos económicos que les son enviados para los diversos proyectos.

SI_____ NO_____

¿Por qué?

_____

_____

BIBLIOGRAFÍA

ACTON, Jeed Baron. **Letter to mandell creighton. En: enssays on freedom an power.** Glencoe. Il. Free Press. Mc Clelland, D.C. 1975. http:// www.Cecu.unam.mx/ponsemloc/ponencias/20.html.

ALVAREZ GENDIN, Sabino y Garbino Blanco. **Tratado general de derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Urgel, 1963. 418 págs.

ÁLVAREZ LÓPEZ, J. **Curso de auditoría contable**. 2a. ed.; Madrid, España: Ed. ICAC, 1991. 365 págs.

BIDART CAMPOS, German José. **EL derecho de la constitución y su fuerza Normativa**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1,995. 528 Págs.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2000. 422 págs.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, Tomo I y II 14a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1979. 530 y 814 págs.

CALIMERI, Michele. **Organización del almacen**. Barcelona, España: Ed. Hispano Europea 1976. 293 págs.

DICCIONARIO. **El pequeño larousse ilustrado**. Barcelona, España: Ed. Spes, S.L., 2002. 1792 págs.

DI TELLA, Torcuato S. et. al. **Diccionario de ciencias sociales y políticas**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Planeta, 2004. 776 págs.

DROMI, José Roberto. **Las funciones del estado y los servicios públicos**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1979. 456 págs.

EDITORES SALVAT. **La enciclopedia**. Volúmenes I, XVI y XVII. Colombia: Ed. Printer S.A. 2004. 800, 12,800 y 13,600 págs.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco jurídico político de la administración pública Guatemalteca**. Temas de derecho administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1996. 6 págs.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1990. 7 págs.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los contratos administrativos**. Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1995. 3 págs.

NOCLARSE, José J. **Elementos de sociología**. 14a. Ed., (s.l.i.), (s.f.), 354 págs.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1981. 797 págs.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. Madrid, España: Ed. Océano, 1998. 1256 págs.

Legislación:

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

Código Penal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 17-73 , 1973.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 89-2002, 2002.

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

Ley del Registro Nacional de las Personas. Congreso de la República. Guatemala, Decreto 90-2005, 2005.

Ley de Servicio Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1748, 1968.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Gobierno de Guatemala, Acuerdo Gubernativo 18-98, 1998.

Ley de Educación Nacional. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 12-91, 1991.

Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Legislativo 1485, 1961.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 31-2,002, 2002.

Ley de Tribunal de Cuentas, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 1126, 1958.

Legislación Educativa, Ministerio de Educación, Cenaltex, Guatemala, 1993.

Acuerdo Gubernativo Número 565-98, Ministerio de Educación, Guatemala, 1998.

Acuerdo Gubernativo Número 327-2003, Ministerio de Educación, Guatemala, 2003.

Acuerdo Gubernativo Número 20-2004, Ministerio de Educación, Guatemala, 2004.