

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

**LA DETERMINACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN
EN EL REGISTRO DE PRECALIFICADOS DE OBRAS ADSCRITO AL MINISTERIO
DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA EN GUATEMALA**

HECTOR JOEL SARMIENTO BOLAÑOS

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2007

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

**LA DETERMINACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN
EN EL REGISTRO DE PRECALIFICADOS DE OBRAS ADSCRITO AL MINISTERIO
DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA EN GUATEMALA**

TESIS

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

Por

HECTOR JOEL SARMIENTO BOLAÑOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los titulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre 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. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente: Lic. José Roberto Mena Izeppi
Vocal: Lic. Víctor Manuel Soto Salazar
Secretario: Lic. Álvaro Hugo Salguero Lemus

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Francisco Vásquez Castillo
Vocal: Lic. Ovidio David Parra Vela
Secretario: Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

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



Licenciada
NIDIA ARABELLA QUIXCHAN URQUIZU
Abogado y Notario

Av. Reforma 12-01, Zona 10, Edificio Montúfar, Torre "A", Of. 507
Teléfono: 332 2323 FAX: 361 4703



Guatemala, 26 de mayo de 2007



Licenciado

MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Licenciado Castillo Lutín.

Respetuosamente me dirijo a usted, para informarle que procedí a asesorar el trabajo de tesis del estudiante Hector Joel Sarmiento Bolaños, titulado "**LA DETERMINACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PRECALIFICADOS DE OBRAS ADSCRITO AL MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA EN GUATEMALA**".

La investigación realizada por el sustentante, evidencia un contenido científico y técnico, se utilizaron para su realización especialmente los métodos inductivo y deductivo y en la investigación de campo se utilizó el cuestionario y la entrevista. La redacción, conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizadas en el desarrollo del presente trabajo, a juicio de la suscrita son las adecuadas para este tipo de investigación. Además considero que la temática abordada es de suma importancia, especialmente para la industria de la construcción, pilar del desarrollo nacional, constituyendo por lo tanto, un aporte valioso para nuestra sociedad. Por lo anteriormente expuesto, apruebo el trabajo de investigación realizado.

Sin otro particular me es grato suscribirme de usted, su deferente servidora.

Licda. Nidia Arabella Quixchán Urquizú
Asesora de tesis
Colegiada 5779

Licenciada
Nidia Arabella Quixchán Urquizú
Abogada y Notaria



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, treinta de mayo de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) VIDAL ARTURO GARCÍA SAMAYOA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante HECTOR JOEL SARMIENTO BOLAÑOS, Intitulado: "LA DETERMINACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PRECALIFICADOS DE OBRAS ADSCRITO AL MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA EN GUATEMALA".

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 el Examen General Público.


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



cc.Unidad de Tesis
MTCL/slth

Licenciado Vidal Arturo García Samayoa

23 calle 3-71 zona 1, Guatemala

Teléfono. 22510893



Guatemala, 06 de junio de 2007

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



Licenciado Castillo Lutín:

Respetuosamente me dirijo a usted, para dar cumplimiento a la resolución por medio de la cual se aprueba que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante, HECTOR JOEL SARMIENTO BOLAÑOS, titulado **“LA DETERMINACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PRECALIFICADOS DE OBRAS ADSCRITO AL MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA EN GUATEMALA”**.

Considerando en mi opinión, que el trabajo revisado llena todos los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis.

En cuanto a su contenido científico y técnico se evidencia que el mismo contiene teorías actualizadas acordes a la investigación realizada, la metodología y técnicas de investigación que se utilizaron las considero adecuadas, la redacción del trabajo es acorde al Instructivo general para la elaboración de tesis.

Licenciado Vidal Arturo García Samayoa

23 calle 3-71 zona 1, Guatemala

Teléfono. 22510893



Las conclusiones y recomendaciones son congruentes con lo requerido por la investigación y la bibliografía utilizada en su elaboración es actual, también opino que el aporte del presente trabajo es de importancia para nuestra sociedad.

En vista de que fueron atendidas las recomendaciones en la forma propuesta a mi entera satisfacción, apruebo el trabajo de investigación, para que sea discutido en el examen público correspondiente.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted, atentamente.


Lic. Vidal Arturo García Samayoa
Revisor de tesis
Colegiado 4897

VIDAL ARTURO GARCÍA SAMAYOA
ABUGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, siete de agosto del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante HECTOR JOEL SARMIENTO BOLAÑOS, Titulado "LA DETERMINACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PRECALIFICADOS DE OBRAS ADSCRITO AL MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA EN GUATEMALA" 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



DEDICATORIA:

A Dios:

Por ser siempre mi fuente de sabiduría, y por estar a mi lado cada día.

A mis padres:

Gracias por sus oraciones y desvelos, espero que estén tan orgullosos de mí, como yo estoy de ustedes.

A mis tíos:

Marileni, Edgar, Sara, Clara, Miguel, Arnael, Marcial, Pedro, Juana, Carlos, Marilu y Bety.

A mis amigos:

Renato, Ángel, Carlos, Leslie, Jessica, Karina, Marly, en especial a don Paco y su familia.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala:

Mi Alma Mater.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales:

Fuente de mis conocimientos.

A Guatemala:

Mi hermoso país.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Los registros administrativos.....	1
1.1. Antecedentes históricos.....	1
1.2. Definición de registro.....	5
1.3. Clases de registros conforme a su naturaleza.....	7
1.4. Derecho registral.....	8
1.5. Clasificación de los sistemas registrales.....	9
1.5.1. Sistemas registrales según el lugar en que se establecen.....	10
1.5.2. Sistemas registrales según la forma en que se realiza el registro	11
1.5.3. Sistemas registrales según la eficacia concedida a la inscripción.....	12
1.5.4. Sistema registral francés.....	14
1.5.5. Sistema registral alemán y suizo.....	15
1.5.6. Sistema registral australiano o de acta torrens.....	17
1.6. Principios registrales.....	21
1.6.1. Clasificación de los principios registrales.....	21

CAPÍTULO II

2.	El contrato administrativo de obra pública.....	31
2.1.	Contrato administrativo en general.....	31
2.2.	Elementos de los contratos administrativos.....	32
2.2.1.	Sujetos.....	33
2.2.2.	Consentimiento.....	33
2.2.3.	Objeto.....	34
2.2.4.	Forma.....	34
2.2.5.	Causa.....	35
2.2.6.	Licitación.....	35
2.3.	Diferencias entre contrato administrativo y contrato civil.....	36
2.4.	Definición de contrato administrativo de obra pública.....	37
2.5.	Características del contrato administrativo de obra pública.....	38
2.5.1	Bilateral.....	39
2.5.2	Oneroso.....	39
2.5.3	Consensual.....	39
2.5.4	Nominado.....	40
2.5.5	Principal.....	40
2.5.6	Simple.....	40
2.5.7	Tracto sucesivo.....	40
2.6.	Elementos del contrato de obra pública.....	41
2.6.1.	Los sujetos.....	41
2.6.2.	Competencia y capacidad.....	42

	Pág.
2.6.3. Consentimiento.....	43
2.6.4. Objeto.....	44
2.6.5. La causa.....	45
2.6.6. La finalidad.....	46
2.6.7. La forma.....	47
2.6.8. Naturaleza jurídica.....	48

CAPÍTULO III

3. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.....	51
3.1. Origen de los ministerios de estado.....	51
3.2. Base legal del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.....	51
3.3. Definición.....	53
3.4. Misión del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.....	54
3.5. Funciones generales.....	54
3.6. Estructura organizacional.....	56
3.6.1 Despacho ministerial.....	59
3.6.2 El Ministro.....	59
3.6.3 Los Viceministros.....	60
3.6.4 Las direcciones generales.....	63
3.6.5 Principales direcciones del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.....	65

CAPÍTULO IV

4.	El Registro de Precalificados de Obras.....	69
4.1.	Definición.....	69
4.2.	Principales órganos del Registro de Precalificados de Obras.....	70
4.2.1.	El departamento administrativo.....	70
4.2.2.	La comisión calificadora.....	71
4.3.	Funcionamiento del Registro de Precalificados de Obras.....	73
4.4.	Información que proporciona el Registro de Precalificados de Obras.....	75
4.5.	Misión del Registro de Precalificados de Obras.....	76
4.6.	Clasificación de empresas en el Registro de precalificados de Obras.....	76
4.6.1.	Clasificación por especialidades.....	76
4.6.2.	Clasificación por grupos de capacidad económica.....	78
4.7.	Los requisitos de inscripción.....	79
4.8.	Procedimiento de inscripción.....	81
4.9.	Forma de determinación de los requisitos de inscripción.....	83
4.10.	Forma de calificación de los requisitos de inscripción.....	84
4.11.	Análisis de la determinación y calificación de los requisitos de Inscripción.....	89
4.12.	Análisis de resultados del trabajo de campo realizado.....	90
	CONCLUSIONES.....	101
	RECOMENDACIONES.....	103

ANEXO.....105

BIBLIOGRAFÍA.....111

INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala según nuestra Constitución Política en su Artículo primero, es garante de la satisfacción de las necesidades de la población, pues su fin supremo es la realización del bien común. Para cumplir ese objetivo, el Estado realiza obras de carácter público, que tienen la intención de beneficiar a la población guatemalteca, es razonable pensar que el Estado no puede por si solo realizar todas las obras requeridas, por lo que se constituye necesario contratar empresas particulares para que las realicen, y en vista de que los fondos utilizados para tal efecto son públicos, se considera necesario comprobar, la especialidad, experiencia y capacidad financiera de las empresas que realizaran esas obras.

Para tal efecto la Ley de Contrataciones del Estado, creó el Registro de Precalificados de Obras, adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el cual se encarga de inscribir a los interesados en realizar esas obras públicas, el Registro solicita a los usuarios para su inscripción una cantidad de requisitos en base a los cuales determina la especialidad así como la capacidad económica en la cual clasifica cada solicitante.

El problema se genera en el momento en que el Registro determina cuales son los requisitos que se deben cumplir para obtener una precalificación y también en el momento de calificar esos requisitos que deben cumplir los interesados, pues la ley le

otorga discrecionalidad para poder modificarlos, por lo que genera incertidumbre en una institución que debe ser sinónimo de certeza y seguridad jurídica.

El propósito de la presente investigación fue determinar si en efecto existe esa discrecionalidad en el momento de determinar y calificar los requisitos de inscripción por parte del Registro, y en su caso aportar elementos que sirvan para afrontar el problema generado, este objetivo que fue alcanzado, así como también se pudo comprobar la hipótesis planteada.

Para este efecto fue necesario tener elementos doctrinarios suficientes que sirvieran de base, por lo que se dividió el presente trabajo en cuatro capítulos, los primeros dos de carácter doctrinario y los últimos de carácter descriptivo, complementados con un trabajo de campo que consistió en la realización de una encuesta a los usuarios del Registro de Precalificados de Obras, también se realizaron entrevistas tanto a funcionarios del mencionado registro como a empleados del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

En el capítulo primero se estudian los registros administrativos en una forma general, su origen histórico, también se trata de establecer una definición adecuada al tema investigado, se enumeran las clases de registros que existen, y los sistemas registrales que se pueden utilizar en un registro público, así como se hace mención de los principios registrales.

El capítulo segundo trata acerca del contrato administrativo de obra pública, pues se considera que el objetivo de obtener una precalificación es poder optar a la realización de una trabajo público para el Estado, en este capítulo se estudia el mismo de una manera general, así como en forma particular, su definición, sus elementos y características principales.

El capítulo tercero trata acerca del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, pues a este se encuentra adscrito el registro que es el objeto de la investigación, en el cual se describe el funcionamiento de dicho Ministerio, su marco legal y sus instituciones más importantes.

En el capítulo cuarto, se detalla la forma de operar del Registro de Precalificados de Obras, su estructura organizacional, los procedimientos que utiliza, así como los requisitos de inscripción y los criterios que se manejan para determinarlos y calificarlos, también se incluye en este capítulo el análisis del trabajo de campo realizado para esta investigación.

CAPÍTULO I

1. Los registros administrativos

Para estudiar los registros administrativos, primero debemos tener una idea general de cómo surgieron los mismos a través de la historia.

1.1 Antecedentes históricos

Desde la antigüedad, el hombre se preocupó por dejar constancia de acontecimientos que consideraba significativos. Las primeras inscripciones que conocemos las realizaron los sumerios en los años 4,000 a 3,500 antes de Cristo, mediante sellos cilíndricos usados para identificar la propiedad de documentos y vasijas. En el año 3,000 antes de Cristo, este pueblo introdujo pictografías, como forma precursora de la escritura con fin de asentar datos administrativos.

Los sumerios fueron autores del primer código de derecho redactado por el Rey Ur Nammú en el año 2,250 antes de Cristo, perfeccionado por el célebre código de Hammurabí en el año 1,700 antes de Cristo.

Las primeras inscripciones de Sumeria, Egipto y China indican que esos pueblos acostumbraban realizar censos de diversos tipos.

El derecho Asirio, utilizaba un registro de tablas de enajenación de inmuebles que llevaban los gobernadores en los archivos de provincias. Los hititas tuvieron también archivos rudimentarios de registro de transmisiones, carentes de grandes precisiones.

En el libro de Números de la Sagrada Biblia, también citan censos israelitas, “dos años después de la salida de Egipto, Moisés ordenó un recuento de varones mayores de 20 años aptos para la guerra, el Rey David efectuó un censo en las tribus de Israel y Judá, las tribus de Benjamín y Leví no fueron empadronadas”.¹

En Egipto se presenta una idea más consolidada de archivos y catastros de actos enajenativos de inmuebles, con fines fiscales, pero que cumplían asimismo funciones de publicidad registral de transacciones inmobiliarias. En la época de Ptolomeo dicho catastro adquiere carácter de organización publicitaria al servicio de los intereses privados, pues inscribe, registra, e inventaría los actos dispositivos inmobiliarios.

“La historia recuerda a Amenhotep, escriba de profesión, entre cuyas funciones se hallaba el control impositivo, llevando asientos topográficos para clasificar las tierras y su productividad, censos de hombres y animales y registros de obligaciones y créditos. Los escribanos depositaban los papiros en los archivos de Ptah, Menphis, Ra y Eliópolis”.²

En el año 2,500 antes de Cristo, los pueblos del valle del Indo producían sellos

¹ Nueva Enciclopedia Temática, Tomo VII, pág. 319.

² Roca Sastre, Ramón María, **Derecho hipotecario**, tomo I, pág. 20.

labrados y figurillas de bronce y terracota. El arqueólogo inglés Sir Mortimer Wheeler refiere que las ciudades de Mohenjo, Daro y Harappa, tenían dispositivos higiénicos en los edificios, conectados a un sistema de cloacas donde colocaron registros para que los inspectores gubernamentales calcularan el tributo a cobrar.

En el Código de Manú, hubo intentos de publicidad registral inmobiliaria. Los hindús crearon el sistema decimal en el año 300 a 400 de nuestra era. En Grecia, la publicidad de las transacciones se limita inicialmente a bandos, declaraciones escritas de la autoridad y formalidades similares, expedientes empleados a falta de medios más idóneos. En la isla de Rodas se introduce la publicidad mediante inscripciones registrales.

En Efeso, se fijaban anuncios en el Templo de Diana; en la isla de Tauro, “el que compraba una finca, no estaba obligado a pagar el precio hasta que el vendedor, no acreditase la propiedad por medio de certificación del archivero que el inmueble estaba libre de cargas, aunque no podía alegarse contra terceros ya existía la idea de inscripción constitutiva de un registro”.³

En Grecia y en Roma existieron registros de personas, pero los mismos no fueron creados con el propósito de precisar o determinar el estado civil de las mismas, sino para agruparlas en categorías destinadas a facilitar los censos económicos y militares, este recuento de habitantes y valoración de sus bienes se hacía cada cinco años, con el

³ **Ibid**, pág. 21.

objeto de que fuera posible determinar el monto de impuestos a recaudar y el número de varones aptos para el servicio militar. La declaración la hacía el jefe de familia bajo juramento proporcionando datos personales de su esposa e hijos, la falsedad era severamente castigada.

Durante la edad media, Guillermo El Conquistador, Duque de Normandía, convirtió sus condados en unidades militares y fiscales del reino, permitiendo la autonomía de la administración de justicia.

De esta manera se precisó la extensión de propiedades y tributos, enviando delegados a los condados, para valorar la tierra y determinar el número de hombres libres, villanos, prados, granjas, bueyes, cerdos, arados y molinos, el recuento se terminó, consignándose el resultado en el llamado gran libro de catastro, que hoy se admira en las oficinas del registro público de Londres, este libro ofrece un exhaustivo inventario de las posesiones y una base para la fijación de impuestos.

En América, los Aztecas llevaban documentos como la llamada matrícula de los tributos, que registra datos sobre las mercancías que las ciudades tributarias debían entregar a Moctezuma, en cuentas de jade, plumas de quetzal, polvo de oro, granos de cacao, trajes de guerrero y mantos de algodón lizo o bordados, se dibujaba en folios la figura de la especie respectiva, anotando encima la cantidad requerida. Los Mayas acostumbraban erigir piedras indicadoras de fechas importantes, y mediante la escritura

jeroglífica también registraron observaciones astronómicas, cálculos cronológicos, matemáticos y costumbres religiosas.

Durante el proceso de descubrimiento de América se acostumbraban las capitulaciones, la Corona otorgaba cargos y parte de los tesoros a quien autorizaba a conquistar a los nativos, por cuenta y riesgo del conquistador, antes de embarcar se hacía una ceremonia donde desfilaba la expedición conquistadora, con todos los integrantes, armas y caballos, ante el escribano encargado de registrar el nombre de los participantes, sus caballos y su armamento, que luego era trasladado a la Corona para evitar fraudes a la misma.

1.2 Definición de registro

Para poder entender la definición de registro es necesario comprender que la palabra registro se deriva del latín tardío “regestatum”, y significa el lugar desde donde se puede registrar o ver algo, también se le hace derivar del latín “regestatus”, de “regerere” que significa anotar o copiar.⁴

El registro se puede definir como “padrón, o matrícula de las personas que hay en un estado o lugar, protocolo, oficina en donde se registran actos y contratos de los particulares o de las autoridades”.⁵

⁴ Larousse Universal Ilustrado, tomo III, pág. 244.

⁵ Cabanellas, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, pág. 513.

También se entiende por registro el asiento que queda de una cosa registrada y cédula que lo acredita: libro con índice en donde se apuntan diferentes cosas, registrar consiste en examinar detenidamente y copiar una cosa en los libros de registro, señalar, anotar, llevar la cuenta de algo; presentar e inscribir.

Se puede definir la palabra registrar como “la acción de examinar cuidadosamente, anotar, inscribir literalmente o extractar en las oficinas de un registro los actos o contratos de los particulares y las resoluciones de las autoridades administrativas o judiciales, se le llama también registro, a la institución destinada a dar fe de actos, contratos y resoluciones de índole muy diversa con preponderancia administrativa y judicial”.⁶

También se considera que la palabra registro equivale a la acción de registrar, o sea examinar con cuidado y diligencia una cosa con los fines de anotación o transcripción, sea por literalidad, por brevedad o extracto del resultado que se hubiere obtenido y conforme lo ordene la ley en cada caso.

“En sentido restringido, el vocablo registro es usado para señalar o referir a la oficina en donde se hacen constar debidamente ciertos hechos o acontecimientos, que voluntariamente acaecen en la vida diaria de relación y que producen como resultado, la adquisición, modificación, permutación o extinción de derechos y obligaciones”.⁷

⁶ **Ibid.**

⁷ Argentino, I. Neri, **Tratado teórico y práctico de derecho notarial**, pág. 459.

1.3 Clases de registros conforme a su naturaleza

Por su naturaleza los registros se pueden dividir en públicos y privados.

1.3.1 Registro público:

Se define este tipo de registro como “cualquiera de las oficinas públicas en que un funcionario, debidamente autorizado y en forma legal o reglamentaria, da fe de ciertos actos en relación a sus atribuciones, libro en que constan los datos fehacientes, asiento del mismo, inscripción o anotación, una institución encargada por el Estado de hacer constar, en forma sistemática, acontecimientos con relevancia jurídica, y dotada de fe pública con objeto de perpetuar, garantizar, certificar y dar a conocer su contenido en la forma y con las limitaciones prescritas por la ley.”⁸

1.3.2 Registro privado:

A diferencia del registro público, es definido como la anotación más o menos cuidadosa de una persona individual o social carente de fe pública, los asientos y registros privados dice cabanellas, “solo hacen prueba contra el que los ha anotado en todo aquello que conste escrito con claridad, pero el que quiera aprovecharse de ellos habrá de aceptarlos en la parte que le perjudique”.⁹

⁸ Cabanellas, **Ob. cit**; pág. 519.

⁹ **Ibid.**

1.4 Derecho registral

El derecho registral constituye un elemento importante en la presente investigación por lo que es necesario establecer una definición acertada del mismo, “es un desenvolvimiento de una parte del derecho de cosas y más concretamente, de los modos de adquirir y perder la propiedad, estableciendo un conjunto de normas que tienden a formar un ordenamiento sistemático y diferenciado del derecho civil; es, pues, una parte del derecho civil al cual contempla desde el punto de vista del registro público.”¹⁰

Se puede reconocer que el estudio y la determinación de la naturaleza de los derechos subjetivos corresponden al derecho civil puro; que recibe los actos ya integrados con todos sus elementos personales reales y formales exigidos por el Código Civil.

En relación a la distinción entre muebles e inmuebles y su reflejo en el derecho registral se debe entender que por la naturaleza de las cosas, la calidad física es completamente distinta, los inmuebles, tienen una situación fija, conocida, se puede acudir al lugar donde se encuentran para examinarlos y para investigar sobre quien es su dueño, esto no es posible cuando se trata de muebles que son transportables y de fácil desplazamiento, esa naturaleza de las cosas hace indispensable establecer reglas distintas para cada tipo de bienes.

¹⁰ **Ob. Cit.**; pág.22.

En Roma la diferencia entre muebles e inmuebles, apenas tuvo trascendencia, las mismas reglas regían para todos ellos, “fue en la edad media, cuando subraya la distinción, por la preponderancia que la propiedad inmobiliaria había adquirido, ya que no solo proporcionaba riqueza sino también señorío, consecuentemente el derecho que se aplica a los inmuebles empieza a diferenciarse, con un contenido más extenso y más complejo”.¹¹

El derecho registral está regido por tres clases de normas, las civiles que se refieren al objeto de la publicidad registral y los efectos de ésta, las administrativas que tienen como finalidad organizar al registro; y, finalmente, reglas procesales que establecen los procedimientos específicos para la defensa de los derechos inscritos.

1.5 Clasificación de los sistemas registrales

Los sistemas registrales son tan variados que de acuerdo a la evolución de las instituciones jurídicas que tienen relación con el derecho registral, ha despertado el interés en la doctrina y en la práctica de distintos países, de adoptar algunos criterios para el establecimiento de registros públicos, de allí que la clasificación más difundida es la que se ha hecho tomando en cuenta situaciones geográfico-políticas y de densidad poblacional y las que se refieren a la forma de realizar las operaciones registrales, en base a esto, cada país determina cual es el sistema registral que mejor se adapta a sus necesidades, y lo aplica agregándole características propias.

¹¹ Carral y de Teresa, Luís, **Derecho notarial y derecho registral**, pág. 54.

1.5.1 Sistemas registrales según el lugar en que se establecen

“Algunos países bajo el influjo de sus particulares estructuras jurídico-políticas, han adoptado el establecimiento y ordenación de registros públicos, atendiendo a la amplia o reducida extensión territorial, escasa o compleja densidad de la población; es decir, Estados federados o Estados unitarios, para estos lo más reducido, para aquellos lo extenso”.¹²

1.5.1.1 Sistema difusivo o descentralizado

A este sistema difusivo, también se le denomina descentralizado, por establecer asientos o registros en todos los pueblos o ciudades donde existan autoridades locales, por ejemplo: Secretarios de ayuntamientos en quienes recae la responsabilidad de todo y cuanto obra inscrito, en forma tal que perfilan ser parecidos al mismo sistema empleado para los registros civiles que operan en Guatemala a nivel nacional.

1.5.1.2 Sistema concentrativo o centralizado

Este sistema contiene sus propias peculiaridades, pues reúne en una sola zona varias circunscripciones departamentales en un registro único, es decir, toda una región o zona, o bien, toda una nación, contenida en un solo registro, en materia inmobiliaria es típico ejemplo de este sistema el australiano.

¹² Molinario, Alberto D., **Curso de derecho registral inmobiliario**, pág. 11.

Este sistema de registro único presenta algunos inconvenientes:

- Paraliza o estatiza el tráfico jurídico.
- Los interesados, en sus gestiones, quedan sometidos a distancias poco convenientes.
- Las inscripciones u operaciones a largo plazo, resultarían sumamente onerosas para los interesados.
- La centralización en un solo registro de toda la contratación inmobiliaria del país puede producir irregularidad donde el tráfico jurídico sea numeroso.

1.5.1.3 Sistema medio o ecléctico

Este sistema se ubica en una posición ecléctica, ya que recoge tanto el sistema difusivo como el concentrativo; es conciliador de ambos sistemas y, se denomina así por establecer registros en las ciudades o cabeceras departamentales más importantes o de mayor influencia económica.

1.5.2. Sistemas registrales según la forma en que se realiza el registro

Los sistemas registrales se pueden clasificar como:

1.5.2.1 Sistema de transcripción

Es el sistema por el cual el documento se archiva o se copia íntegramente en los libros del registro.

1.5.2.2 Sistema de folio personal

Es el sistema en el que los libros se llevan por índices de personas, o sea de propietarios o de titulares de derechos reales.

1.5.2.3 Sistema de folio real

El sistema de folio real es aquel en que los libros se llevan por fincas, a cada una de las cuales se le abre un folio, en que se inscriben todos los cambios, gravámenes, transmisiones, relacionados con dicha finca.

1.5.3 Sistemas registrales según la eficacia concedida a la inscripción

Según la eficacia concedida a la inscripción, se pueden contemplar distintos sistemas según el efecto que en el registro produce la inscripción, y en este caso tenemos los siguientes efectos:¹³

¹³ **Ibid**, pág. 16.

1.5.3.1 Efectos de hecho

Estos efectos son comunes a todos los registros, pues en todos ellos el asiento existe, tiene un carácter informativo, y puede ser consultado por cualquier persona, y concurre sin la necesidad de producir determinados efectos.

1.5.3.2 Efectos probatorios

Este es un medio privilegiado de prueba de lo consignado, en ciertos casos como en el caso del registro civil, lo asentado puede ser aún un medio específico de prueba, lo registrado es presupuesto de eficacia, y se exige el asiento en declaraciones de voluntad para producir la valor contra terceros (sistema declarativo) o la validez misma del acto (sistema constitutivo).

La inscripción declarativa es aquella que basa su eficacia, únicamente en declarar la existencia, la transmisión, la modificación o la extinción de un derecho, operado fuera del registro, por un negocio contenido en el título que se presenta al registro, es decir que el derecho nace extraregistralmente, ante el Notario.

El sistema de inscripción sustantiva, únicamente existe en Australia; el de inscripción constitutiva, existe con toda fuerza, en Alemania, en España rige el sistema declarativo, pero en su Código Civil y en su Ley Hipotecaria, se establece que para que las hipotecas

queden validamente constituidas, es indispensable que el documento en que se constituya sea inscrito en el Registro de la Propiedad.

1.5.4 Sistema registral francés

Examinaremos los sistemas ocupándonos primero de la forma en que se lleva a cabo el registro y después, el fondo o sea los efectos jurídicos que produce.

La forma: "Anteriormente el conservador de hipotecas, copiaba íntegramente el acto; pero desde el año 1921, el registrador, encuaderna uno de los dos ejemplares del acto realizado, en el lugar que le corresponde, devolviendo el otro con mención de haber sido registrado, los documentos se encuadernan por orden de entrada y se anotan en un índice que se lleva por riguroso orden cronológico".¹⁴

El fondo: En el sistema francés la inscripción no es constitutiva, pero es obligatoria no para las partes precisamente, sino para los notarios, autoridades y jueces, existe el tracto sucesivo, o sea una cadena necesaria de inscripciones en que no falte ningún eslabón, el documento debe referirse al titular anterior.

También existe el principio de prioridad pues el orden cronológico se lleva en forma muy estricta, el conservador debe de cerciorarse del derecho del transferente y también debe rechazar el documento sino llena los requisitos que para el efecto hagan falta.

¹⁴ Argentino, **Ob. Cit**; pág. 464.

“En el Derecho francés deben registrarse los actos traslativos, declarativos o los modificativos de la propiedad inmueble, al igual que los actos constitutivos o exhibitivos de derechos reales y aún más, se ha llegado al extremo de exigir el registro de los actos que son posibles generadores de derechos reales, como la promesa de venta, los arrendatarios por más de 12 años deben registrarse en Francia, así como aquellos en los que haya anticipo de rentas por más de tres años”.¹⁵

El sistema francés es un registro de publicidad negativa, es el hecho de no registrar, lo que hace pensar que el registrado conserva su derecho, evita las enajenaciones dobles, pero no es de publicidad positiva como el caso de nuestro sistema, o el de España: La nulidad, la revocación, la rescisión, etc., de un acto registrado, afectan al tercero aún de buena fe y a todos sus causahabientes.

A pesar del tracto sucesivo, el asiento del que transfiere un derecho no crea una apariencia registral positiva, en la que puede confiar el adquirente, es un registro negativo, pues puede confiarse en que no exista lo no registrado; y no es registro positivo por que no puede tenerse por seguramente existente lo registrado.

1.5.5 Sistema registral alemán y suizo

Estos dos sistemas son muy parecidos, pero en su aplicación tienen características propias que hacen necesario estudiar cada uno de ellos.

¹⁵ Roca Sastre, **Ob. Cit**; pág.113.

1.5.5.1 Sistema alemán

La forma: “En Alemania rige el sistema de folio real, o sea que cada finca posee su propia hoja, es un cuaderno donde se inscriben las relaciones reales (no las obligaciones); la hoja o folio tiene tres secciones destinadas: la primera a las relaciones de propiedad; la segunda, a las cargas y a las limitaciones; y, la tercera a las hipotecas, gravámenes, etcétera”.¹⁶

En cuanto al procedimiento, tenemos que el registro se obtiene por un proceso de jurisdicción voluntaria, es una relación del particular con la autoridad.

Primero se presenta una solicitud de inscripción, que es como una demanda, cuyo momento de presentación al registro se anota, en esa demanda se debe expresar el consentimiento del afectado por la inscripción.

“La expresión del consentimiento es una declaración unilateral al registro, permitiendo que se afecte su derecho, por eso es un acto de disposición, la declaración es abstracta es decir que no hace referencia al proceso causal, como por ejemplo si es una compraventa, y no es necesario que aparezca el consentimiento del favorecido, o sea el del beneficiado, es pues la inscripción, el último elemento constitutivo de cualquier modificación real por el negocio jurídico”.¹⁷

¹⁶ **Ibid**, pág. 464.

¹⁷ Roca Sastre, **Ob. Cit**; pág.105.

El fondo: La inscripción determina el rango, tiene una doble eficacia: Primero, se presume que los derechos inscritos existen tal y como están registrados. En segundo lugar, la inscripción es plenamente eficaz a favor de cualquier adquirente de buena fe pues aunque luego resulte que no coincide con la realidad jurídica el adquirente se convierte en verdadero titular.

En Alemania la discrepancia es más rara y lejana dado lo abstracto del negocio jurídico y por eso se da la inscripción constitutiva de éste, la protección del registro alemán no se extiende ni a la circunstancia de hecho de las fincas ni a las circunstancias personales de los contratantes.

1.5.5.2 Sistema suizo

En varios cantones suizos el sistema registral es muy parecido al alemán, pues se lleva también el registro por el sistema de folio real y es constitutivo, en Suiza se exige un plano oficial, para lograr concordancia con la realidad, se requiere el consentimiento del dueño de la finca para que pueda efectuarse algún cambio en el derecho sobre ella; y en las cancelaciones, basta la firma del acreedor puesta en el libro registral, para que pueda extinguirse el derecho.

1.5.6 Sistema registral australiano o de acta Torrens

Este sistema rigió primero en África del Sur desde el año 1858.

Es conocido con el nombre de sistema Torrens, porque fue ideado por Sir Robert Richard Torrens, quien quiso dar una gran seguridad a los títulos de las propiedades en Australia.

En Australia habían dos clases de títulos: El directo que venía inmediatamente de la corona, que era por lo tanto inatacable; y el derivado de ella, que como no existía ninguna clase de registro, se prestaba a toda clase de fraudes pues se movía en un terreno de completa clandestinidad.

Torrens procuró que todos los títulos fuesen directos, es decir como si proviniesen directamente de la corona, para ello se estableció el sistema de inmatriculación o sea el acceso por primera vez, al registro público, la inmatriculación era voluntaria, pero una vez hecha, la finca, quedaba sometida al sistema registral.

“La inmatriculación tiene por objeto comprobar la existencia de la finca, su ubicación y sus límites, y acreditar el derecho de inmatriculante, así como hacer inatacable ese derecho, de esta manera se crea un título único y absoluto.”¹⁸

Para inmatricular se sigue un procedimiento consistente en presentar una solicitud al registro, a la que se acompañan planos, títulos y demás documentaciones necesarias, esa solicitud y sus anexos se someten a examen de peritos: Unos de ellos son juristas y los otros son ingenieros topógrafos.

¹⁸ Argentino, **Ob. Cit**; pág. 469.

De esta manera se busca una gran perfección tanto desde el punto de vista legal, como desde el punto de vista físico, seguidamente de acuerdo con el examen, se hace una publicación que contiene todos los elementos del caso y de individualización de la persona y de la finca, fijándose un término para que pueda presentarse una oposición por cualquier interesado; vencido el cual, se hace el registro, o se inmatricula la finca y se redacta el certificado del título.

Este título se expide en nombre del Estado, es irrevocable, presenta datos descriptivos y los derechos del titular y se utiliza de soporte y de prueba a la propiedad, sirve para transmitir la propiedad del inmueble con mucha facilidad, mediante un simple memorando, que es como un endoso, el título puede ser subdividido, como en el caso de que se enajene solo una porción de la finca.

Al analizar este sistema, se nos señala las siguientes ventajas y desventajas:

“Ventajas:

- La inatacabilidad del título, protege a los terceros adquirentes.
- Esa seguridad afirma el valor de la propiedad.
- El público conoce las fincas con nitidez.

- Facilita la contratación.
- El sistema hace posible las adquisiciones a “Non dominio” y las garantiza con un seguro que se establece para el caso que sea privado de su derecho.

Desventajas:

- La inatacabilidad del título puede perjudicar al verdadero propietario, que por ejemplo ignora que había sido desposeído, por no haber tenido conocimiento de las publicaciones hechas.
- El verdadero propietario con buena titulación, realmente no necesita del registro público.
- El propietario con título defectuoso no tiene acceso al registro público.
- El título real es fácil de falsificar.
- El título real moviliza excesivamente la propiedad territorial.
- La contratación se lleva a cabo privadamente, o sea fuera del control notarial, lo cual es un inconveniente dada la ignorancia media general de las personas que deben otorgar los actos jurídicos.

- La centralización en el registro puede provocar una congestión en el tráfico jurídico del registro.”¹⁹

1.6 Principios registrales

“Se afirma que los preceptos del derecho registral son un laberinto en el que cualquier estudiante o profesional del derecho puede perderse fácilmente, ya que se refieren a una materia sumamente compleja, y generalmente están distribuidos con desorden y en cierta promiscuidad, que produce confusión en el jurista, y son causa de enredos y embrollos de los que sólo puede salirse si tenemos algo que nos oriente, nos encamine, nos conduzca por el camino de la verdad, y manifiesta expresamente que esa luz que nos encausa hacia la verdad de los preceptos registrales no la brindan los principios registrales”.²⁰

1.6.1 Clasificación de los principios registrales

Los principios registrales los podemos clasificar de la siguiente forma:

1.6.1.1 Principio de publicidad

Publicidad significa notificación hecha a terceros, con la finalidad de proteger de buena fe amparando la seguridad del tráfico jurídico.

¹⁹ Roca Sastre, **Ob. Cit**; pág.106.

²⁰ Carral y de Teresa, **Ob. Cit**; pág. 241.

“Tratando de definirla, sin que podamos afirmar su rigurosa exactitud, podemos afirmar que la publicidad es la exteriorización para la sociedad de la adquisición y mutación de derechos reales, y podemos agregar que es la exteriorización al público de los hechos y actos jurídicos que sean del interés de las personas”.²¹

La publicidad, no tiene como fin único resguardar la propiedad sino también poner en conocimiento a todo el mundo que sus derechos terminan donde principian los de los demás, pero es preciso que previamente los conozca la sociedad, por que nadie está obligado a respetar derechos que desconoce, aquí la publicidad se presenta como una excepción al secreto profesional.

El registro ha de revelar plenamente la situación jurídica de los inmuebles y muebles identificables que en el se encuentran inscritos; y toda persona, sea o no tercero registral interesado, tiene derecho de que se le muestren los asientos del registro y también de obtener constancias relativas a los mismos.

“En países de sistemas constitutivos o sustantivos, lo no registrado, no existe, en México, donde no rige ese sistema sino el que llamamos declarativo, que es un término medio entre éste y los de tipo germánico, lo no registrado, si existe y produce todos los efectos entre los otorgantes”.²²

En la legislación guatemalteca, el primero en registro es primero en derecho, pero lo

²¹ Gómez, Néstor Osvaldo, **Panorama del régimen registral argentino**, pág. 13.

²² Carral y de Teresa, **Ob. Cit**; pág. 242.

no registrado y efectuado de buena fe puede ser reclamado judicialmente y cuando en el juicio o proceso respectivo es declarado procedente, el órgano jurisdiccional ordena la rectificación o inscripción de que se trate.

El Artículo 1141 del Código Civil estipula que: "Entre dos o más inscripciones de una misma fecha y relativas a la misma finca o derecho, determinara la preferencia la anterioridad en la hora de la entrega del título en el registro."

1.6.1.2 Principio de inscripción

Entendemos por inscripción al asiento o razón principal que se practica en los libros o constancias del registro, con el interés propio y legal de terceros, se debe de entender que las inscripciones en general son: "Aquellos asientos que se practican en los medios con que cuenta el registro para producir la finalidad a que están destinados y que se genera en los documentos previstos en la ley como asentables".²³

Los derechos nacidos extraregistralmente, al inscribirse, adquieren mayor firmeza y protección, por la fuerza probatoria que el registro les da.

En el derecho registral se da la necesidad de la inscripción, es decir que tenemos dos extremos: El primero que consiste en la obligatoriedad de las inscripciones, por lo tanto la inscripción es forzosa, ya que puede exigirse coercitivamente, sujeta a plazos y

²³ Gómez, **Ob. Cit**; pág. 14.

sanciones y en caso de no efectuarse se lleva acabo de oficio, en rebeldía de la parte interesada; y el otro extremo en que la inscripción es facultativa, voluntaria, quedando el derecho más o menos igual con o sin registro, por tratarse de sistemas de registro que se alejan del tipo germánico.

Existe un término medio o ecléctico entre estos dos extremos, y es aquel en que la inscripción es voluntaria, pues no hay obligación de efectuarla en un plazo determinado, ni se impone sanción por no llevarla a cabo, ni se puede inscribir más que por solicitud de parte, pero los efectos de la inscripción hacen a ésta necesaria, es decir que debe efectuarse, pues de otro modo el titular del derecho no podría hacerlo surtir efectos “erga omnes”, es decir frente y contra todos.

1.6.2.3 Principio de determinación o especialidad

Al principio de determinación se le llama también de especialidad, pues aquí la precisión registral exige la fiel descripción del bien inscrito. Este principio cobra especial importancia en la medida que los derechos reales figuran inscritos en el registro con la mayor determinación posible, al grado que ante otro bien resulte totalmente inconfundible su identidad, por lo que todo cambio de titularidad o de contenido, debe dar lugar a una nueva inscripción en el registro.

En nuestro sistema registral rige el procedimiento de folio real, el cual implica otorgar a cada asiento, número folio y libro, evitando con ello la registración nominativa o

personal, cuando concurren al registro, derechos, gravámenes o limitaciones, deben inscribirse en el lugar o ubicación exacta que les corresponden, para poder establecer la condición de los asientos.

De acuerdo con este principio, cada bien debe aparecer en el registro bien determinado, tal como si se tratara de una persona, por lo que no admite ningún aspecto indeterminado, ilimitado o indefinido, “en el asiento deben aparecer con precisión la base física de la inscripción, el derecho, que es el contenido jurídico y económico y la persona que puede ejercer el derecho, o sea el titular”.²⁴

1.6.1.4 Principio de consentimiento

Este principio consiste en el ánimo o deseo del sujeto para que el registro se realice. La inscripción registral debe basarse en el consentimiento de la parte perjudicada en su derecho; es decir, debe tener fundamento en un acuerdo de voluntad en el transferente (perjudicado) y el adquirente (beneficiado); y como sólo puede consentir el que puede disponer, por lo tanto, solo puede consentir el verdadero titular.

1.6.1.5 Principio de tracto sucesivo

Es un principio de sucesión, es un derivado del principio de consentimiento, por el que el titular queda inmune, protegido contra todo cambio no consentido por el.

²⁴ Carral y de Teresa, **Ob. Cit**; pág. 244.

Es también consecuencia del sistema de folio real que exige un registro concatenado, en el que el transferente de hoy, es el adquirente de ayer; y el titular inscrito es el transferente del mañana.

De este resulta la posibilidad de llevar al registro lo que provenga del titular inscrito, así como la prohibición de registrar lo que no emana de él, este principio logra la coincidencia del mundo real con el mundo registral; consigue que no se interrumpa la cadena de inscripciones y que el registro nos cuente la historia completa de la inscripción.

“El principio de tracto sucesivo refuerza la seguridad jurídica del registro, evitando en lo posible una suplantación de la persona del titular, aunque este principio exige que esté previamente inscrito el derecho del titular, ello no impide que pueda inscribirse a la vez, lo que la doctrina designa con el nombre de tracto comprimido o abreviado”.²⁵

1.6.1.6 Principio de rogación

Este principio consiste en el hecho de que el registrador no puede registrar de oficio aunque conozca el acto o hecho que validamente haya de dar origen a un cambio en los asientos del registro; se requiere que alguien se lo pida; que alguien haga una solicitud, esta necesidad de instancia, es lo que en Derecho Registral se conoce con el nombre de rogación.

²⁵ *Ibid*, pág. 246.

Este principio aparece en el Artículo 1127 del Código Civil, que preceptúa que: “La inscripción en el registro puede pedirse por cualquier persona que tenga interés en asegurar el derecho que se deba inscribir.”

1.6.1.7 Principio de prioridad o de rango

En materia registral, la mayoría de países otorgan, por ministerio de sus leyes, preferencia o ventajas a unos documentos o títulos sobre otros, no por su contenido sino por haberse adelantado a los hechos o acontecimientos de presentación o inscripción ante el registro, pues el primero en registrar, será el favorito.

El principio de prioridad, llamado también de rango o de grado, es aquel en virtud del cual el acto o contrato con vocación registral que primeramente acude al registro público, se antepone, con preferencia jerárquica sobre otro u otros.

Según las legislaciones que rigen a los distintos registros, los derechos prelativos se gradúan o se establecen en armonía a los siguientes supuestos:

- Algunos toman en cuenta la mayor antigüedad (factor tiempo).
- Otros, el poder de preferencia lo establecen con arreglo a la fecha de presentación del documento ante el registro.

- Hay quienes se basan en el sitio de colocación que los mismos ocupan en la correspondiente hoja de registro o derechos inscritos en una misma sección de la hoja registral.

“La regla romana de que el primero que compra es el propietario, se transforma en la nueva regla de que es primero en derecho el primero en registrar, en este caso, las fechas del otorgamiento ceden ante las fechas del registro”.²⁶

1.6.1.8 Principio de legalidad

Este principio impide el ingreso al registro de títulos inválidos o imperfectos, se llama así porque conforme a él se presume que todo lo registrado ha sido legalmente realizado; y el medio de lograrlo es someterlos a una exhaustiva calificación. Al registrador le asiste la misión especial, de que en el registro sólo se inscriban documentos válidos en garantía de terceros, y para lograrlo se requiere que los documentos o títulos susceptibles de registrarse reúnan todos los presupuestos legales del caso.

Debemos entender el principio de legalidad, como la adecuación, concordancia o armonía que debe existir, entre los actos o contratos y los documentos o títulos que los contienen, con las normas legales que los regulan, es decir, debe haber afinidad entre los actos o contratos con las leyes que los contemplen.

²⁶ **Ibid**, pág. 247.

1.6.1.9 Principio de calificación

La calificación registral constituye la tarea principal del registrador, quien tiene el deber jurídico de verificar la legalidad de todos los documentos que se presenten a inscribir, esta tarea consiste en realizar un estudio comparativo con la normativa legal aplicable y emitir una opinión, como consecuencia de lo cual acepta o rechaza la inscripción requerida.

El principio fundamental de calificación registral tiene doble aplicación: De forma, sobre los asientos registrales al presentar el documento, si llena los requisitos que estipula la ley, se introducen los datos del contenido del instrumento público, a la base de datos a fin de lograr una correcta y suficiente información registral y de fondo, sobre los documentos, con base en un conocimiento profundo de la legislación vigente, el registrador aplica los preceptos legales al caso concreto, establece si el mismo se ajusta a la legislación vigente y establecen los elementos de fondo en cuanto al negocio.

Basándonos en lo anterior, podemos concluir, que los registros administrativos, son instituciones de carácter público, con un fin determinado, que se basan en un sistema que es determinado por la administración pública de cada país y que se rigen por normas y principios propios del derecho registral.

CAPÍTULO II

2. El contrato administrativo de obra pública

Para poder entender los contratos de obra pública es necesario tener una idea general de lo que constituye un contrato administrativo.

2.1 Contrato administrativo en general

Los contratos administrativos son regulados por el derecho administrativo, por que en ellos la administración promueve directamente el interés público; son actos de gestión pública, en los que los privilegios de que goza la administración en función de las llamadas cláusulas exorbitantes, no derivan del poder público, sino de un convenio que los establece, en atención del interés público que persigue.

“El criterio legal integra el concepto con los dos elementos que generalmente señala la doctrina para la determinación del contrato administrativo: Que uno de los sujetos contratantes sea la administración y que el contrato tenga como objeto inmediato obras o servicios públicos”.²⁷

El fundamento del contrato administrativo es la existencia del interés público, sin intereses particulares que lo interfieran; no son voluntades desiguales las que

²⁷ Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**, pág. 1,030.

intervienen, sino un interés desigual con prevalencia del interés general sobre el interés privado.

La jurisprudencia francesa, ha definido el contrato administrativo en estos términos: “Son contratos administrativos los verificados por una persona pública en vista u ocasión del funcionamiento del servicio público, y para los cuales la administración ha manifestado su intención de adoptar un régimen de derecho público en preferencia al régimen de derecho privado, esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes (que permiten a la administración el control del contrato y la determinación unilateral de su ejecución), sea en la participación directa de contratantes o en el funcionamiento del servicio”.²⁸

En resumen, el contrato administrativo es: El negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas, privadas o públicas, para constituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por las leyes de interés público.

2.2 Elementos de los contratos administrativos

Los elementos de los contratos administrativos son seis: Sujetos, consentimiento, objeto, forma, causa, y licitación, estos elementos nos sirven para diferenciar un contrato administrativo de cualquier otro contrato, a continuación se define cada uno de ellos en forma sencilla.

²⁸ **Ibid**, pág. 1031.

2.2.1 Sujetos

Los sujetos son, por una parte, el particular, persona física o jurídica; por la otra el ente de la administración pública que pretende celebrar un contrato.

En cuanto al particular, no basta que tenga la capacidad de ejercicio que marca la ley, sino que además, si se trata de personas jurídicas, sus representantes deben acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a quien representan, en ciertos casos se necesita que estén inscritos con la calidad de proveedores o constructores del gobierno, según sea el caso; es fácil advertir que la capacidad del particular se rige por normas tanto de derecho privado como de derecho público.

Respecto de la administración pública, su capacidad para contratar se encuentra prevista en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, los cuales fueron emitidos para tal efecto.

2.2.2 Consentimiento

Presupone el acuerdo de voluntades de los contratantes. La forma de manifestar ese consentimiento es distinta en este caso para cada uno, pues el particular, persona física o jurídica, lo exterioriza en forma simple y llana, como lo haría respetando las normas de derecho privado.

Para la administración pública no es tan sencillo, ya que su consentimiento va precedido de ciertos requisitos que se deben cubrir, ya sean legales o formales.

Esos requisitos pueden ser por ejemplo: La cotización o la licitación, la verificación de que el particular se encuentre inscrito en el registro de precalificados correspondiente y demás requisitos, por lo que no puede pensarse que un contrato administrativo, se base en el silencio de la administración y menos que el Estado manifieste su consentimiento en forma tácita.

2.2.3 Objeto

Como todo contrato es necesario que contenga un objeto determinado, lícito y posible. Esto es una clara referencia a los contratos de derecho privado, ya que es ilógico pensar que la administración pública celebre contratos administrativos, en los cuales su objeto adolezca de vicios legales, pues si así fuere el contrato sería nulo.

2.2.4 Forma

Los contratos administrativos no están sujetos en lo general a determinadas condiciones de forma, en algunos casos estos instrumentos son elaborados en formatos establecidos, que son impuestos por la administración pública o por organismos internacionales, con el efecto de asegurar el destino de los préstamos otorgados o cuestiones similares.

2.2.5 Causa

Es lógico pensar que cada uno de los contratantes tenga diversas razones para obligarse. Encontraremos entonces que el particular tendrá como la causa determinante de su actuación el obtener un lucro, mientras que la administración pública tendrá como causa principal alcanzar el bien común.

2.2.6 Licitación

Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan las entidades públicas, encuentra su justificación en las disposiciones legales, las que también establecen las excepciones.

Debemos entender a la licitación pública como una institución protectora del interés público, es decir que se trata de un procedimiento administrativo que consta de varias etapas y que se encuentra establecido en la ley, por medio del cual se selecciona la mejor oferta en precio de calidad de un bien o servicio que la administración pública requiere.

En nuestro caso no solo existe la licitación como procedimiento para la adquisición de bienes o servicios por parte del Estado, si no que la Ley de Contrataciones del Estado también establece la figura de la cotización como requisito, según sea el monto del bien o servicio que la administración pública requiera.

2.3 Diferencias entre contrato administrativo y contrato civil

La diferencia esencial que existe entre el contrato administrativo y el contrato privado se asienta, principalmente, en el distinto régimen de las normas que los rigen por lo que la distinción entre uno y otro se hace importante, por que "según sea la clase de contratos que se celebre, así serán las normas y el régimen jurídico que deberá aplicarse".²⁹

No basta que el Estado intervenga para que se califique la naturaleza jurídica del contrato, debemos buscar otro elemento que sirva para distinguir las dos categorías en que la doctrina agrupa los contratos que el Estado celebra: Contratos civiles y contratos públicos o administrativos,

Se ha sostenido que la diferencia entre los contratos administrativos y los civiles celebrados por la administración, obedece a que en los primeros la administración obra como Poder estatal, mientras que en los segundos actúa como simple persona jurídica, esta misma opinión adquiere importancia cuando se sostiene, que el contrato administrativo, a diferencia del civil, constituye una desigualdad jurídica entre las partes contratantes.

En tales condiciones pensamos que se destruye la idea misma de contrato, pues si las dos voluntades que en él deben intervenir no contribuyen a su formación, sino que

²⁹ García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, **Derecho administrativo**, pág. 165.

solo una de ellas lo impone y la otra se limita a aceptarlo, porque no puede jurídicamente discutirlo.

En ese caso dejaríamos de señalarlo como un elemento esencial del acto contractual, pudiendo decirse que “si la administración impone su voluntad por interés público, no contrata, manda.”³⁰

De acuerdo con otras opiniones, la diferencia de entre las dos clases de contratos, se debe a que en los administrativos el objeto es diferente al de los civiles, pues en los tratados administrativos el objeto lo constituye una obra pública o un servicio público, es decir el interés social, mientras que en los otros lo constituye un interés particular

2.4 Definición de contrato administrativo de obra pública

El de obra pública es el más usual e importante de los contratos administrativos y es en cual aparecen mejor definidos las características de los mismos, podemos entender como obra pública, todo trabajo de construcción, modificación, reparación, mantenimiento, que se ejecuta respecto de un bien, por lo general inmueble, que es realizado por una entidad estatal o por su cuenta, en cumplimiento de sus fines.

“Aquel mediante el cual una persona física o jurídica, en general una empresa, se encarga con relación al Estado de construir, demoler, o conservar una obra pública, en

³⁰ Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, pág.398.

las condiciones que fueren establecidas y mediante un precio que debe abonar el dueño de la obra, vale decir el Estado.”³¹

Otra definición bastante sencilla, pero que consideramos que contiene los elementos necesarios para describir el significado de obra pública es: “Contrato por el cual una persona pública encarga a un empresario la ejecución de una obra pública mediante el pago de un precio.”³²

Desde el punto de vista de otro autor : “ Es aquel convenio celebrado entre el Estado u otra corporación pública y una persona individual o jurídica para la ejecución de una obra pública, por virtud del cual el contratista se compromete a cumplir dentro del plazo fijado, todas las condiciones exigidas y tiene derecho a percibir a cambio el precio establecido.”³³

El contrato de obra pública tiene por objeto la realización de una tarea pública, es decir la obtención de un bien inmueble o mueble, con el propósito de obtener en forma directa e inmediata el logro o la satisfacción de un interés público.

2.5 Características del contrato administrativo de obra pública

Estas características son siete, las cuales se detallan a continuación:

³¹ Escola, Héctor Jorge, **Tratado integral de los contratos administrativos**, pág.180.

³² Sayagués Laso, Enrique, **Tratado de derecho administrativo**, pág.90.

³³ Cabanellas, **Ob. Cit**; pág.336.

2.5.1 Bilateral

Por el número de partes que se obligan, el contrato de obra pública aparece como un contrato bilateral, puesto que en él ambas partes quedan obligadas recíprocamente, la administración pública a pagar el precio convenido, en la forma estipulada y el contratista particular a realizar la obra conforme a lo estipulado en el contrato.

2.5.2 Oneroso

Si se atiende a la relación que existe entre las prestaciones a que se obligan las partes, se advierte enseguida que estamos frente a un contrato oneroso, puesto que las ventajas que otorga a una, son concedidas sobre la base de una prestación que esa parte ha prometido a la otra.

2.5.3 Consensual

Por el momento en que queda concertado, el contrato de obra pública es un contrato consensual, que queda perfeccionado desde el momento en que las partes manifiestan su consentimiento.

Este carácter consensual no queda desvirtuado por la circunstancia de que nuestra legislación imponga necesariamente la forma escrita, como requisito para su perfeccionamiento.

2.5.4 Nominado

Por su calificación, se trata de un contrato nominado, puesto que no sólo la ley lo designa con esa denominación, sino que está especialmente regulado por ella en sus caracteres y condiciones generales y además en sus aspectos más particulares y propios.

2.5.5 Principal

El contrato administrativo de obra pública es también un contrato principal, cuya existencia no depende de ningún otro.

2.5.6 Simple

Pues al ser un contrato nominado aparece como un contrato simple, que constituye una unidad como tal.

2.5.7 De tracto sucesivo

Por la forma del cumplimiento de sus prestaciones, es un contrato sucesivo, en el cual el contratista particular debe realizar la ejecución de la obra de manera continuada, hasta finalizarla.

Complementariamente se ha señalado, que se trata de un contrato “intuitu” “personae”, ya que la administración lo celebra teniendo en cuenta cualidades o calidades especiales acerca de la experiencia, capacidad técnica, económica e incluso moral, del posible contratista, pues esto está previsto en la Ley de Contrataciones del Estado, y para el efecto se crearon los registros de precalificados correspondientes, como ejemplo el Registro de Precalificados de Obras objeto de la presente investigación.

2.6 Elementos del contrato de obra pública

Estos elementos son de gran utilidad para diferenciar al contrato de obra pública, de otros contratos administrativos.

2.6.1 Los sujetos

En los contratos de construcción de obra, una de las partes necesariamente debe ser el Estado u otra persona jurídica pública estatal, o una persona jurídica administrativa, ya sea nacional, departamental o municipal, descentralizada o autónoma.

También deben considerarse como contratos de obra, los celebrados por personas físicas o jurídicas (por ejemplo concesionarios de servicios públicos) si éstos efectúan o llevan a cabo obras por cuenta del Estado o de una persona jurídica pública o estatal, siempre que medie autorización legal para hacerlo.

Es una obligación previa para los contratistas la inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, requisito que bien cumplido, puede asegurar la capacidad técnica y económica de tales personas.

2.6.2 Competencia y capacidad

Para que todo contrato administrativo adquiriera plena validez, para que exista en toda su plenitud, es necesario que los sujetos que lo celebran (la administración por una parte y el sujeto particular por la otra) actúen dentro de su aptitud legal para obligarse; la misma que para la administración se denomina competencia y para el sujeto particular constituye su capacidad.

“La expresión competencia en su alcance gramatical significa tanto como incumbencia o idoneidad, y que en el derecho público, es la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos, especificándose así los límites dentro de los cuales pueden actuar validamente unas y otros.”³⁴

No se debe de olvidar que en el presente caso la competencia no es una simple atribución de facultades y poderes, al respecto se señala que “La competencia entraña, para la autoridad que la posee, el deber de obrar no solo dentro del círculo de sus atribuciones sino con sujeción al fin previsto en la ley”.³⁵

³⁴ Sayagués Laso, **Ob. Cit**; pág. 93.

³⁵ García Oviedo, **Ob. Cit**; pág.167.

En cuanto a la capacidad del sujeto particular, que celebra un contrato administrativo con un órgano de la administración, esa capacidad se rige, en principio por las normas del derecho privado que le son aplicables, según se trate de una persona jurídica o de una persona individual.

2.6.3 Consentimiento

El consentimiento, en el régimen de los contratos, significa el acuerdo o la coincidencia de dos o más voluntades sobre una misma cuestión.

Para que se produzca el consentimiento es preciso que existan las voluntades formadas y expresadas, de los sujetos que actúan, que son precisamente las que al ser coincidentes, le dan nacimiento al consentimiento y con él al contrato.

La declaración de la voluntad administrativa, debe ser hecha por el órgano competente para ello, adoptando para el caso las formas que tienen por objeto concretarlas y exteriorizarlas de manera inconfundible.

El hecho de que la formación y expresión de la voluntad administrativa estén jurídicamente reguladas, da lugar a que en general las trasgresiones a dicho ordenamiento se traduzcan en verdaderos vicios que afectan la validez y la eficacia de dicha voluntad.

2.6.4 Objeto

Al definir el contrato de obra pública, la totalidad de la doctrina coincide en afirmar que el objeto del contrato de obra pública, puede ser un inmueble y en ese sentido no existe controversia.

Dentro de esta concepción también queda entendido que tanto puede tratarse de inmuebles por su naturaleza como por accesión o destino. Pero las discrepancias aparecen cuando se trata de establecer si el contrato de obra pública puede referirse a cosas muebles.

En efecto la doctrina y algunos autores han negado la posibilidad de que este contrato pueda versar sobre muebles, considerados en si mismos, cualquiera que sea su importancia y su valor, de modo que el contrato de obra pública, dentro de esta teoría, queda limitado, en su objeto, a los inmuebles, con el alcance que queda dicho, pues cuando se trata de bienes muebles es un contrato administrativo distinto, el contrato de suministro. Otra parte de la doctrina, afirma que las cosas muebles pueden constituir el objeto de un contrato de obra pública, el que también puede extenderse a los objetos inmateriales.

Otros autores afirman que la obra pública que versa sobre muebles puede tener un objeto que llegue a ser tanto o más importante que la que esta referida a inmuebles, así como que la utilidad o el interés público, en el caso de cosas muebles, pueden ser mayor

que el de inmuebles, pero sobre todo, se destaca que no existe ninguna razón jurídica que imponga lo contrario y que se oponga a que inmuebles, muebles y objetos inmateriales sean objeto del contrato de obra pública.

Existen muchos casos en que determinados bienes muebles, que tienen ese carácter, deben realizarse o construirse de esa forma, porque así lo exigen especiales condiciones técnicas, de calidad, diseño, ejecución y finalidad, y por esa misma causa, no existe motivo para que las cosas muebles fungibles sean objeto de un contrato de obra pública.

2.6.5 La causa

Cabe señalar que en los contratos administrativos la causa adquiere mayor importancia que en los contratos de derecho privado, ya que el contrato administrativo está fuertemente influido por la finalidad, que hace que esté siempre presente e implícito el interés público, porque la única razón de los contratos administrativos es la satisfacción de ese interés o la realización de ese fin.

Por tanto, la existencia de la causa con todos sus efectos y consecuencias, tiene especial importancia en el campo de los contratos administrativos y así debe considerársela.

De tal modo, no basta con que exista la causa del contrato en el tiempo de celebrarlo, sino que es necesario que perdure, con todo su valor para que el contrato siga vigente,

al extinguirse la causa el contrato administrativo desaparece, condición que el contratista particular debe aceptar desde un principio, como parte de su especial posición jurídica frente a la administración pública, sin perjuicio de establecer además, los efectos que habrá de producir para ambas partes contratantes la caída del contrato inexistente por falta de causa.

2.6.6 La finalidad

Sobre la finalidad se afirma que “Los poderes jurídicos que se le confieren a la administración para celebrar contratos, deben ser ejercidos conforme al fin propio del servicio, de igual manera como sucede con los actos administrativos, la finalidad constituye, pues, un elemento esencial en la contratación administrativa.”³⁶

El reconocimiento de la finalidad del contrato tiene efectos importantes, ya que la irregularidad en la finalidad vicia la contratación hasta producir su invalidez.

Puede decirse que la doctrina en general afirma que la finalidad de todo contrato de obra pública debe estar encaminada a un mismo logro, aunque esto ha sido expresado por los autores de diferente manera, pero todos con un mismo sentido.

Las obras públicas son aquellas que tienden a satisfacer de forma directa e inmediata, las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, el contrato de

³⁶ Sayagués Laso, **Ob. Cit**; pág. 546.

obra pública es el contrato que se celebra para llevar a cabo una obra pública y por eso su finalidad no puede ser otra que la satisfacción de las necesidades de la población.

2.6.7 La forma

El derecho administrativo es esencialmente formal y la forma administrativa común, por múltiples razones bien conocidas, es la escrita, la regla general debe ser también de que los contratos administrativos deben ser celebrados bajo forma escrita, conforme a lo que ese sentido disponga la legislación vigente.

El contrato de obra pública no podía escapar a esta regla general, mucho más cuando por su importancia, complejidad y envergadura, no es posible pensar que se celebre bajo otra forma que no sea la forma escrita. Por tanto, el contrato en cuestión, deberá considerarse perfeccionado en el momento en que se produzca el acuerdo de voluntades entre la administración pública y el contratista particular, lo que ocurrirá por lo general desde el momento en que se notifique la adjudicación definitiva al oferente que haya resultado ganador, sin perjuicio de que al mismo tiempo pueda y deba exigirse la firma de un contrato escrito, bajo determinadas formas.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, donde en general los actos jurídicos no tienen necesidad de formalidades determinadas por la ley, pues las personas que los realizan expresan su voluntad en la forma que quieran, ya sea por escrito o verbalmente y solo a excepción de ciertos actos que deben ser realizados de

acuerdo a formalidades legales, en el derecho administrativo la observancia de la forma es la regla.

La razón de esto se encuentra en la naturaleza del sujeto del cual emana el acto, (la administración) que siempre manifiesta su voluntad en los límites de una competencia determinada, por medios formales y mediante representación regularmente instituida por la ley formal o material.

2.6.8 Naturaleza jurídica

“Existen tres tendencias que pretenden definir la naturaleza jurídica del contrato administrativo de construcción de obra.

- De acuerdo con una opinión que es predominante en el derecho italiano, se sostiene que el contrato de obra no es sino una locación de obra del derecho privado, que se rige por las normas del Código Civil, sin perjuicio de la aplicación de algunas reglas de derecho administrativo.
- Otra gran parte de la doctrina considera que el contrato de obra es un contrato administrativo, más aún, lo califica como típico de la administración, aunque puede aceptarse que tengan aplicación determinados principios del derecho privado.

- La última opinión sostiene que en este caso se está frente a un acto unilateral de la administración, al cual se somete el particular o que este acepta mediante un segundo acto unilateral".³⁷

En conclusión, el contrato de obra pública en Guatemala es un contrato cuya naturaleza jurídica es de derecho administrativo ya que las cuestiones y conflictos derivados de dicho contrato en nuestro país, se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y no en tribunales comunes.

³⁷ **Ibid**, pág. 92.

CAPÍTULO III

3. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Antes de estudiar el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, es necesario establecer una idea general sobre los Ministerios de estado.

3.1 Origen de los Ministerios de Estado

Los Ministerios de Estado tienen su origen, como consecuencia de la Revolución de octubre de 1944 y surgen como órganos ejecutivos, es decir órganos con competencia administrativa, son una semejanza de los Ministros de Estado del régimen parlamentario, “en el régimen presidencialista existen los Secretarios de Estado, pero no ejercen ningún tipo de competencia, como por ejemplo el sistema presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica, que actúan a nivel de asesoría del Presidente de la República, en este caso el Presidente es el que toma todas las decisiones, en este sistema los secretarios de Estado, actúan a nivel de asesoría del Presidente”.³⁸

3.2 Base legal del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda

³⁸ Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 38.

Los Ministerios de Estado se encuentran regulados en los Artículos 193 al 199 de la Constitución Política de Guatemala y en el Decreto 114-97, del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda fue creado con el nombre de Ministerio de Fomento, según Decreto número 14, emitido el 24 de agosto de 1871. Después de la Revolución de 1944, fue reestructurado con el nombre de Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas por medio del Decreto número 93, del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, emitido el 25 de abril de 1945. Mediante Decreto Ley 19-83 del 22 de marzo de 1983, se integró la Dirección General de Transportes al Ministerio, por lo que a partir de esa fecha se llamó Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas. El 27 de agosto de 1997, por medio del Decreto 74-97 emitido por Congreso de la República pasó a llamarse Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, al pasar a formar parte del mismo el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI).³⁹

Actualmente el Ministerio está regido por lo estipulado en el Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo. A partir del cinco de junio de 1999 y como consecuencia del Decreto 22-99 del Congreso de la República de fecha 11 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial el día 28 del mismo mes, pasó a llamarse Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, mismo que ostenta actualmente.

³⁹ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, **Folleto de información**, pág. 1.

Finalmente el 17 de agosto de mil novecientos noventa y nueve el Ministerio se reglamenta por medio del Acuerdo Gubernativo 520-99, emitido el 29 de junio de 1.999 la Presidencia de la República de Guatemala, el cual se publicó en el Diario Oficial el 16 de agosto de 1999, con el nombre de Reglamento Organico Interno del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

3.3 Definición

“Los Ministerios de Estado en Guatemala son órganos Ejecutivos, Unipersonales y Centralizados. Son órganos ejecutivos porque ejercen competencia, es decir que deciden y ejecutan; unipersonales porque el órgano esta dirigido por una sola persona (el Ministro); y centralizados, porque pertenecen a la escala jerárquica del Organismo Ejecutivo, dependiendo directamente del Presidente de la República por competencias y del Vicepresidente de la República por coordinación. Estos órganos administrativos ocupan la tercera escala jerárquica, dentro del Ejecutivo.”⁴⁰

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, constituye el órgano rector de los sectores comunicaciones, transporte, obras públicas y vivienda. Y según el Acuerdo Gubernativo 520-99, le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los productos y servicios generados por las instituciones que integran dichos sectores.

⁴⁰ Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 37.

Dentro de este campo le corresponde dirigir el conjunto de acciones necesarias para la construcción de las obras que se requiere para la operación de los sistemas de comunicaciones y transporte del país, para el uso y aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas y el espacio aéreo, para la construcción de la obra pública, los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología, hidrología, todo lo relacionado con la cartografía, geografía y geodesia y para la política de vivienda y asentamientos humanos.

3.4 Misión del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda

Según la información proporcionada por el departamento de relaciones públicas, su misión es: “Ser el ente rector que direcciona, reglamenta y representa en el ámbito nacional a los sectores de comunicación, infraestructura y vivienda, ejecutando políticas y estrategias para integrar al país con servicios acorde al desarrollo social y económico de la nación, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes”.⁴¹

3.5 Funciones generales

En el marco de lo establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo:

⁴¹ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, **Ob. Cit;** pág. 2.

- Administrar en forma descentralizada y subsidiaria o contratar la provisión de los servicios de diseño, construcción, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de las obras e infraestructura a su cargo.
 - Proponer al Organismo Ejecutivo las normas Técnicas relativas a las obras públicas, para lo cual deberá coordinarse con los otros ministerios correspondientes.
 - Financiar subsidiariamente el diseño, construcción, rehabilitación, y mantenimiento de las obras públicas.
 - Crear y participar en la administración o contratación de los mecanismos financieros para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las obras públicas.
 - Proponer para su aprobación y ejecutar los instrumentos normativos de los sistemas de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, así como de las frecuencias radiales y televisivas de telecomunicaciones, correos y telégrafos, velando por la pronta, estricta y eficiente aplicación.
 - Administrar descentralizadamente lo relativo al aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico.

- Velar por que se preste en forma descentralizada los servicios públicos a su cargo y supervisar su ejecución.
- Ejercer la autoridad portuaria y aeroportuaria nacional.
- Administrar la contratación, concesión y formas descentralizadas de prestación de los servicios públicos a su cargo y supervisar su ejecución.
- Ejercer la rectoría del sector público a cargo de la ejecución del régimen jurídico relativo a la vivienda y asentamientos humanos, y administrar en forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para propiciar el desarrollo habitacional del país.
- Formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos y evaluar y supervisar su ejecución, dentro del marco de las leyes aplicables.
- Coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos.

3.6 Estructura organizacional

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se estructura organizacionalmente para el desempeño de sus funciones en base a su reglamento

orgánico interno, el cual esta constituido por el Acuerdo Gubernativo 520-99, emitido por el Presidente de la República, dentro del cual se detallan las unidades administrativas que se enumeran a continuación:

Nivel Superior:

- Despacho Ministerial.

- Secretaría Administrativa.

- Unidad Sectorial de Planificación.

- Asesoría Técnica.

- Asesoría Jurídica.

- Unidad de Auditoría Interna.

- Unidad de Administración Financiera.

- Unidad de Concesiones y Desincorporaciones.

- Relaciones Públicas.

- Comisión Nacional del Cemento.
- Registro de Precalificados de Obras.
- Unidad de Control y Supervisión de Cable

Nivel de Direcciones Generales:

- Dirección General de Caminos.
- Dirección General de Correos y Telégrafos.
- Dirección General de Aeronáutica Civil.
- Dirección General de Radiodifusión y Televisión Nacional.
- Dirección General de Transportes.
- Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología.
- Instituto Geográfico Nacional.
- Unidad de Construcción de Edificios del Estado.

- Unidad Ejecutora de Proyectos de Servicios de Salud.

- Unidad Ejecutora de Conservación Vial.

- Fondo Guatemalteco para la Vivienda.

- Fondo para el Desarrollo de la Telefonía.

3.6.1 Despacho Ministerial

Según la información proporcionada por el Departamento de Relaciones Públicas del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, actualmente, esta a cargo un Ministro y cuatro viceministros, los cuales se encargan de atender las funciones y demás responsabilidades que tienen asignadas según el reglamento orgánico interno, y constituyen las autoridades superiores del Ministerio.

3.6.2 El Ministro

El Ministro, es el funcionario titular y constituye la máxima autoridad jerárquica del Ministerio, es responsable de cumplir y velar porque se cumplan todas las funciones que le asigna la Constitución Política de la República, Ley del Organismo Ejecutivo y demás leyes relacionadas con la materia. Depende del Presidente de la República quien lo nombra y remueve, sus labores son coordinadas por el Vicepresidente de la República.

Los ministros de Estado tienen el mismo nivel jerárquico y gozan de iguales prerrogativas e inmunidades, tienen autoridad y competencia en toda la república para los asuntos propios de su ramo, y son responsables de sus actos de conformidad con la Constitución Política de la República y las leyes.

En ningún momento el órgano administrativo puede quedarse sin funcionario responsable, cualquiera de los Viceministros debe quedarse encargado del despacho y en el caso que exista más de un Viceministro se toma en cuenta la antigüedad y el de mayor tiempo de servicio es el que se queda encargado del despacho.

Según el Artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo, “Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de las acciones del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con él o los ramos de cada Ministerio, forman parte del sector sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial”.

Es potestad especial del Presidente de la República el nombramiento de los Ministros de Estado, siendo esta una facultad que le otorga la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 183, literal (s) que establece: “... Nombrar y remover a los ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia...”.

3.6.3 Los Viceministros

Los Viceministros de Estado surgen como consecuencia del excesivo trabajo que se realiza en el desarrollo de la competencia de cada Ministerio, su función es exclusivamente a nivel interno del órgano; y no ejercen competencia, su labor consiste en ayudar al Ministro de Estado, y ejercer la competencia administrativa en ausencia del titular, el Viceministro sustituye temporalmente al Ministro, pues la competencia corresponde a los órganos y no a los funcionarios, razón por la cual cuando existe una ausencia del Ministro, tiene que ser sustituido de inmediato para que se ejercite la competencia administrativa, que la ley le otorga al órgano.

Los Viceministerios de Estado, son órganos unipersonales, porque se encuentran a cargo de una sola persona, sus funciones son internas, pues son los encargados del régimen interno del Ministerio y sus atribuciones no van más allá de la esfera interna del mismo, son órganos de suplencia, puesto que los Viceministros se encargan del despacho en ausencia temporal del titular.

Los Viceministros de Estado se encuentran regulados fundamentalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala que indica en el Artículo 200: “Viceministros de Estado. En cada Ministerio de Estado habrá un Viceministro. Para ser Viceministro se requieren las mismas calidades que para ser Ministro. Para la creación de plazas adicionales de Viceministros de Estado será necesaria la opinión favorable del Consejo de Ministros.”

Dentro de los Ministerios de Estado, puede haber más de un Viceministro, como es el caso de varios Ministerios, entre ellos el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, donde anteriormente existían cinco Viceministros, uno para el área de infraestructura, otro Viceministro para el área de transporte, un Viceministro para el área administrativa financiera, un Viceministro para el área de vivienda y otro para el área de telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Actualmente, según información proporcionada por el Departamento de Relaciones Públicas del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, solo existen cuatro Viceministros en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Un Viceministro que se encarga del área de infraestructura, y ahora también del área de transporte y seguridad vial, un Viceministro encargado del área administrativo financiera, un Viceministro que administra el área de vivienda y otro Viceministro encargado del área de telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Los Viceministros de Estado tienen jerarquía inmediata inferior a la del Ministro para el despacho y dirección de los negocios del Ministerio y deben sustituir al Ministro en caso de ausencia temporal de éste, en ese caso el Viceministro con mayor antigüedad en el cargo o en su defecto el Viceministro que tenga la segunda mayor antigüedad. Es necesario hacer notar que ya no existe la clasificación anterior, de Primer Viceministro y Segundo Viceministro, dejando a los Viceministros en una categoría igual, sin que exista distinción entre ellos.

“Los Viceministros de Estado al no tener competencia establecida no pueden incurrir en responsabilidad de tipo administrativo, ni de tipo político, pues su responsabilidad es interna y responden de sus actos, frente al Ministro de Estado que es el titular del órgano, también se les puede aplicar la Ley de Responsabilidades.”⁴²

Como se indico anteriormente, al no incurrir en responsabilidades políticas y administrativas, no existen recursos administrativos que se puedan plantear en contra de dichos funcionarios, pues las labores, atribuciones y funciones de este funcionario, son internas del órgano administrativo y al ser su función interna no pueden emitir resoluciones o actos administrativos, en los que puedan afectar derechos e intereses de particulares.

3.6.4 Las direcciones generales

Las direcciones generales, son órganos centralizados, unipersonales y técnico-administrativos, que dependen directamente del Ministro y Viceministro de Estado; del primero por competencia y del segundo por coordinación interna del órgano, pues es el viceministro el que ejerce el control interno de las direcciones a su cargo.

Dentro de las direcciones, no todas cuentan con una competencia definida, pues dentro de éstas, hay algunas que no ejercen competencia, sino que se trata de

⁴² Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 61.

entidades de carácter técnico y que su función es de carácter asesor, como por ejemplo las Direcciones Técnicas y otras dependencias que no tienen denominación de Dirección General, pero que tienen la misma categoría de Dirección General.

Las Direcciones Generales, se encuentran reguladas principalmente en la Ley del Organismo Ejecutivo, en la cual se establece que los Ministerios de Estado tendrán las Direcciones Generales, las cuales se encuentran ocupando la segunda escala dentro de la jerarquía administrativa, queda la posibilidad de que el Ministro de Estado pueda decidir por otras denominaciones, pero no puede exceder el número de niveles administrativos previstos en la Ley del Organismo Ejecutivo, tienen la facultad de reglamentar su estructura y organización mediante su reglamento interno, de conformidad con la ley.

Son Órganos con competencia administrativa establecida, aunque algunas que se encuentran funcionando actualmente en la administración pública centralizada, no ejercen competencia sino funcionan a nivel de asesoría de carácter técnico dentro del Ministerio, pues se trata de direcciones de esta naturaleza.

En lo que respecta a las direcciones generales, se pueden establecer responsabilidades a los Directores Generales, pues se trata de órganos ejecutivos, los cuales ejercen competencia administrativa, y tienen la facultad de dictar resoluciones y realizar actos administrativos, por los cuales pueden incurrir en responsabilidad frente a los particulares, dentro de las normas legales se encuentra la forma en que se puede deducir responsabilidad a un Director General y es a través de los recursos

administrativos, también se puede deducir responsabilidades de tipo penal y civil, cuando en ejercicio de sus funciones cometen un delito, se pueden someter a juicio penal, o bien causando daños y perjuicios al particular y se determina a través de un juicio sumario de responsabilidades en la vía civil

3.6.5. Principales direcciones del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Las direcciones que se enumeran a continuación son las que a nuestro criterio, se consideran de mayor importancia dentro del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

3.6.5.1 Unidad Sectorial de Planificación (USEPLAN)

Esta unidad comenzó a funcionar desde 1995, pero fue confirmada oficialmente el siete de septiembre de 1968 mil novecientos sesenta y ocho, cuando se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo Ministerial, fechado el 15 de febrero de ese mismo año, aprobando el proceso de planificación como integrante del mismo, dicho acuerdo fue ratificado y aprobado por nuevo acuerdo del 23 de octubre de mil 1970, responsabilizando de su cumplimiento a las Direcciones Generales, Institutos y entidades descentralizadas del ramo; Unidades de Programación y Departamentos Técnicos.

Según la entrevista realizada en el departamento de Relaciones Públicas del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la Unidad Sectorial de Planificación, es el ente del Ministerio que planifica integralmente y controla la ejecución de inversiones que el mismo realiza en infraestructura para comunicaciones, transporte, salud, educación y obras para el sector público en general.

Es una instancia asesora del Despacho Ministerial que atiende las áreas de presupuesto de inversión, seguimiento de proyectos, cooperación internacional, desarrollo administrativo e informática, respetando la estructuración de esquemas participativos, con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), consejos de desarrollo, participación comunal, etc.

3.6.5.2 Dirección General de Aeronáutica Civil

Creado por el Decreto 1032, emitido por el General Lázaro Chacón el 11 de septiembre de 1929, se rige por la ley de Aviación Civil contenida el Decreto 563 del Congreso de la República del cuatro de octubre de 1966.

Sus objetivos según la información proporcionada por el departamento de Relaciones Públicas del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda son: Facilitar la navegación aérea y en general, el movimiento de aeronaves nacionales y extranjeras sobre el territorio de la república, proyecta construye, mejora y supervisa los aeródromos del Estado y sus servicios.

Entre sus atribuciones están: Proponer todo lo que se refiere al fomento y desarrollo de la aviación civil y a todas las aplicaciones industriales y científicas de la misma, dictaminar sobre todos los contratos y propuestas que soliciten u ofrezcan empresas de navegación aérea para la explotación de rutas de transporte y otras aplicaciones de la aviación civil en la república.

Estudiar e informar sobre convenios, conferencias y congresos internacionales de aviación civil, expedir prorrogas, suspender o cancelar certificados de matrícula o certificados de navegabilidad de aeronaves nacionales, todo lo relacionado con los aeródromos y aeropuertos públicos y particulares, estudiar, proponer, conceder licencias y supervisar el establecimiento y las operaciones de escuelas de aeronáutica civil de el país.

3.6.5.3 Dirección general de correos y telégrafos

Contenida en los Decretos 650 del 21 de noviembre de 1904 (código postal) 2080 del 27 de abril de 1935 (Código de Comunicaciones Eléctricas) y en el Acuerdo Gubernativo del tres de diciembre de 1970 y 57-86 del 17 de octubre de 1986 (convenios, Acuerdos y Reglamentos de la Unión Postal Universal), la Dirección General de Correos y Telégrafos tiene a su cargo la prestación de servicios postales telegráficos, radiotelegráficos, telefónicos de magneto y radiofónicos en todo el país, incluyendo el servicio postal internacional.

3.6.5.4 Dirección general de radiodifusión y televisión nacional

Creada por el Decreto-ley 433 del 10 de marzo de mil novecientos 1976 y conformada por las radiodifusoras nacionales de Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, Suchitepequez, Petén y Guatemala, entre sus objetivos están: Coordinar y supervisar el funcionamiento de todas las radiodifusoras y canales de televisión, particulares y oficiales que funcionan en el país, así como el control de pago de impuestos de las mismas, es decir que tiene a su cargo toda la actividad administrativa y técnica, relacionadas con las comunicaciones postales y telegráficas nacionales e internacionales.⁴³

3.6.5.5 Dirección general de transporte

Creada por acuerdo Gubernativo de fecha 16 de febrero de 1995, como dependencia del Ministerio de Economía. Posteriormente, en cumplimiento del Decreto-ley 19-83 de fecha 22 de marzo de 1983, fue trasladada al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, que posteriormente se llamo Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, del cual forma parte en la actualidad.

De esta manera es como encontramos en la actualidad la estructura del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda en nuestro país.

⁴³ **Ibid**, Pág. 115.

CAPÍTULO IV

4. El Registro de Precalificados de Obras

Para poder estudiar el funcionamiento del Registro de Precalificados de Obras, en Guatemala, es necesario comprender sus orígenes, los órganos que lo conforman y los procedimientos que se utilizan comúnmente.

4.1 Definición

El Registro de Precalificados de Obras fue creado mediante el Artículo 71 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República, está adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, siendo de carácter único en su especialidad. Tiene por objeto calificar, clasificar, y en su caso inscribir conforme a la Ley de Contrataciones del Estado, su reglamento y otras leyes aplicables a las personas individuales o jurídicas nacionales o extranjeras que se encuentren inscritas en el Registro Mercantil interesadas en participar en cotizaciones o licitaciones públicas, para la construcción, ampliación o modificación de obras de los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales.

Según la información proporcionada por la Dirección del Registro del Precalificados de Obras, corresponde también a dicho Registro la vigencia y actualización de las precalificaciones conforme a la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, tiene un presupuesto asignado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, su funcionamiento administrativo esta a cargo de un Director, y se integra con el personal que se contrata a juicio del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

4.2 Principales órganos que conforman el Registro de Precalificados de Obras

El Registro de Precalificados de obras, pertenece al área de infraestructura del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, se encuentra dividido en dos áreas, una de carácter administrativo, que se encarga; de atender al público, brindar información a los particulares, extender constancias, certificaciones y de la recepción de documentos, la otra que es la Comisión Calificadora, que se encarga de calificar las solicitudes de los interesados en obtener una precalificación, y a la vez determina agregar las especialidades que son necesarias conforme a las solicitudes planteadas, por los Comités Comunitarios de Desarrollo y por las Municipalidades.

4.2.1 El Departamento Administrativo

Este departamento esta integrado de la siguiente manera:

- Director del Registro, quien es el Presidente de la Comisión Calificadora.
 - Secretaría de Dirección.
 - Departamento de mantenimiento y mensajería.

- Coordinador administrativo.

- Analista de recepción de documentos.

- Analista de constancias específicas y general.

- Analista de notificaciones.

- Analista de tarjetas de control.

- Archivo y control.

4.2.2 La Comisión Calificadora

Se encarga de evaluar, calificar y resolver la procedencia de la inscripción de los interesados en el Registro de Precalificados de Obras, asimismo, resuelve sobre la actualización de las inscripciones, sus decisiones relacionadas con precalificaciones,

ampliaciones o reducciones en los grupos de capacidad económica anual o especialidades técnicas, suspensiones de las precalificaciones o cancelación definitiva de las mismas y otras de similar importancia, las toma por mayoría absoluta de sus miembros, quienes no pueden abstenerse de votar.

Se integra con seis miembros nombrados por acuerdo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de la manera siguiente:

- Un Presidente que debe ser Ingeniero Civil.

- Un Vocal Primero que debe ser Ingeniero Civil.

- Un Vocal Segundo que debe ser Abogado y Notario.

- Un Vocal Tercero que debe ser Contador Público y Auditor.

- Un Vocal Cuarto que debe ser Ingeniero Civil o Arquitecto.

- Un Vocal Quinto que debe ser Contador Público y Auditor.

Además del Presidente y los vocales, también conforman esta área los asesores de la Comisión Calificadora así como la secretaria de la comisión, la Comisión Calificadora efectúa los análisis de los expedientes tomando en cuenta en especial los aspectos

legales, financieros, experiencia, solvencia y cumplimiento en la ejecución de obras, por parte de las empresas y los clasifica conforme a las especialidades y grupos de capacidad económica que la ley determina.

4.3 Funcionamiento del Registro de Precalificados de Obras

Para que toda persona individual o jurídica pueda participar en cotizaciones o licitaciones públicas, debe estar inscrita en el Registro de Precalificados de Obras y para el efecto, el Registro mantiene actualizada toda la información y documentación de las personas individuales o jurídicas que aparecen inscritas en el mismo, proporcionando la información que sea requerida por los interesados, utilizando medios tecnológicos actualizados, esto lo hace a través de un archivo donde se guarda toda la información proporcionada por las empresas, tiene la facultad de incinerar, sin responsabilidad para el Registro de Precalificados de Obras, aquellos expedientes que se hayan mantenido sin movimiento durante un plazo de tres años, a partir de haber sido cancelada su precalificación, con el objetivo de aprovechar el limitado espacio físico con que cuenta el archivo.

El Registro de Precalificados de Obras, otorga la certificación para que una empresa pueda cotizar o licitar obras para una Municipalidad u otra entidad del Estado, por lo que debe para el efecto debe obtener una certificación; este documento representa la capacidad de una empresa constructora para hacer proyectos públicos para las Municipalidades.

El Registro ofrece verificaciones de estas certificaciones y búsqueda de empresas con cualidades específicas, todos los trámites con las Municipalidades son gratuitos, se encarga de calificar y verificar datos importantes de empresas, que trabajan con fondos públicos, para asegurar que estén aptas para realizar determinados proyectos.

Su función consiste en recoger y estudiar las características de las empresas, con esta información el Registro determina las capacidades de cada empresa, la información que proporciona es verificable, las Municipalidades a través de su Alcalde pueden verificar estas certificaciones sin ningún costo.

En el Registro de Precalificados de Obras, también se ofrece una búsqueda de empresas calificadas para cierto tipo de proyectos.

Esta información es importante cuando una Municipalidad quiere invitar a varias empresas a cotizar, pero no sabe cuales empresas se especializan en determinado tipo de proyecto, por lo que un Alcalde, por teléfono o fax, puede verificar la vigencia de una empresa.

“Para investigaciones más detalladas un alcalde, debe enviar un oficio, incluyendo sus motivos, el proyecto sobre el que pide información, su firma y sello, por correo este trámite tarda dos o tres días, pero cuando se hace personalmente el Registro trata de responder el mismo día”.⁴⁴

⁴⁴ **El registro de precalificados de obras**, Inforpress Centroamericana, pág.8.

4.4 Información que proporciona el Registro de Precalificados de Obras

Según la información proporcionada por el Departamento Administrativo del Registro de Precalificados de obras, el Registro de Precalificados de Obras, en el cumplimiento de sus funciones, proporcionan los siguientes servicios a las personas interesadas:

- Información legal.
- Lista del personal profesional de la empresa.
- Especialidades de cada empresa.
- Estado financiero anual, emitido por el contador y o verificado por la Superintendencia de Administración Tributaria.
- Copias de los últimos siete años incluyendo la ejecución de obras.
- Lista detallada del equipo de la empresa.

4.5 Misión del Registro de Precalificados de Obras

“Proporcionar una administración eficiente del Registro, al servicio del usuario, con estructuras ágiles, herramientas suficientes, modernas y atención especial; en la que los usuarios internos y externos son nuestra razón de ser. Ser una institución pública con una administración transparente, que provea y gestione servicios públicos de excelencia, con un alto nivel de conocimiento, en beneficio de la construcción en el sector público; clasificando, calificando e inscribiendo, en forma ágil, segura y oportuna a las personas individuales o jurídicas interesadas en participar en cotizaciones y licitaciones.”⁴⁵

4.6 Clasificación de las empresas en el Registro de Precalificados de Obras

Las empresas se califican por especialidad o por capacidad económica.

4.6.1 Clasificación por especialidades

Según el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, la clasificación de especialidades que el Registro de Precalificados de Obras realiza es:

- Excavaciones
- Movimiento de tierras
- Puentes

⁴⁵ <http://www.civ.gob.gt./registrodeprecalificados>(22 de noviembre de 2006).

- Estructuras de drenajes para obras viales
- Terracería
- Pavimentos
- Edificios
- Pistas para aeropuertos
- Túneles.
- Oleoductos
- Acueductos
- Presas
- Líneas de transmisión eléctrica
- Instalación de máquinas
- Instalaciones de comunicaciones eléctricas
- Construcciones e instalaciones portuarias
- Vías ferroviarias
- Obras de irrigación
- Alcantarillados y drenajes urbanos
- Instalaciones para agua potable
- Estructura metálicas
- Estructuras de concreto
- Perforaciones
- Otros no especificados en los numerales que anteceden

Estas especialidades a las que se refiere el último numeral, y que no están especificadas en el reglamento, son un total de 90 especialidades, las cuales fueron

determinadas por la comisión calificadora del Registro de Precalificados Obras, en base a las peticiones de los Comités de Desarrollo y a las Municipalidades del país, según la información proporcionada en entrevista por la Dirección del Registro de Precalificados de Obras en el mes de noviembre de 2006.

4.6.2 Clasificación por grupos de capacidad económica

Según el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, la clasificación por grupos de capacidad económica es:

- hasta Q. 500.000.00
- hasta Q. 1.000.000.00
- hasta Q. 2.000.000.00
- hasta Q. 3.000.000.00
- hasta Q. 4.000.000.00
- hasta Q. 5.000.000.00
- hasta Q. 6.000.000.00
- hasta Q. 7.000.000.00
- hasta Q. 8.000.000.00
- hasta Q. 10.000.000.00
- hasta Q. 15.000.000.00
- hasta Q. 20.000.000.00
- hasta Q. 25.000.000.00

- hasta Q. 30.000.000.00
- hasta Q. 40.000.000.00
- hasta Q. 50.000.000.00
- hasta Q. 75.000.000.00
- hasta Q. 100.000.000.00
- hasta Q. 200.000.000.00

4.7 Los requisitos de inscripción

“Para obtener una inscripción como empresa precalificada se debe presentar ante el Registro de Precalificados de Obras la siguiente documentación, la cual debe de presentarse en original o copias debidamente autenticadas por Notario.”⁴⁶

- “Solicitud dirigida al Director del Registro
- Índice de toda la documentación
- Formulario de precalificación
- Fotocopia de cédula del propietario o representante legal, debidamente legalizada
- Fotocopia de patente de comercio, debidamente legalizada
- Organigrama de la empresa
- Acta notarial de declaración jurada, de no estar comprendido en las prohibiciones establecidas en el Artículo 76 de la Ley de Contrataciones del Estado

⁴⁶ **Ibid.**

- Acta notarial de declaración jurada de la actividad a que se dedica la empresa
- Estados financieros de la empresa del último año (balance y resultados)
- Detalle de maquinaria, equipo y vehículos debidamente certificado
- Declaración jurada anual del impuesto sobre la renta, último período
- Inscripción en la Superintendencia de Administración Tributaria
- Detalle de obras que realiza
- Constancias de obras que realiza
- Detalle de obras terminadas
- Constancias de obras terminadas contratos y finiquitos de los últimos siete años (cada contrato con su finiquito)
- Detalle del personal profesional, técnico y administrativo
- Contratos de trabajo del personal profesional, técnico y administrativo, con firmas autenticadas o con el sello del Ministerio de Trabajo
- Contrato de trabajo del Ingeniero o Arquitecto responsable como director de obras debe ser por tiempo indefinido
- Constancia de colegiado activo y currículum vitae de los profesionales que trabajan en la empresa

Si son sociedades, deben presentar además:

- Escritura de constitución de sociedad y ampliaciones o modificaciones si las tiene
- Patente de sociedad

- Nombramiento del representante legal, inscrito en el Registro Mercantil y cédula de vecindad debidamente legalizada
- Documento que acredite representación si es mandatario

4.8 Procedimiento de inscripción

Según la información que fue proporcionada por la Dirección del Registro de Precalificados de Obras y en base a su reglamento interno, para poder obtener una precalificación, se debe seguir el siguiente procedimiento:

- Ventanilla del departamento administrativo.
 - Recepción del expediente.
 - Revisión para comprobar que este completo.
 - Registro del expediente en la base de control de datos.
 - Traslado del expediente al área jurídica.
- Área jurídica.
 - Análisis jurídico del expediente. Análisis del expediente.
 - Si no cumple con los requisitos legales se emite un previo.
 - Si cumple con los requisitos legales se elabora un dictamen.
 - Traslado del expediente al área financiera.
- Área financiera.
 - Análisis del expediente.
 - Si no cumple con los requisitos legales se emite un previo.

- Si cumple con los requisitos legales se elabora un dictamen.
- Traslado del expediente al área técnica.
- Área Técnica.
 - Análisis del expediente.
 - Si no cumple con los requisitos legales se emite un previo.
 - Traslado de los previos al notificador del departamento administrativo.
 - Si cumple con los requisitos legales se elabora un dictamen.
 - Traslado del expediente a secretaria de comisión
- Notificador del departamento administrativo.

Esta etapa solo se da en el proceso si concurre la existencia de un previo en cualquiera de las áreas; ya sea legal, financiera o técnica.

- Aviso al interesado vía correo o teléfono para que se presente al Registro a efecto de que le sean notificados los previos.
- Si no cumple con lo requerido en los previos en un plazo de treinta días después de notificado, el expediente se archiva.
- Si cumple con lo requerido en los previos vuelve a comenzar desde el paso uno.
- Secretaria de comisión.
 - Recepción de los tres dictámenes juntamente con el expediente.
 - Elaboración del dictamen consolidado.
 - Traslado a la agenda, para sesión de comisión calificadora.

- Sesión de comisión calificadora.
 - Se procede a la aprobación del expediente de precalificación, basado en los dictámenes emitidos para cada área.
 - Traslado a secretaria para la suscripción del acta respectiva
- Secretaria de comisión calificadora.
 - Elaboración del acta.
 - Actualización en el sistema de control interno del Registro.
 - Traslado al departamento administrativo para ser notificado
- Notificador del departamento administrativo.
 - Elaboración de la notificación respectiva, en papel membretado.
 - Operación de las tarjetas autorizadas por la Contraloría General de Cuentas.
 - Se archiva el expediente.

El proceso tiene un total de nueve etapas, en las cuales el expediente, realiza un recorrido por las diferentes áreas del Registro de Precalificados de Obras, el tiempo aproximado que dura el proceso normal es de 30 días hábiles.

4.9 Forma de determinación de los requisitos de inscripción

Los requisitos para obtener una inscripción, se encuentran determinados en el Reglamento Interno del Registro de Precalificados de Obras, con el objetivo de verificar la capacidad técnica, financiera, experiencia y organización de las empresas solicitantes, y en base al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo

1056-92, en el cual se estipula que el Registro debe de publicar anuncios, en el mes de noviembre de cada año, con los datos, informes o documentos que requiera para inscribir o actualizar una empresa.

El objetivo de determinar los requisitos de inscripción de esa manera, es poder comprobar por medio de documentos auténticos, si la empresa que pretende obtener una precalificación, en realidad posee la experiencia, capacidad técnica y financiera que debe tener para poderla clasificar por su especialidad y por su capacidad económica, para la ejecución de obras.

Estos requisitos, pueden ser modificados en cualquier momento, dependiendo de lo que determine la Comisión Calificadora, en base a las necesidades que surgen durante el funcionamiento del Registro, pues como están estipulados en un Acuerdo Ministerial, solo es necesaria la aprobación del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda para poder modificar esos requisitos.

4.10 Forma de calificación de los requisitos de inscripción

La Junta Calificadora es la encargada de evaluar si una empresa cumple con todos los requisitos que son necesarios para obtener una inscripción, según la información proporcionada en entrevista por la Dirección del Registro de Precalificados de Obras, esto lo hace de la siguiente manera:

Inicialmente el vocal segundo procede a la revisión del expediente y emite un dictamen sobre el cumplimiento de las normas legales por parte de la empresa, efectuado un análisis legal de toda la documentación presentada, el vocal tercero procede a la evaluación del estado financiero del último período de la empresa y emite el dictamen respectivo. Para esto, se deben calcular las razones que permitan evaluar los índices de solvencia, grado de endeudamiento y rendimiento de capital de la empresa de acuerdo con las fórmulas legalmente establecidas y los factores financieros y técnicos.

Seguidamente los vocales técnicos efectúan el análisis técnico, basándose en la documentación presentada y tomando en cuenta principalmente los aspectos contenidos en el reglamento interno del Registro de Precalificados de Obras, Acuerdo Ministerial 1265-2002 los cuales son:

- Especialidades técnicas, deben de considerarse las obras ejecutadas y en ejecución, la lista detallada de la maquinaria y equipo que son de su propiedad, el detalle del personal clave de la empresa y su experiencia.

- Capacidad financiera para garantizar su ejecución, independientemente de quien halla sido el contratante, se debe tomar en cuenta las obras realizadas, como las ejecutó y si financieramente tiene capacidad para seguir ejecutando obras, tomando en cuenta, a la fecha de la calificación si esta ejecutando otras obras.

- Capacidad de Ejecución, independientemente de quien halla sido el contratante se toma en cuenta las obras ejecutadas y en ejecución, de la siguiente manera:

Para empresas nacionales:

- Para empresas ya establecidas, el promedio de los tres años de mayor producción anual dentro de los últimos siete años.
- Para empresas de reciente formación, menores de tres años, se tomará en cuenta el promedio de producción anual, durante el tiempo que tenga de operar.
- Para empresas de reciente formación se tomará como producción promedio anual el promedio de los tres años de mayor producción anual dentro de los últimos siete años, de las obras ejecutadas en lo personal por el profesional propietario de la empresa o alguno de los socios, en su caso.

Para empresas extranjeras únicamente se calcula la producción correspondiente a las obras ejecutadas en Guatemala, realizando los cálculos en la misma forma que para las empresas nacionales.

Concluidos los análisis anteriores el vocal técnico deberá emitir dictamen a cerca de las especialidades a asignarse, la producción promedio anual actualizada, así como si la empresa es objeto de sanciones o no por parte del Registro de Precalificados de Obras.

Para la asignación de las especialidades la comisión calificadora se basa en la documentación que acompañan los interesados donde se demuestra que han realizado las obras necesarias, o que cuentan con personal propio o en disponibilidad con experiencia en dichas especialidades y cuentan con la maquinaria y equipo necesarios así como con recursos financieros para ejecutar dicha especialidad.

También deben acompañar fotocopia legalizada de los contratos de obras ejecutadas y actas de recepción final y en su caso finiquito, con firma legalizada, de los contratos otorgados por concesión o usufructo, deben de presentar fotocopia legalizada por Notario del contrato y acta notarial donde consta que la obra ha sido ejecutada, además incluir en el currículum las constancias debidamente legalizadas por Notario que acrediten la experiencia del profesional director de la obra.

Para asignar el monto del grupo de capacidad económica anual, la Comisión Calificadora suma la producción promedio anual, más el capital contable, más el cincuenta por ciento del valor estimado de maquinaria y equipo de construcción y multiplica esta suma por el total de los factores financieros y técnicos.

Esto puede variar entre uno y 14 puntos para empresas nacionales y entre uno y siete puntos para empresas extranjeras, y se toma en cuenta para la evaluación los aspectos siguientes:

- Activo Circulante: Son todos los activos disponibles, realizables y exigibles que posee la empresa en un momento dado: Caja y bancos, bonos, inversiones, mercaderías, productos elaborados, cuentas por cobrar, documentos por cobrar, deudores y otros.

- Pasivo Circulante: Son todos aquellos pasivos y obligaciones que la empresa debe de pagar en un plazo no mayor de un año: Proveedores, acreedores, cuentas por pagar, impuestos por pagar, sueldos por pagar, impuesto al valor agregado por pagar, impuesto sobre la renta por pagar y otros.

- Capital Contable: Es el patrimonio con el que cuenta toda empresa, o también la diferencia entre activo y pasivo: capital autorizado y pagado, utilidades no distribuidas, rentas por ganancia de capital, utilidades del ejercicio y otros.

- Pasivo Total: Son los montos por concepto de deudas y obligaciones pendientes de solventar por parte de la empresa, excluyendo el pasivo diferido.

- Pasivo Diferido: Son todas aquellas obligaciones que la empresa ha adquirido a plazo, habiendo recibido anticipos a cuenta de dichas obligaciones: rentas anticipadas, comisiones cobradas por anticipado, intereses cobrados no devengados, anticipos sobre proyectos de construcción y otros.

4.11 Análisis de la determinación y calificación de los requisitos de inscripción

Al analizar el procedimiento que se utiliza para determinar los requisitos de inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, así como la forma en que se califican los mismos, a simple vista se puede verificar que tanto los requisitos, como el mismo procedimiento, son susceptibles de ser modificados en cualquier momento, ya que las normas legales que los rigen otorgan esa libertad, por lo que se puede decir que aunque esas modificaciones se desarrollan apegadas al marco jurídico no significan que su aplicación sea de beneficio social.

Tomando en cuenta lo anterior, y analizando la situación actual de nuestro país, es evidente que una institución como el Registro de Precalificados de Obras, que es la institución encargada de otorgar la calificación para que una empresa, tanto nacional como extranjera pueda obtener un contrato para la realización de una obra pública, la cual puede ascender a millones de quetzales, puede ser objeto de corrupción o presiones por parte de los interesados en cualquier momento.

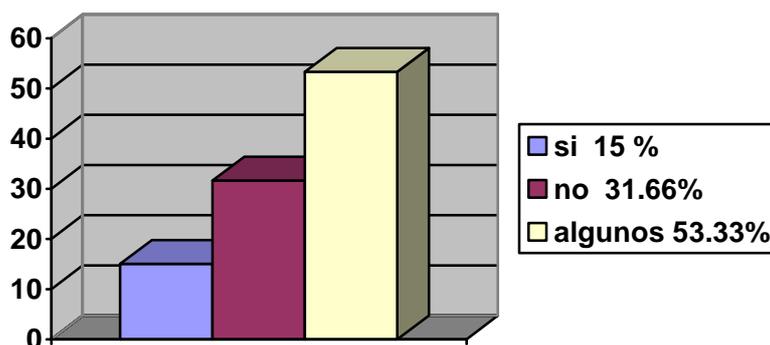
Aunque en términos generales el funcionamiento del Registro es aceptable y su actuación es apegada al marco jurídico nacional, consideramos que la forma de determinar y calificar los requisitos para obtener una inscripción si es discrecional, y por lo tanto, puede ser mejorada con el objetivo de realizar mejor su función administrativa, evitando escándalos, especulaciones y dotando al Estado de instituciones públicas que gocen de plena certeza y seguridad jurídica.

4.12. Análisis de resultados del trabajo de campo realizado

Con base a los resultados obtenidos por medio de un cuestionario de 10 preguntas, realizado a 60 personas que utilizan actualmente, los servicios del Registro de Precalificados de Obras, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. ¿Conoce usted todos los pasos necesarios para obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras?

GRÁFICA No. 1



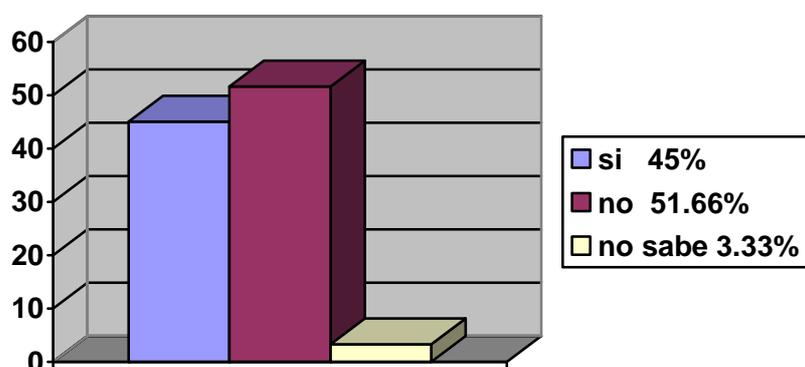
Análisis: El 15% de los encuestados dijo que si están enterados de todos los pasos del procedimiento que utiliza el Registro de Precalificados de Obras para inscribir a una empresa, el 31.66% dijo que no conocen todos los pasos del procedimiento de inscripción, o no conocen ninguno de los pasos del mismo y el 53.33% dijo que conocía algunos pasos del procedimiento de inscripción.

En base a los datos obtenidos sobre esta pregunta, podemos concluir; que la mayoría de personas (53.33%) que utilizan los servicios del Registro de precalificados

de obras, conocen solo algunos de los pasos del procedimiento de inscripción, lo que puede causar confusión en el momento de realizar el trámite correspondiente para obtener una precalificación, esto puede deberse a la falta de información por parte del Registro o a la falta de interés de los usuarios.

2. ¿Considera usted que los requisitos de inscripción que solicita el Registro de Precalificados de Obras son adecuados?

GRÁFICA No. 2

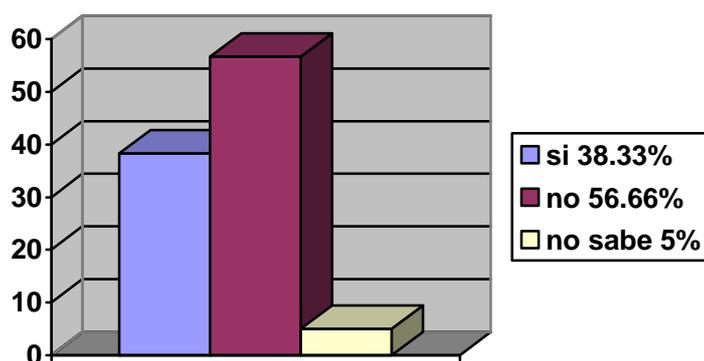


Análisis: El 45% de los encuestados respondió que si consideran que los requisitos que se solicitan actualmente para obtener una inscripción, son adecuados y por lo tanto están de acuerdo con el cumplimiento de los mismos el 51.66 % dijo que no, que a su criterio consideran que los requisitos de inscripción solicitados por el Registro de Precalificados de Obras no son los adecuados para la realización del procedimiento de inscripción y el 3.33% contestó que no tiene idea si los requisitos necesarios para obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras son o no adecuados para tal trámite.

Con base a lo anterior podemos deducir que más de la mitad de los encuestados (51.66%) con respecto a esta pregunta, opinan que los requisitos que se solicitan para obtener una inscripción no son adecuados, Por lo tanto deberían de ser mejorados o actualizados, aunque es de hacerse notar que un alto porcentaje (45%) considero que si son adecuados los requisitos, por lo que se puede decir que están convencidos, y que no es necesario cambiarlos modificarlos o actualizarlos.

3. ¿Considera usted que la forma en que se califican los requisitos de inscripción en el Registro de Precalificados de Obras es justa?

GRÁFICA No. 3

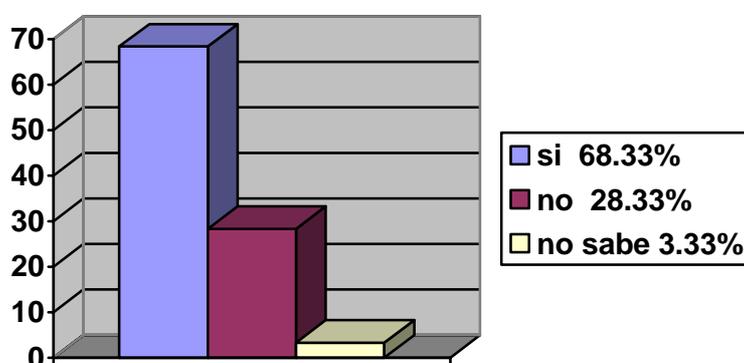


Análisis: A esta pregunta un 38.33% contestó que si considera justa la calificación de los requisitos de inscripción que realiza el Registro de Precalificados de Obras actualmente, mientras que un 56.66 % opinó que no considera justa la forma en que se califican los requisitos de inscripción, el 5% contestó que no sabe si la calificación de requisitos de inscripción es o no justa.

Considerando los datos analizados podemos concluir que en esta pregunta la mayoría de personas encuestadas (56.66%) opinó que consideran injusta o que les perjudica la forma en que se califican los requisitos de inscripción.

4. ¿Considera usted que el trámite que se realiza para poder obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras es lento?

GRÁFICA No. 4

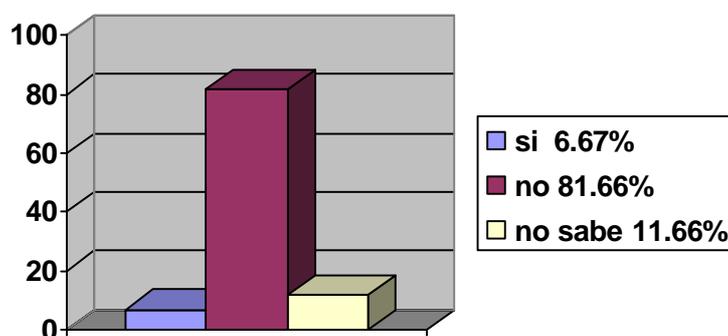


Análisis: Un 68.33% opino que si consideran que el trámite que realiza el Registro de precalificados de obras para inscribir a los interesados, se lleva a cabo en forma lenta, el 28.33% respondió que no es lento el trámite para obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, el 3.33% opino que no sabe si el trámite para obtener una inscripción es lento o no.

En el caso de la presente pregunta, la mayoría de personas encuestadas (68.33%) consideró que el trámite de inscripción, es demasiado lento, o se tarda más tiempo del que ellos consideran necesario.

5. ¿Considera usted que los 30 días proporcionados para subsanar errores en los requisitos de inscripción son suficientes?

GRÁFICA No. 5

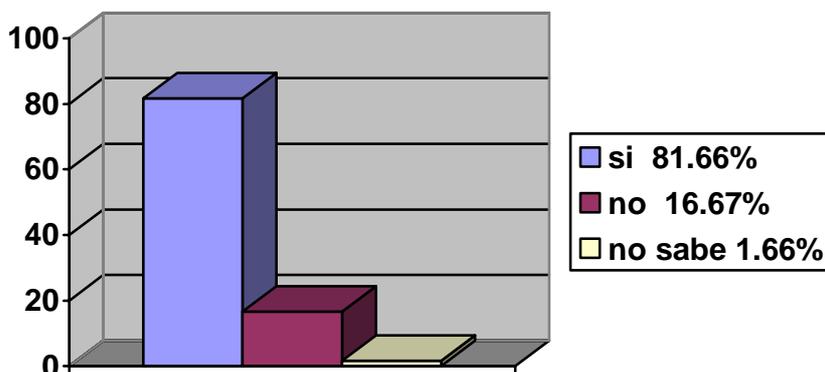


Análisis: En respuesta a esta pregunta un 6.67% de los encuestados respondió que si consideran que es tiempo suficiente esos 30 días, para poder subsanar errores en el cumplimiento de los requisitos de inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, un 81.66% respondió que no consideran que el plazo de 30 días que es proporcionado para poder enmendar errores durante el cumplimiento de los requisitos de inscripción, sea suficiente para tal efecto y un 11.66% dijo que no sabe si el tiempo de 30 días es suficiente para poder subsanar errores en el cumplimiento de los requisitos de inscripción.

En base a los resultados obtenidos acerca de esta pregunta, podemos determinar que la mayoría de encuestados (81.66%), considera que el plazo de 30 días proporcionado para poder subsanar o corregir algún error o la falta de un requisito no es suficiente, para ese objetivo, y perjudica a los interesados.

6. ¿Considera usted que el trámite de inscripción, utilizado actualmente por el Registro de Precalificados de Obras puede ser mejorado?

GRÁFICA No. 6

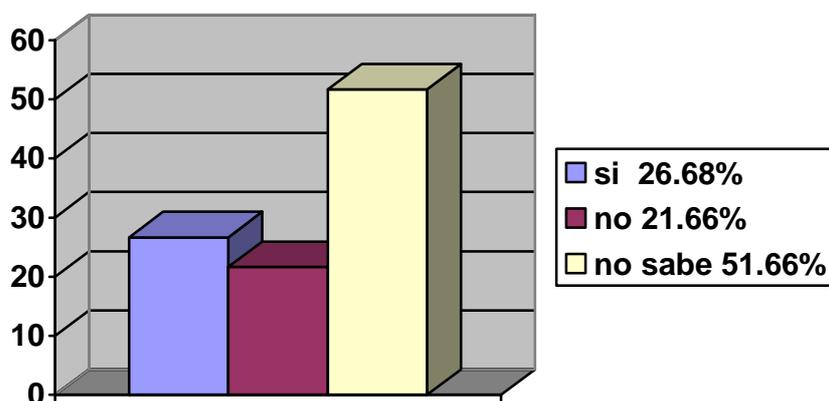


Análisis: Un 81.66% respondió que si es posible mejorar el trámite de inscripción que utiliza actualmente, el 16.67% contestó que no consideran que el trámite que se utiliza para la inscripción de los interesados pueda ser mejorado y un 1.66% de los encuestados opino que no sabe si el trámite se puede mejorar.

En base a los resultados analizados en la presente pregunta la mayoría de encuestados (81.66%) opinó que si consideran que es posible mejorar el trámite de inscripción, esto debido a que las personas interesadas en obtener una inscripción, desean que los trámites sean efectuados lo más rápido posible, ya que para ellos la pérdida de tiempo se traduce en pérdidas económicas, que se pueden solucionar proporcionándole a los usuarios un trámite más adecuado rápido y eficiente.

7. Séptima pregunta: ¿Considera usted que el Registro de Precalificados de Obras es fiscalizado de una forma eficiente?

GRÁFICA No. 7



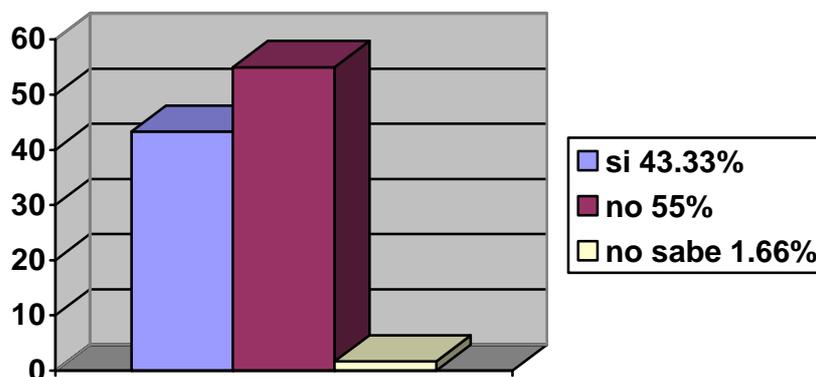
Análisis: A esta pregunta un 26.68% contestó que si consideran que existe una fiscalización adecuada, un 21.66% respondió que no es fiscalizado en forma eficiente, el 51.66% contestó que no sabe si la fiscalización del registro es eficiente.

Con base a las respuestas obtenidas se determino que la mayoría de personas que contestaron esta pregunta (51.66%) no saben si es fiscalizado de una manera eficiente, y podemos interpretar que no conocen tampoco cual es el ente encargado de realizar tal fiscalización.

Por lo que se deduce de las respuestas un porcentaje bajo (21.68%) consideró que existe una fiscalización adecuada para el Registro de Precalificados de Obras.

8. ¿Considera usted que los gastos realizados para poder obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, son excesivos?

GRÁFICA No. 8

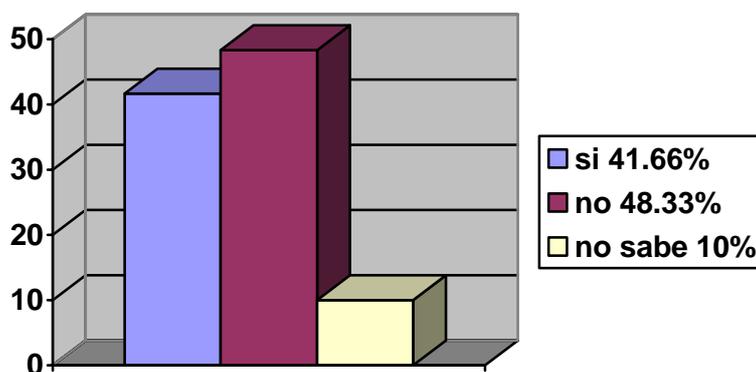


Análisis: A esta pregunta un 43.33% respondió que si, que consideraban excesivos los gastos en que se incurren para poder obtener una inscripción actualmente, el 55% contestó que no consideran excesivo el los gastos que se generan en la actualidad y un 1.66% contestó que no sabe si el gasto en que se incurre es excesivo o no.

En virtud de los resultados recabados acerca de esta pregunta podemos concluir que la mayoría de las respuestas (55%) coincidieron en decir que no consideraban excesivo el costo de obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, pero un porcentaje bastante elevado (43.33%) determinó que si consideraban excesivo el gasto en que incurrían para obtener una inscripción, considerando que entre los usuarios, existe diversidad en cuanto a la capacidad económica de los interesados, esto constituye un factor determinante en cuanto a las respuestas obtenidas.

9. ¿Considera usted que las instrucciones proporcionadas actualmente por el Registro de Precalificados de Obras para obtener una inscripción son claras?

GRÁFICA No. 9

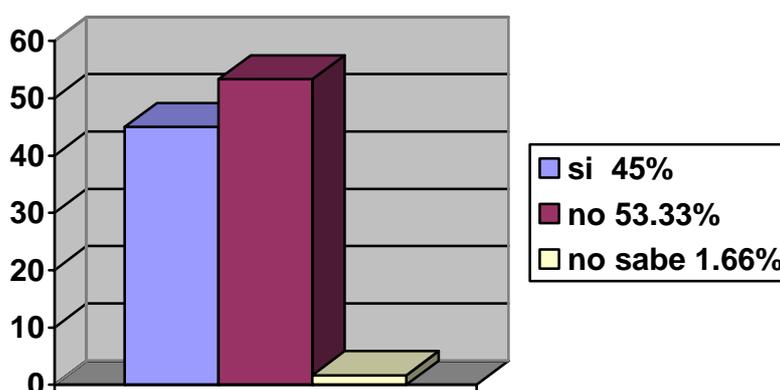


Análisis: A esta pregunta un 41.66% contestó que si, por lo que se puede deducir que les parece que las instrucciones proporcionadas por el Registro de Precalificados de Obras son claras al momento de iniciar los trámites de inscripción, un 48.33% de los encuestados opino que no, que para ellos no son claras las instrucciones del trámite de inscripción, y el 10% de los encuestados respondieron que no saben si son o no claras las instrucciones proporcionadas con el objetivo de obtener una precalificación.

Con los datos obtenidos podemos concluir al respecto de esta pregunta, que la mayoría de respuestas (48.33%) concordaron en establecer que no les parecen claras las instrucciones al momento de solicitar una inscripción o al iniciar el procedimiento de inscripción con el objeto de obtener una precalificación, cuestión que es sencilla de mejorar con un poco de voluntad por parte de la administración.

10. ¿Esta usted conforme con el servicio que presta el Registro de Precalificados de Obras actualmente?

GRÁFICA No. 10



Análisis: A esta pregunta un 45% contestó que si se encuentran conformes con el servicio prestado en la actualidad, un 53.33% respondió a la pregunta con un no, entendiéndose que no están conformes con el servicio prestado y el 1.66 % de los encuestados respecto de esta pregunta opinaron que no saben están conformes con el servicio que se suministra.

Con base en los resultados obtenidos en esta pregunta podemos deducir que la mayoría de encuestados (53.33%) no se encuentran conformes con los servicios que prestan, o no les agrada la forma en que desarrolla sus actividades frente a los interesados en obtener una inscripción, que constituyen la mayoría de usuarios del Registro de Precalificados de Obras.

CONCLUSIONES

1. En el Registro de Precalificados de Obras, adscrito al Ministerio de Comunicaciones, infraestructura y Vivienda, los requisitos necesarios para obtener una precalificación son determinados en forma discrecional, pues no existe una norma específica que establezca límites al respecto, sino que se encuentran en un Reglamento que puede ser modificado en cualquier momento, sin mayores trámites.
2. El cambio discrecional de los requisitos de inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, genera situaciones que riñen con el ordenamiento jurídico establecido, pues otorga libertad para crear requisitos en forma antojadiza, lo que puede ser considerado como corrupción y genera descontento en la población.
3. Los requisitos para obtener una inscripción, en el Registro de Precalificados de Obras, son calificados en base a fórmulas y criterios que se encuentran establecidos en el Reglamento 1265-2002, el cual contiene fórmulas de calificación que no se adaptan a la realidad social de nuestro país, pues benefician a empresas con mayor antigüedad, pero con técnicas que se consideran obsoletas, en perjuicio de empresas de reciente creación pero con técnicas modernas y eficientes.
4. El procedimiento para obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras, se considera burocrático, pues a pesar de que contiene algunos pasos que simplifican el procedimiento de inscripción, también tiene otros que ocasionan que el trámite se alargue demasiado, o se tenga que iniciar de nuevo el procedimiento, como en el caso de que se emita un “previo”, por carecer de alguno de los requisitos.

5. La falta de un sistema electrónico de almacenamiento de datos, o de medios electrónicos para poder conservar los archivos existentes actualmente, complica la emisión de certificaciones, así como el procedimiento de actualización de las empresas ya inscritas en el Registro de Precalificados de Obras, al mismo tiempo que genera riesgos por la posible pérdida de información, por el acontecimiento de algún siniestro.

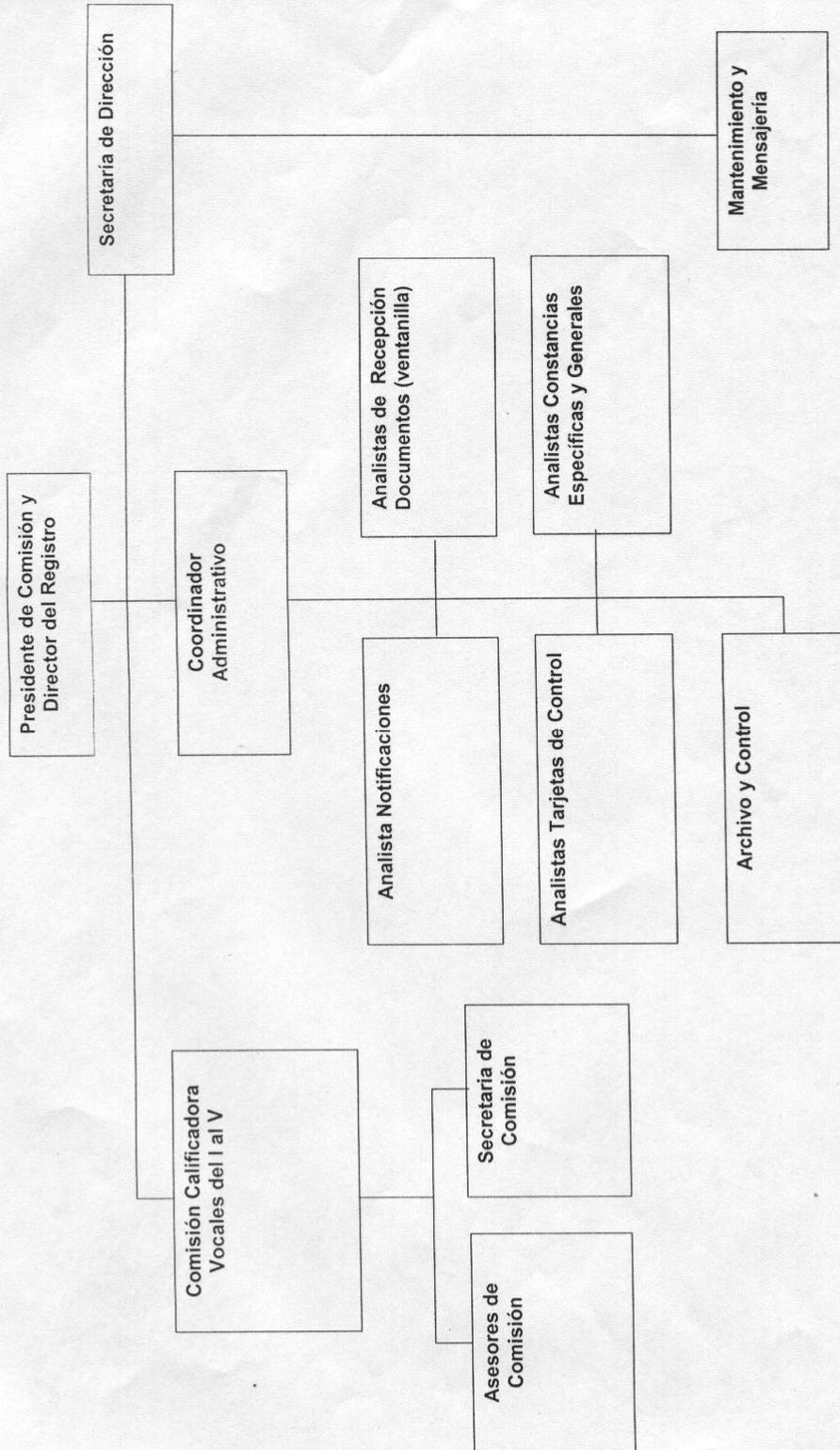
RECOMENDACIONES

1. Se considera necesario que el Organismo Ejecutivo reforme el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo 1056-92, en el sentido de que se incluyan los requisitos necesarios para obtener una precalificación, generando de esta forma mayor seguridad al respecto.
2. Que se utilicen formulas y criterios de calificación, que favorezcan las técnicas de construcción, avanzadas, simples y de mayor eficacia, por parte del Registro de Precalificados de Obras, ya que esto puede generar la obtención de obras de mejor el menor tiempo posible a un mejor costo para el Estado.
3. Se modifique el procedimiento de inscripción en el Reglamento del Registro de Precalificados de Obras, Acuerdo Ministerial 1265-2002, por parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, en el sentido de que si al solicitante le hace falta alguno de los requisitos, pueda aportarlo al procedimiento, sin necesidad de iniciar de nuevo el trámite, esto evitaría la perdida de tiempo y recursos, que se genera al revisar nuevamente la documentación que ya fue aportada al procedimiento desde un principio.
4. Que el Registro de Precalificados de Obras implemente un archivo electrónico para complementar las tarjetas autorizadas por la Contraloría General de Cuentas, que se utilizan actualmente, esto serviría de respaldo en caso de siniestro, al mismo tiempo que facilitaría la emisión de certificaciones, pues una base de datos

actualizada proporcionaría en forma rápida la información de las empresas inscritas, cuestión que ayudaría en el proceso de actualización de las empresas.

ANEXO

**ORGANIGRAMA
REGISTRO DE PRECALIFICADOS DE OBRAS**



*Fuente: Departamento Administrativo del Registro de Precalificados de Obras.

Cuestionario acerca del Registro de Precalificados de Obras:

La presente investigación analiza el funcionamiento del Registro de Precalificados de Obras, esta dirigida a las personas que utilizan los servicios del Registro, con el objetivo de determinar el grado de conocimiento y conformidad que los usuarios tienen sobre el desempeño del mismo.

Por favor subraye o encierre en un círculo su respuesta.

1. ¿Conoce usted todos los pasos necesarios para obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras?

SI

NO

ALGUNOS

2. ¿Considera usted que los requisitos de inscripción que solicita el Registro de Precalificados de Obra son adecuados?

SI

NO

NO SABE

3. ¿Considera usted que la forma en que se califican los requisitos de inscripción en el Registro de Precalificados de Obras es justa?

SI

NO

NO SABE

4. ¿Considera usted que el trámite que se realiza para poder obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras es lento?

SI

NO

NO SABE

5. ¿Considera usted que los 30 días proporcionados para subsanar errores en los requisitos de inscripción son suficientes?

SI

NO

NO SABE

6. ¿Considera usted que el trámite de inscripción, utilizado actualmente por el Registro de Precalificados de Obras puede ser mejorado?

SI

NO

NO SABE

7. ¿Considera usted que el Registro de Precalificados de Obras es fiscalizado de una forma eficiente?

SI

NO

NO SABE

8. ¿Considera usted que los gastos realizados para poder obtener una inscripción en el Registro de Precalificados de Obras son excesivos?

SI

NO

NO SABE

9. ¿Considera usted que las instrucciones proporcionadas actualmente por el Registro de Precalificados de Obras para obtener una inscripción son claras?

SI

NO

NO SABE

10. ¿Esta usted conforme con el servicio que presta el Registro de Precalificados de Obras actualmente?

SI

NO

NO SABE

BIBLIOGRAFÍA

ARGENTINO, I. Neri. **Tratado teórico y práctico de derecho notarial**, Argentina: Ed. Depalma, 1981.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, 24ª ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1996.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**, 2ª ed.; Guatemala: Ed. Montana Impresos, 2000.

CARRAL Y DE TERESA, Luís. **Derecho notarial y derecho registral**, 10ª ed.; México: Ed. Porrúa, 1988.

Diccionario Larousse universal ilustrado. Nueva edición; Paris, Francia: Ed. Larousse, 1992.

El registro de precalificados de obras. Pág. 8. Inforpress Centroamericana (Guatemala). Boletín municipal 106, ocho de Mayo de 2005.

ESCOLA, Héctor Jorge. **Tratado integral de los contratos administrativos**, 2ª ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1981.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**, 28ª ed.; México: Ed. Porrúa, 1989.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y Enrique Martínez Useros. **Derecho administrativo**, 9ª ed.; (s.l.i.) Ed. Eisa, 1968.

GÓMEZ, Néstor Osvaldo y otros. **Panorama del régimen registral argentino**, Congreso de Derecho Registral argentino, Argentina: (s.e.), 1972.

[http://www.civ.gob.gt./registro de precalificados/](http://www.civ.gob.gt./registro%20de%20precalificados/), 22 de noviembre de 2006.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. **Folleto de información**, Guatemala: (s.e.), 2006.

MOLINARIO, Alberto D. Y otros. **Curso de derecho registral inmobiliario**, Argentina: Ed. Talleres gráficos Yunque, 1981.

RICHARD, Ed. **Nueva enciclopedia temática**, México: (s.e.), 1963.

ROCA SASTRE, Ramón Maria. **Derecho hipotecario**, Barcelona: Ed. Bosch, 1948.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. **Tratado de derecho administrativo**, 4ª ed.; Montevideo, Ed. Gráficos Farreiro, 1974.

SERRA ROJAS, Adres. **Derecho administrativo**, 14ª ed.; México: Ed. Porrúa, 1988.

Legislación:

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

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92, Congreso de la República de Guatemala, 1,992.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 119-96, Congreso de la República de Guatemala, 1,996.

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

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Acuerdo gubernativo 1056-92, del Presidente de la República de Guatemala, 1,992.

Reglamento del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, acuerdo gubernativo 520-99, del Presidente de la República de Guatemala, 1,999.

Reglamento del Registro de Precalificados de Obras. Acuerdo ministerial 1265-2002, del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 2,002.