

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



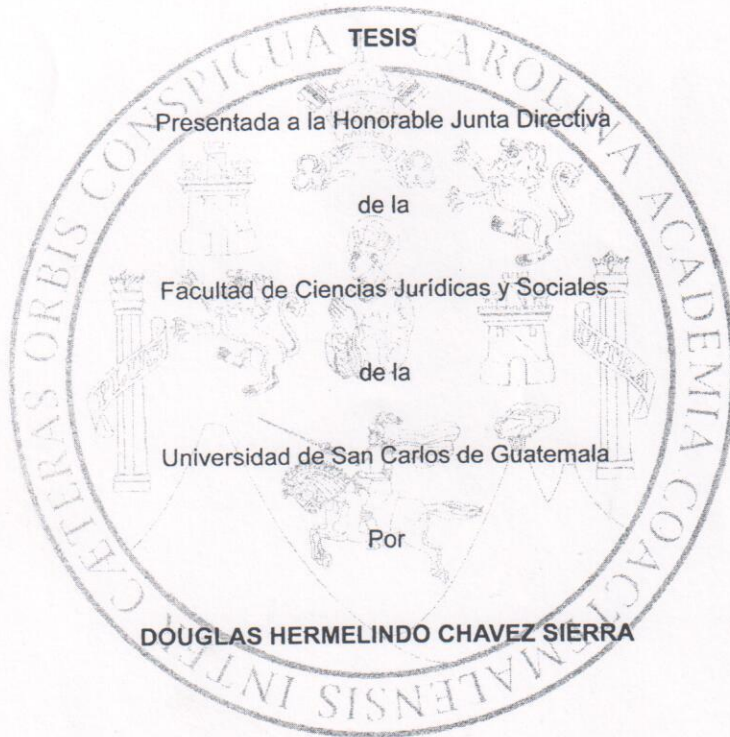
EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿EN QUÉ MOMENTO SE VUELVE
LESIVO PARA LA POBLACIÓN? APLICÁNDOLO AL CASO CONCRETO
DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL

DOUGLAS HERMELINDO CHAVEZ SIERRA

GUATEMALA, ABRIL 2013

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

**EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿EN QUÉ MOMENTO SE VUELVE
LESIVO PARA LA POBLACIÓN? APLICÁNDOLO AL CASO CONCRETO DEL
REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL**



DOUGLAS HERMELINDO CHAVEZ SIERRA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA, Abril 2013

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

DECANO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V:	Br.	Rocael López Gonzáles
SECRETARIA:	Licda.	Rosario Gil Pérez

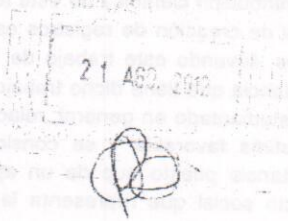
RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público.



GUTIERREZ
ASOCIADOS

Guatemala, 21 de agosto de 2012

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

En atención de providencia de esa dirección, de fecha diecinueve de agosto de dos mil once, se me nombra asesor de tesis del Bachiller Douglas Hermelindo Chávez Sierra, que se identifica con carné estudiantil 200022856, quien elaboró el trabajo de tesis intitulado "EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿EN QUÉ MOMENTO SE VUELVE LESIVO PARA LA POBLACIÓN? APLICÁNDOLO AL CASO CONCRETO DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL. Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente dictamen.

DICTAMEN

CONTENIDO CIENTÍFICO Y TÉCNICO DE LA TESIS:

El contenido científico de este trabajo de investigación es el siguiente, se hace mención de la lesividad administrativa, llamándola de esta forma porque se lesionan los intereses de la población en el funcionamiento y tramitación de los expedientes administrativos, su contenido técnico se desarrolla sobre el tema del Catastro, respecto a la propiedad y las actuaciones del Registro de Información Catastral, lesiona de igual manera el ejercicio del Notario respecto a la cartulación de compra-venta de bienes inmuebles.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN:

Para este trabajo de investigación se utilizaron los siguientes métodos el inductivo, deductivo, analítico y sistemático; utilizando las siguientes técnicas la documental, la exegesis jurídica, y la informática.

OPINIÓN SOBRE REDACCIÓN:

El bachiller presenta una redacción técnica y fluida utilizando el lenguaje técnico meritorio del trabajo de investigación, haciendo notar los conceptos de manera adecuada y sistemática para el desarrollo del trabajo; a la vez le indique adicionar el subtema "CRITICA", al Capítulo 3, denominado PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA CREACIÓN DE REGISTROS ESTATALES", ampliando el campo de razonamiento e interpretación para dicho capítulo.



BUFETE
GUTIERREZ
ASOCIADOS

CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA:

La contribución científica de este tema es de gran importancia porque se cuestiona la actividad estatal de creación de registros estatales, no desde el punto de vista doctrinario, sino de sus efectos, llevando este trabajo de investigación a la realidad guatemalteca, haciendo notar la importancia que tiene dicho trabajo como fuente de consultado a los profesionales del derecho y al estudiantado en general, relacionando el derecho a la rama de estudio de la agrimensura. Se estima favorable y se considera de parte de su servidor que el tema es de mucha importancia puesto que da un aporte para la población guatemalteca en el tan importante aspecto social que representa la lesividad en el gasto público, con la creación de nuevos registros estatales.

OPINIÓN SOBRE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Las conclusiones fueran realizadas de manera congruente al contenido del trabajo, denotando dentro de sus conclusiones la finalidad que debe de tener el Catastro en la realidad guatemalteca, pues como auxiliar del Registro General de la Propiedad, este no se debe limitar a esta función, pudiendo alcanzar un campo más amplio en su aplicación.

OPINIÓN SOBRE BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

La bibliografía utilizada esta tesis ha sido la correcta pues se utiliza autores de rectores en la materia de obras reconocida, así como la gama de diccionarios y folletos utilizados, utilizando los portales informáticos de instituciones relaciones tales como la del Registro de Información Catastral y la del Registro General de la Propiedad.

En consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, que en virtud que el trabajo de tesis de merito, cumple con los requisitos establecidos, en el Artículo 32 para el Examen General Público de Tesis, previo **DICTAMEN** del señor Revisor.

Atentamente,

Hugo Roberto Arriaga Padilla
Abogado y Notario

Licenciado Hugo Roberto Arriaga Padilla
Asesor de Tesis
Colegiado 6961
6ª. Avenida 6-63 Zona 10.
Edificio Sixtino, tercer Nivel, oficina 307
PBX: 2269 7233



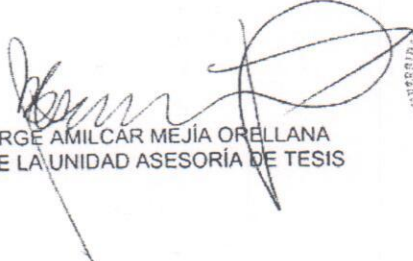
FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 11 de septiembre de 2012.

Atentamente, pase al LICENCIADO DAVID ANTONIO MOYA ACEVEDO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante DOUGLAS HERMELINDO CHAVEZ SIERRA, intitulado: "EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿EN QUÉ MOMENTO SE VUELVE LESIVO PARA LA POBLACIÓN? APLICÁNDOLO AL CASO CONCRETO DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL".

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


BONERGE AMILCÁR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
BAMO/silh.



LIC. DAVID ANTONIO MOYA ACEVEDO
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 10 de octubre de 2012.

DR. BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Conforme dictamen proferido el 11 de septiembre de 2012, fui nombrado como revisor de tesis del estudiante DOUGLAS HERMELINDO CHAVEZ SIERRA, carné número 200022856, sobre el tema intitulado **EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿EN QUÉ MOMENTO SE VUELVE LESIVO PARA LA POBLACIÓN? APLICÁNDOLO AL CASO CONCRETO DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL**. Habiendo revisado el trabajo de investigación, me permito emitir el siguiente dictamen.

DICTAMEN

CONTENIDO CIENTÍFICO Y TÉCNICO DE LA TESIS:

El contenido científico del trabajo de investigación es claro, al no encontrarse un marco regulatorio en la legislación guatemalteca, que regle esta función estatal puede realizarse de manera discrecional, por lo que el contenido científico de la tesis intitulado **"EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿EN QUÉ MOMENTO SE VUELVE LESIVO PARA LA POBLACIÓN? APLICÁNDOLO AL CASO CONCRETO DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL**. El carácter técnico se ve reflejado al realizar un análisis profundo sobre las actuaciones del Registro de Información Catastral y sus diferentes operaciones.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN:

La metodología utilizada es el método científico y las técnicas de investigación empleadas en la presente tesis son: documental y bibliográfica. Siendo las apropiadas e idóneas para el tipo de investigación realizada, la redacción es clara, práctica, comprensible y con notable contenido técnico científico.

OPINIÓN SOBRE REDACCIÓN:

El bachiller presenta una redacción técnica y fluida utilizando el lenguaje técnico, haciendo notar los conceptos de manera adecuada y sistemática para el desarrollo del trabajo. A su vez recomendando agregar los siguientes títulos al trabajo VII.I La actualización y ampliación de servicios en los registros ya existentes.; VII.II La creación de los Registros Estatales, con una verdadera necesidad técnica y funcional; VII.II.I Necesidad técnica de la creación del Registro; VII.II.II Necesidad funcional de la creación del Registro. Para su mayor comprensión



CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA:

En mi opinión, el presente trabajo constituye un aporte científico en dos ámbitos, para el estudiantado, al encontrar una fuente sobreabundante sobre temas administrativos acto y lesividad administrativa, así también sobre el tema del Catastro y cómo funciona este; como segundo ámbito, para las autoridades encargadas del control, administración y establecimiento del Catastro Nacional, pues evidencia la necesidad de formular políticas de maximización de recursos, y la investigación científica, presenta los resultados viables para establecer un Catastro Multifuncional, lo cual será un logro a nivel centroamericano.

OPINIÓN SOBRE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

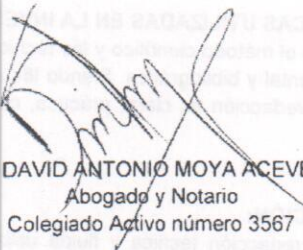
Las conclusiones y recomendaciones formuladas son el resultado del estudio y análisis del problema y por consiguiente consistentes y congruentes con el mismo.

OPINIÓN SOBRE BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

La bibliografía utilizada esta tesis ha sido seleccionada cuidadosamente de manera acertada, los fuentes documentales, folletos, consultas en matutinos, diccionarios y páginas de internet, resaltado el perfil investigar del bachiller

En virtud de lo expuesto, considero que la tesis del estudiante DOUGLAS HERMELINDO CHAVEZ SIERRA, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de graduación para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que, apruebo y emito DICTAMEN FAVORABLE para que sea aceptada para su discusión en el examen público de graduación.

Respetuosamente,


LIC. DAVID ANTONIO MOYA ACEVEDO
Abogado y Notario
Colegiado Activo número 3567

LICENCIADO
DAVID ANTONIO MOYA ACEVEDO
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, 1900 17
GUATEMALA, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 01 de marzo de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante DOUGLAS HERMELINDO CHAVEZ SIERRA, titulado EL ACTO ADMINISTRATIVO ¿EN QUÉ MOMENTO SE VUELVE LESIVO PARA LA POBLACIÓN? APLICÁNDOLO AL CASO CONCRETO DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyf.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** ¡Desnudo vine a este mundo, y desnudo saldré de él. El Señor me lo dio todo, y el Señor me lo quitó; ¡bendito sea el nombre del Señor!, por darme la fuerza para no desmayar en este camino, porque todo es tuyo Señor.
- A MIS PADRES:** Hermelindo Chávez Cruz y María Graciela Sierra Mejía.
Don Herme: Por haberme formado desde niño, que sea la recompensa de tu esfuerzo y sacrificio, gracias a Dios por haberme dejado ser tu hijo y no dejarme nunca.
María Graciela Sierra Mejía: Aunque estuvimos lejos tanto tiempo, gracias por demostrarme tu amor.
- A MIS HERMANOS:** Byron Martín, Jacqueline Graciela y Ángel Valentino.
Que la meta alcanzada el día de hoy, sea parte de su felicidad.
- A MI ESPOSA:** Mónica Beatriz Jiménez Ramírez, por su apoyo, comprensión y amor, comenzando un sueño conmigo y no solo compartiendo una meta, sino su vida a mi lado.
- A MIS SOBRINOS:** María Alejandra, Ana Paula, Christopher, Anthony, que este triunfo sea esfuerzo y estímulo, para que logren cosas aún mayores.
- A MI FAMILIA:** A todos y cada uno de ustedes gracias por su apoyo y en especial a Isabel Mejía, Ing. Bayron García, Erwin Sierra y familia, Ronald, Kevin, Lester, Tió Benjamín, Odilia Ibarra, Carlos Pérez y Antonio Sierra.



A:

María Concepción Monterroso, hasta el día de hoy, gracias por todos sus cuidados y por estar siempre en mi vida.

A LICDA. CLAUDIA GÓMEZ RAMÍREZ:

En las buenas, en las malas y en las peores y allá en el cielo, Dios te guarde y en el cielo nos volveremos a ver. (Q.E.P.D.)

A:

la Universidad de San Carlos de Guatemala, alma mater, agradecido por cultivar todo mi conocimiento y hacerte sentir orgullosa en mi vida profesional, del hijo que hoy egresa. Con especial cariño a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

**A LOS PROFESIONALES,
AMIGOS Y PERSONAS:**

Que me ayudaron a llegar a este momento.

ÍNDICE



Pág.

Introducción i

CAPÍTULO I

1.	Definiciones teórico conceptuales sobre los actos administrativos y sus elementos.....	1
1.1	La administración pública	1
1.1.1	Concepto	1
1.2	Definiciones doctrinarias del acto administrativo y sus elementos	16
1.2.1	Elemento del acto administrativo	18
1.2.1.1	Elementos de fondo	21
1.2.1.2	Elementos de forma.....	23
1.3	Características del acto administrativo.....	24
1.3.1	Racional	24
1.3.2	Unilateral	25
1.3.3	Concreto	25
1.3.4	Público	26
1.3.5	Legítimo	26
1.3.6	Definitivo	27
1.3.7	Irretroactividad	28
1.2.8	Ejecutable	29
1.4	¿Cual es la legislación base de los actos administrativos?	30



INDICE



CAPÍTULO II

2.	Definiciones teórico conceptuales sobre la lesividad administrativa, la probidad, medios de defensa	33
2.1	Definiciones teórico conceptuales de lesividad administrativa y probidad administrativa	33
2.2	Cómo se manifiesta la probidad en los actos administrativos según la legislación guatemalteca.....	43
2.2.1	Análisis de las diferentes leyes de probidad en la legislación guatemalteca	44
2.3	Sujetos que pueden accionar medios de defensa en contra de los actos lesivos	54
2.4	Procedimiento de declaratoria de lesividad	55
2.4.1	Fase administrativa	55
2.5	Órgano jurisdiccional que conoce sobre los actos de lesividad	58
2.5.1	Fase jurisdiccional	58
2.5.2	Interposición de la demanda	59
2.5.3	Emplazamiento	61
2.5.4	Actitudes frente a la demanda	62
2.5.5	Periodo de Prueba	62
2.5.6	Vista	63
2.5.7	Auto para mejor fallar	63
2.5.8	Sentencia	63



2.5.9 Impugnaciones de la demanda	64
2.5.10 Ejecución de la sentencia	64

CAPÍTULO III

3. Procedimiento administrativo para la creación de registros estatales	65
3.1 Análisis de la creación de registros estatales según la ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97	65
3.1.1 Fase del Organismo Ejecutivo	65
3.1.2 Fase del Organismo Legislativo	67
3.1.2.1 Iniciativa de ley	68
3.1.2.2 Presentación del proyecto de ley y dictamen al pleno	68
3.1.2.3 Discusión del proyecto de ley	69
3.1.2.4 De las consultas a la corte de constitucionalidad	71
3.1.2.5 De la redacción final	71
3.1.2.6 Del veto presidencial	72
3.2 Crítica	74
3.2.1 Factibilidad operativa	75
3.2.2 Factibilidad técnica	75
3.2.3 Factibilidad económica	76



CAPÍTULO IV

4.	Principios fundamentales de administración general de eficacia y eficiencia	79
4.1	¿Qué es el principio de eficiencia?.....	80
4.2	¿Qué es el principio de eficacia?	81
4.3	Implementación del principio de eficacia y eficiencia a los actos administrativos en general	82
4.4	Logros que se pueden alcanzar por medio del principio de eficacia y eficiencia	85
4.4.1	A corto plazo	86
4.4.2	A plazo prolongado	86
4.4.3	De carácter constitucional	87
4.4.4	De carácter fiscalizador	87
4.4.5	De carácter económico	88
4.4.6	De carácter social	88

CAPÍTULO V

5.	Análisis del caso del registro de información catastral	91
5.1	¿Para qué sirve la información catastral?	91
5.1.1	Antecedentes	93
5.2	¿Qué es el registro de información catastral?	98
5.3	¿Cuales son los procedimientos que realiza el Registro de Información Catastral -RIC-, para establecer un predio registral y catastralmente?	101



5.4	¿En qué procesos se necesita el auxilio del registro de información catastral?	109
-----	--	-----

CAPÍTULO VI

6	La diferencia entre procedimiento y proceso	111
6.1	¿Qué es un procedimiento?	111
6.2	¿Qué es un proceso?	112
6.3	Crítica basada en el caso concreto del registro de información catastral	113

CAPÍTULO VII

7.	Métodos alternativos para lograr la eficacia y eficiencia en la administración pública en la acción de creación de registros estatales	121
7.1	La actualización y ampliación de servicios en los registros ya existentes como método alternativo antes de la creación de nuevos registros	122
7.2	La creación de registros estatales, con un verdadera necesidad técnica y funcional	127
7.2.1	Necesidad técnica de la creación del registro	128
7.2.2	Necesidad funcional de la creación del registro	129
	CONCLUSIONES	133
	RECOMENDACIONES	135
	BIBLOGRAFÍA	137



INTRODUCCIÓN

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes ordinarias y reglamentarias, dentro del cual se encuentra estructurado todo el andamiaje estatal. En tal sentido la administración pública en sí, debe someter su actuación estricta a la ley, fundamentalmente a los principios de legalidad y juridicidad.

El presente trabajo de investigación fue seleccionado basado en las siguientes premisas: la creación de registros estatales, si se realiza como una necesidad real o es una política de gobierno o compromiso adquirido por el Estado. Se refiere el tema a establecer si el problema radica, en el andamiaje jurídico o en la falta de medición sobre factibilidad de implementarlo y los efectos que este tendrá, tanto en el gasto público como en el aumento de la burocracia. Se plantean los objetivos a despejar en el desarrollo del tema, definir ampliamente el contexto de los actos administrativos, establecer los aspectos técnicos previos a la creación de los registros estatales e implementar de forma obligatoria el estudio de factibilidad respecto al citado proceso.

El cual formula la siguiente hipótesis: ¿existe legislación en el ordenamiento guatemalteco para fiscalizar la función de los registros estatales?, ¿es un requisito obligatorio el estudio de factibilidad en dicho proceso?, ¿se implementa como método alternativo la actualización y ampliación de los servicios?. Asimismo se plantea el problema jurídico de la probidad en el gasto público, y como este no responde a una necesidad técnica.



El trabajo de investigación se basa en la teoría de la realidad, no existiendo precedente comparativo, al ser un problema donde no se pone en discusión el procedimiento de creación de registros estatales, sino los efectos que este representa al implementar procedimientos, no procesos. Si existe metodología para medir resultados de los registros estatales y estos quedan sujetos a una decisión discrecional.

El trabajo de investigación consta de siete capítulos. El primero, se refiere a definiciones teórico conceptuales sobre los actos administrativos y sus elementos; el segundo, contiene definiciones teórico conceptuales sobre la lesividad administrativa, probidad y medios de defensa; el tercero, contempla los procedimientos administrativos para la creación de registros estatales; el cuarto, los principios fundamentales de la administración general, de eficiencia y eficacia; el quinto, el análisis del caso del Registro de Información Catastral; el sexto, la diferencia entre procedimiento y proceso; y el séptimo, los métodos alternativos para lograr la eficacia y eficiencia en la administración pública en la acción de creación de registros estatales.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo para realizar el correspondiente análisis de la doctrina a la realidad. Y la hipótesis formulada fue comprobada parcialmente al reflejar la necesidad real de la implementación de un catastro técnico.



CAPÍTULO I

1 Definiciones teórico conceptuales sobre los actos administrativos y sus elementos

1.1 La administración pública

1.1.1 Concepto

La administración pública, es sinónimo del Organismo Ejecutivo, y su función de administrar, desde varios puntos de vista, todos coinciden que la administración pública es el ejercicio de las operaciones, procedimientos, formas materiales y el órgano funcional del Estado "Así, se ha dicho que administrar es "acción" (frente a lo legislativo o judicial, que sería "declaración"); acción individual o concreta; acción organizada; gestión de servicios públicos: o fórmulas negativas; como "Administración" es acción distinta a legislar o enjuiciar"¹

La administración pública es la unidad dinámica del Estado donde se da la siguiente particularidad, la materialización de la voluntad del Estado, es aquella función que no tiene ni horario, ni descanso según Colmero, "porque acompaña al hombre perteneciente de una sociedad desde su concepción hasta su muerte, ya que el ser humano está protegido por la administración"², aunque esté no haya nacido, ¿por esté

¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Novena Edición, Editorial Porrúa, Pág. 38

² Colmero, Manuel, *Derecho Administrativo Español* 3ª. Edición, Madrid 1865 t.l., (s.e), Pág. 8



motivo se penaliza el aborto y se protege un ser que puede que nazca vivo o no, pero ya ha sido concebido por ese motivo le asiste un derecho?

Se debe de entender que la Administración Pública son las formas, modos de ordenar o estructuras, las partes que integran el Organismo Ejecutivo y la Entidades Públicas que integran la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución todo este con el único fin de buscar el bien común.

Para poder delinear el concepto de Administración tenemos que tener en cuenta que existen dos campos muy importantes en la que está se manifiesta, siendo estos: a) el sentido subjetivo: como la acción determinada a lograr un fin específico b) en sentido objetivo: La Administración como una estructura orgánica donde cada elemento tiene una función.

Según Sayagués Lazo, "se debe distinguir el aspecto material y formal de la función estatal. Desde el punto de vista formal, es claro distinguir la función legislativa y jurisdiccional. Desde un punto de vista administrativo, consiste en gran parte a las operaciones, procedimientos y formas materiales. De ahí que la función administrativa sea la actividad estatal que excluye las funciones de legislación y jurisdicción".³

³ Sayagués Lazo, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ta. Edición (s.e) Pág. 195.



Pero para dar soluciones a los administrados, el Estado ya no puede ser estructuralmente inerte, tiene que ser una administración ágil y dinámica para poder cumplir con las necesidades y expectativas de los usuarios, beneficiarios o solicitantes "Para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos"⁴. Evidenciando la facultad de planificar, y esta ya no puede ser en base en modelos estandarizados, debe ser, enfocada en una planificación, no burocrática, contemporánea, eficaz, auto sostenible, moldeable, innovadora a la vanguardia de implementación de nuevos conceptos en la administración, valiéndose de recursos existentes, siendo estos renovables por medio de la actualización. "Es un hecho que la Administración Pública, día a día, acrece sus agencias, oficinas, departamentos y unidades administrativas, el personal de éstas, y los medios materiales con que se cuenta para ello"⁵. Considerando que factores como "el aumento de la población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad han provocado que la Administración Pública, actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos",⁶ como lo son el comercio electrónicos, incluyéndose en el proceso de globalización y regionalización, y toda gama de sucesos que afecten a la sociedad y necesiten ser administrados o tutelados por la Administración Pública.

⁴ Colmero, Manuel, Ob. cit., Pág. 106.

⁵ *Ibíd.* Pág. 107.

⁶ *Ibíd.* Pág. 107.



Los cambios serán constantes, como cambiante es la sociedad "Es así, como la Administración moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficiencia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes"⁷. Porque la eficiencia de todas sus dependencias hará que sea mínima la burocracia, la prontitud y celeridad de los actos y repuestas administrativas tengan un impacto en la onerosidad para el usuario al dar trámite a sus expedientes y peticiones.

En la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que se desarrollan en otros poderes, su acción es continua y permanente, porque siempre persigue el interés público adopta una forma jerarquizada y cuenta con lo siguientes elementos: a) elementos territorial; b) elementos financiero y patrimoniales; c) elemento funcional; d) elemento estructural; e) elemento humano; f) elemento político; g) elemento jurídico;

a) Elemento territorial

El territorio, es el espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos autores más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que si el territorio desaparece el Estado también.

⁷ Acosta Romero, Ob. cit., Pág. 38



Sin embargo, si el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, cualquier territorio mutable o indeterminado podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. El territorio se convierte en elemento de cada Estado, no cualquier territorio sino uno determinado, lo que no implica afirmar su invariabilidad, ya que éste admite cambios. Como su enunciado nos indica es el territorio o espacio físico donde la administración ejerce su *lus Imperium* que es comprendido por el suelo, subsuelo etc. Pero a su vez, es delimitado por los límites o fronteras tanto materiales, como jurídicos. Esto lo señala el autor Manuel Ossorio "Es la superficie terrestre donde ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio"⁸. Pero la administración tiene la característica de la extraterritorialidad que se materializa por medio de las embajadas y consulados, por el espacio físico que estos ocupan dentro de otros estados. Dentro de estos entes embajadas y cónsules la administración pública se desarrolla con la prestación de servicios a los solicitantes y en materia de migración, donde se asiste a los connacionales "Así en la legislación suele proclamarse que las leyes (naturalmente en su más amplio sentido) son obligatorias para todos los que habitan el territorio, sean nacionales, extranjeros, domiciliados o transeúntes"⁹. Y encontrando la definición y fundamento legal en la Constitución de la República de Guatemala en su artículo 142 se lee textualmente en sus literales a,b,c; a) el territorio nacional esta integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial, en la extensión que fija la ley, y el

⁸ Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Editorial Heliastias, 2005
Pág. 938

⁹ *Ibíd.* Pág. 938.



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

b) Elemento financiero y patrimonial

Estos deben de ser tratados en diferente forma, por tener diferencias sensibles, el elemento financiero debe de tener un proceso de agenciamiento de recursos económicos; el elemento patrimonial, son aquellos activos con los que ya cuenta el Estado, a continuación se desarrolla a profundidad.

b.1) Elemento financiero

“Como en todas las actividades estatales, el elemento económico, es uno de los principales fundamentos de la actividad administrativa del Estado, para su funcionamiento, como la medición de sus resultados y justificación de su existencia. Cuando una administración no opera eficientemente se califica como gasto innecesario, porque sus resultados son antieconómicos y se plantea la necesidad de investigar su estructura y funcionamiento para determinar sus fallas, trae como consecuencia la reestructuración, logrando que sus operaciones y resultados sean económicamente



viales. La viabilidad trae como consecuencias el desarrollo funcional del Estado porque se vuelve sostenible¹⁰. Demarcando otro factor importante como es la trascendencia en el tiempo de los servicios prestados, moldeables a las necesidades de la población, estos encontrarán su perdurabilidad en la administración pública. Pero la Administración Pública logra captar sus recursos económicos por medio de tributos como señala el autor Carlos M. Giuliani Fonrouge "La expresión Poder Tributario significa la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción"¹¹. Pero no es esta la única actividad para agenciarse de recursos, también existen los prestados tanto internos como externos, las empresas estatales prestadoras de servicios, servicios portuarios, servicios de consumo domiciliario tales como agua y electricidad, la concesión de licencias de explotación de recursos naturales, contratos de usufructos onerosos, comercialización agrícola, zonas libres de comercio y la promoción del turismo, instituciones bancarias entre otras.

b.2) Elemento patrimonial

Dentro de la contabilidad general se encuentra un rubro denominado Activos, donde se refleja todo el patrimonio que posee una persona y el Estado también lo es. El patrimonio del Estado se haya constituido por una universalidad de derechos y acciones del los cuales es titular y pueden valorarse pecuniariamente, sumados estos a las

¹⁰ Gódinez Bolaños, Rafael, Folleto El Patrimonio Estatal y El Estado y la Propiedad, Colección Juritex No. 7, (s.e), 2009 pág. 2

¹¹ Giuliani Fonrouge, Carlos M., Derecho Financiero, 9ª. Edición, Volumen I, Buenos Aires, La Ley, (s.e) 2004. pág. 43.



obligaciones que los gravan y revisten la cualidad expresada. "El conjunto de bienes, derechos reales y el capital circulante que utiliza el Estado para llevar sus funciones y obtener sus fines, recibe varias denominaciones: Bienes públicos, cosas públicas, bienes denominales, bienes dominicales, bienes del poder público, bienes del estado, bienes estatales, propiedad oficial, propiedad de la nación, propiedad del estado, patrimonio público, patrimonio del estado, patrimonio estatal, hacienda pública, etc."¹². Existiendo casos excepcionales dentro del concepto de bienes públicos o bienes estatales, "En la actualidad el dominio público se entiende como el poder que sobre determinados bienes tienen la población y el Estado. Se considera que los bienes de dominio público son para uso común directo o indirecto de los habitantes"¹³.

c) Elemento funcional

"...En la necesidad de utilizar procedimientos eficientes para planificar, decidir, actuar, controlar y modificar o rectificar el plan y los programas, de tal forma que los recursos se utilicen económicamente y los resultados sean también económicamente aceptables. Dicho lo anterior dentro de la típica esfera del estructural funcionalismo y de la ingeniería de sistemas, que son los instrumentos que se aplican en la actualidad, no se llega a determinar las causas de los fenómenos que dan lugar a las fallas del sistema, tal y como se plantean los objetivos de la ciencia y del método materialista. En otras palabras, se convierten en medidas a corto y mediano plazo; son paliativos que no

¹² Gódinez Bolaños, Rafael, Folleto El Patrimonio Estatal y El Estado y la Propiedad, Ob. Cit. Pág. 2

¹³ *Ibid.*, Pág. 7.



solucionan el fondo de la problemática social"¹⁴. Este elemento es el fundamento de la interacción de los organismos y la funcionalidad, pero previamente se tendría que hacer referencia a la palabra funcional, ya que es una derivada de la palabra función, aplicándole la acción, el verbo, el campo de estudio se puede aplicar de la siguiente forma, es aquello perteneciente o relativo a las funciones. El concepto está vinculado a algo o alguien que funciona o sirve. Un funcionario puede ser funcional a los intereses del gobierno. De la misma manera el Estado de Guatemala, actúa por medio de formas de gobierno, organismos, ministerios, secretarías, departamento, unidades, personal, encargados de realizar una función específica, pero en este elemento se ve evidenciada la función de coordinación para que no se dupliquen las funciones lo que está previsto por la ley como lo indica el decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo artículo 2 que textualmente se lee "Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada". Y el Estado en su visión de servicio también delega en dependencias ajenas al Organismo Ejecutivo ciertas funciones como lo señala el artículo 3 del anteriormente referido decreto 114-97 "Las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicos podrá delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades,... No son delegables las funciones normativa, reguladora y de financiación subsidiaria".

¹⁴ Ibid. Pág. 2.



d) Elemento estructural

Es el elemento donde se encuentra tácitamente graficado todos los componentes del organismo estatal, la estructura administrativa se da por medio de la jerarquización y las competencias, como existen órganos direccionales, se necesita la base administrativa para poder llevar a cabo el desempeño de las obras y los servicios. Este elemento compromete el factor económico, porque a más grande sea la estructura estatal para funcionar, se verán mayormente comprometidos los recursos económicos del Estado. ¿Y que es la jerarquía administrativa? como lo puntualiza el autor Rafael Godínez Bolaños "La Jerarquía es un principio jurídico de la organización administrativa del Estado, que significa la existencia de un orden legal entre los órganos, unos superiores y otros subordinados, dentro del organismo ejecutivo y las entidades públicas oficiales (autónomas y descentralizadas). Estos órganos sostienen relaciones de naturaleza típicamente administrativa entre sí, para desarrollar sus funciones legales"¹⁵. Citando como es el caso particular Empresa Portuaria Nacional "Santo Tomás de Castilla", que investida de autonomía como lo declara el artículo 1 de su Ley Orgánica Decreto 4-93 del Congreso de la República establece "...es una entidad del Estado que goza de autonomía, para operar de acuerdo con su naturaleza y sus fines...", se encuentra vinculada al Organismo Ejecutivo como lo señala el artículo 5 del Decreto 4-93 "Para que la Empresa cumpla con sus finalidades tendrá como vínculo con el Organismo Ejecutivo el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas". Puntualizando que todas las entidades sean autónomas o descentralizadas, siempre

¹⁵ Godínez Bolaños, Rafael, Folleto Los principios de Jerarquía y Competencia Administrativa, Colección Juritex No. 13, 2008 Pág. 1.



deben de ligarse a un órgano administrativo, porque si no serían otra clase de instituciones fuera de la Administración Pública. En la jerarquía se manifiesta por las posición de órganos, en los cuales hay órganos superiores e inferiores, como tan grande sea la estructura administrativa tantos niveles jerárquicos habrá, pero los grados jerárquicos se manifiestan de dos formas: a) en línea vertical y; b) línea horizontal. En línea vertical, es cuando los relaciona de superior o inferior. "El superior toma las decisiones y el inferior las ejecuta"¹⁶. Y en línea horizontal, que se da con órganos u organismos de la misma jerarquía, en los cuales no es dependencia, sino cooperación que debe de existir entre instituciones. La competencia administrativa "la competencia se basa en el ordenamiento de las materias o funciones; en la división del trabajo, en la racionalización o distribución adecuada de las actividades, para lograr la economía, impedir la dualidad y duplicación de esfuerzos, la carga burocrática, adquisiciones, materiales y el incremento de procedimientos que implican falta de límites legales o desorden. La competencia da certeza jurídica a las actividades públicas, pues los funcionarios y los usuarios, saben que órgano debe desarrollar determinadas funciones (principio de especialidad)¹⁷. Presentando las siguientes características: a) La competencia administrativa se basa en la ley; debe ser determinada por la ley tal como lo establece el principio de legalidad); b) La ley determina por su validez o la no validez de los actos ejecutados por los órganos; c) La competencia tiene carácter de orden público, por lo que no es susceptible de ser modificada, salvo disposición, o autorización legal.

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 1.

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 2.



e) Elemento humano

En la configuración del Estado de Guatemala, el espíritu imperativo de resguardo es la persona, en la Administración Pública, el elemento humano significa, el razonamiento de la persona, el que determina las visiones del Estado, así como la actividad estructural y funcional, pero el elemento humano lo define claramente el artículo 4 de la Ley del Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala "Servidor público. Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia". Como en cualquier actividad o desempeño social la visión del servidor público, si es un factor a considerar, porque por medio de él, se puede determinar una forma clara y precisa de lineamiento filosófico de gobierno, si es izquierdista, derechista o neutral.

f) Elemento político

El elemento político es una visión de la persona o grupo que se encuentra en el poder, y puede ser tan variable como la ideología de partido o momento en que se encuentra el país para determinar los lineamientos a seguir y los poderes constituidos, aunque constitucionalmente estén divididos, estos también son influenciados "El Estado desarrolla diversas actividades generales por medio de los poderes constituidos. La emisión de leyes a cargo del Organismo Legislativo, la emisión de autos y sentencias



para resolver conflictos a cargo del Organismo Judicial y dos grandes actividades a cargo del Organismo Ejecutivo. Una de ellas es el GOBIERNO y la otra es la ADMINISTRACION PUBLICA"¹⁸. Pero se ha señalado son momentos que pueden determinar una política de gobierno como señala el autor Rafael Godínez Bolaños "Cuando la Constitución Política fija el ejercicio del poder público, señala una serie de principios e instituciones políticas que se aplican al gobierno, con la finalidad de indicarle el camino que debe de seguir para tomar este tipo de decisiones (por ejemplo el buscar el bien común, el desarrollo individual, o la neutralidad internacional, o la libre determinación entre los Estados); y también determina los instrumentos que el gobierno debe utilizar para tomar esas decisiones .."¹⁹. Para lo cual se determinarán planes y políticas de Estado, los cuales contienen toda una serie de estructuralismos y funcionalismos que orientación la clase de política debe de seguir cada dependencia, en este trabajo de investigación previamente dentro de sus justificaciones se inserto como factor "el momento que vive el país" para influenciar en la creación de registros estatales; y este elemento se materializa por medio del factor político en la Administración Pública, porque no es un aspecto técnico el que se utiliza para la planificación del gasto publico, como lo sucedido con la aprobación del Presupuesto General de la Nación del Año 2012 con un monto, que asciende 59,547 millones de quetzales, con un nivel de endeudamiento de 11,000 millones, que representa casi el 20% por ciento que se debe de financiar con préstamos y la emisión de bonos como lo

¹⁸ Godínez Bolaños, Rafael, Folleto Marco Político y Marco Jurídico Controles Políticos y Jurídicos Ordinarios y Extraordinarios, Colección Juritex No. 20, 2009 Pág. 2.

¹⁹ *Ibid.* Pág. 2.



fue señalado en el Diario Matutino Prensa Libre²⁰, lo que resalta, el presupuesto técnico no se adecuada a lo que el juego político deseaba aprobar, puntualizando que el presupuesto es el resultado de cómo un factor político influenciado dentro de la Administración Pública y la determinación de las proyecciones del Estado, al endeudar el país en forma negligente y sin mecanismo para revertir esta decisión. Como lo señala el artículo 24 de La Ley Orgánica del Presupuesto. FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO. Si en el término establecido en la Constitución Política, el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el próximo ejercicio fiscal, e iniciare el año fiscal siguiente, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podría ser modificado o ajustado por el Congreso.

g) Elemento jurídico

Es la limitante que tiene la Administración Pública respecto a sus actos y relaciones, porque es el ordenamiento jurídico, quien determina y regla el límite de la emisión de voluntad del Estado, constituyendo su fundamento primordial La Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes de carácter ordinario, así como los reglamentos aplicables a la Administración Ley del Organismo Ejecutivo, Leyes orgánicas de cada ministerio, reglamentos, resoluciones, acuerdos etc. Porque el funcionario puede implementar su visión pero no puede imponer su decisión, es totalmente reglada. El factor jurídico es un ordenamiento jurídico visionario y constante,

²⁰ Diario Prensa Libre, Pág. 3. Edición de fecha 22 de noviembre de 2011.



tomando como ejemplo el código civil en que solo ha sufrido reformas en el tema de cuantías y competencias, cuya vigencia data del año 1963. Pero el factor jurídico no es solamente la base para tomar decisiones es también un medio de control social dentro de la Administración Estatal "Consiste en la REVISIÓN Y CONTROL, de los fundamentos jurídicos (no solamente su mera legalidad) de los actos, resoluciones, acuerdos, reglamentos y contratos de la administración pública y del gobierno para evitar o para suspender, corregir o anular las infracciones a las disposiciones legales"²¹. Una forma de control por parte de los administrados son los recursos e impugnaciones administrativas para limitar el actuar del funcionario u órgano que toma una decisión, este tema se concretizará en el capítulo II de esta obra. Pero el control jurídico va más allá que simples impugnaciones, es también un sistema complejo de contrapesos, como lo es el juego político entre el Presidente de la República de Guatemala y el Congreso llamada técnicamente veto presidencial y por parte del Congreso interpelaciones al gabinete del presidente.

La Administración Pública, tendrá factores a considerar en un futuro no muy lejano, ya que las relaciones sociales están en un constante cambio, dentro de un momento en que la humanidad se redefine con cada acontecimiento, hace 50 años fue la primera vez que se llevo a luna, ahora tendremos que entender un mundo incorpóreo llamado espacio virtual, donde la administración también tendrá que participar directamente.

²¹ Godínez Bolaños, Folleto Marco Político y Marco Jurídico Controles Políticos y Jurídicos Ordinarios y Extraordinarios, Ob. cit. Pág. 7.



1.2 Definiciones doctrinarias del acto administrativo y sus elementos

La definición clásica del autor Zanobini corregida utilizada por el autor Carlos Humberto Monrica define al acto administrativo de la siguiente forma "Acto Administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo de realizarla por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria"²². Para Sayagués Lazo es acto administrativo es esencialmente "una declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa o inmediata"²³. Pero los autores Ismael Farrando y Patricia Martínez señalan "Los actos administrativos son producto de un proceso intelectual y traducen una "declaración" que se exterioriza, por medio del lenguaje hablado, o escrito y de signos convencionales"²⁴. Para el autor Jeze, considerará el acto administrativo como "Los actos interesan al derecho y los actos jurídicos ocupan el efecto un lugar esencial; el lugar que la teoría del acto jurídico tiene en la construcción del derecho es capital y no sería inexacto decir que domina sobre otros conceptos... es lo preliminar e indispensable de toda exposición jurídica"²⁵. En su obra Curso Administrativo Tomo 2 Monrica trata al "acto jurídico generalmente es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de

²² Monrica, Carlos Humberto, *Curso de Derecho Administrativo 1/2*, Undécima Edición, Editorial Tecnos, 1995. P ág. 73

²³ Farrando Ismael y Martínez, Patricia, *Manual de Administración*, Ediciones de Palma, Buenos Aires 1997. Pág. 159

²⁴ *Ibíd.* Pág. 159

²⁵ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario*, 3ª. Edición, 1986, Editorial Porrúa, México. Pág. 59.



derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos"²⁶. Para el autor Vedel puntualiza "Las dos significaciones así determinadas del principio de autonomía están unidas de manera profunda a la voluntad, la cual crea realmente el derecho, la libertad absoluta de convenciones, que es un dogma identificado por el derecho mismo, es el derecho el que da valor jurídico a la voluntad"²⁷. Y el autor Agustín Gordillo señala "Como todo acto jurídico, el acto administrativo, es el fruto del juego de tres elementos que la reglamentación jurídica, el hecho, y la voluntad del autor del acto"²⁸ y en una definición más completa del Autor Monrca define el acto administrativo de la siguiente forma "el acto administrativo es una manifestación unilateral, y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa, competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"²⁹. Se han resaltado conceptos muy notables sobre el significado del acto administrativo, porque presenta características muy especiales, como la legitimidad de los órganos para sus decisiones, denominados actos administrados, coincidiendo en todas las definiciones que son una emisión de voluntad, por lo que formulamos el siguiente concepto "El acto administrativo, es la emisión unilateral de voluntad, por parte de los órganos administrativos a través de sus funcionarios o empleados, legitimándose por medio de la potestad pública del Estado, con el único

²⁶ Monrca, Carlos Humberto, *Curso de Derecho Administrativo 2/2*, Undécima Edición, Editorial Tecnos, 1995. Pág. 621

²⁷ Vedel G. *Essai sur la nation de cause en Droit Administratif Français*, Paris, (s.e.), 1934. Pág. 307

²⁸ Agustín, Gordillo, *El acto administrativo*, 2ª. Ed, corregida y aumentada, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969. Pág. 279

²⁹ Monrca, Ob. cit., Pág. 624



propósito de dar solución, trámite, decisión, o sometimiento del administrado en el ejercicio de su *ius imperium*.

1.2.1 Elementos del acto administrativo

Para lograr establecer sistemáticamente los elementos, que son necesarios para poder estructurar el concepto de acto administrativo, "El acto jurídico tiene una naturaleza compleja y como todo acto jurídico, el Acto Administrativo tiene también características propias"³⁰. Considerando la doctrina administrativa los siguientes elementos: a) sujeto; b) la manifestación externa de la voluntad; c) Objeto; d) La forma. Estos elementos son muy generales, basándonos en la clasificación del autor Rafael Godínez Bolaños, en su clasificación de elementos los divide en: elementos de forma y de fondo, lo cual estimarán otros elementos que enriquecerán el concepto del acto administrativo como lo es, la capacidad, condiciones de cumplimiento, los vicios del acto y a la anulabilidad del mismo, etc., Considerando que son elementos de suma importancia, por ser parte integral del acto, en conjunto o separadamente pueden influir en la determinación del acto, Por lo cual se desarrollará los elementos, en el orden que fueron mencionados anteriormente:

³⁰ Allan Randolh **BREWER-CARIAS**. (Las condiciones de recurribilidad en los actos administrativos en la vía contencioso-administrativo en el sistema venezolano) Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Lazo, Instituto de Administración Local, Madrid 1969 t. V. (s.e.) Pág. 769.



a) El sujeto

“El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública: Puede decirse que es la relación jurídica administrativa existen siempre existen dos o más sujetos”³¹. Se toma en cuenta una característica muy especial, la institucionalidad de todos los actos y acciones administrativas, porque es sujeto del acto, debe de estar dentro de la esfera de la Administración Pública, mencionando que existen dos sujetos, el que emite el acto que es siempre un órgano administrativo con la debida competencia y el segundo es el sujeto, son aquellos quien van dirigidos a que surte efectos los actos, los cuales pueden ser, personas, personal jurídicas o una misma institución de la Administración.

b) La manifestación externa de la voluntad

“La manifestación de voluntad, o sea, la expresión del proceso volitivo, del órgano administrativo que está actuando como tal, debe de tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es importante aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento de acto administrativo”³². Aunque sea un elemento subjetivo, por la materialización propiamente del acto, conlleva los efectos de la manifestación, al momento a quien fue dirigida la cumple en forma declarativa o imperativa, como toda manifestación de voluntad, traerá efectos,

³¹ Monrica Ob. Cit. Pág. 629.

³² Monrica, Ob. Cit. Pág. 633.



para la toma de una decisión o determinación de procedimientos para algún asunto sometido a su competencia y jurisdicción.

c) Objeto

"Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento, o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que la que tiene competencia"³³. Pero el objeto como se compara con el objeto tiene que presentar las siguientes ciertas características como lo son: posible, física y jurídicamente, legal, la característica que lo diferencia del acto civil con la característica de lícito, debe de realizarse dentro de las facultades otorgadas al órgano administrativo y debe ser totalmente claro, como lo señala los principios del derecho, donde las leyes no deben de ser ni oscuras ni ambiguas.

d) Forma

Este elemento se materializa con la manifestación de voluntad, lo cual en la administración pública es de dar forma escrita regularmente por medio de decretos, autos, sentencias, providencias, oficios, dictámenes, acuerdos, circulares, existiendo otras formas de materializar la voluntad de la administración; de forma oral, en la que se envía un mensaje al administrado de forma pública o por medio de comunicación el cual puede ser radio o televisión; de forma gestual, como la que ejerce el agente de tránsito,

³³ Monriza, Ob. Cit. Pág. 634.



al detener el tráfico, "La forma constituye la forma material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades".³⁴ Puntualizando los elementos doctrinarios más comunes, se hace mención la estimación del autor Rafael Godínez Bolaños, dividir los elementos del acto administrativo en: elementos de fondo y elementos de forma.

1.2.1.1 Elementos de fondo

a) Capacidad

Es la investidura jurídica que posee el órgano o funcionario que dicta la emisión de la voluntad "...que dirige o en donde cumple funciones oficiales, debe de tener habilitación o competencia legal para poder hacerlo..."³⁵. Porque al no tener investida esta facultad y no poseerla puede incurrir en varias faltas o en algunos casos en tipos penales, pero la capacidad, la cual deviene por mandato constitucional o por su Acuerdo o Decreto de creación.

³⁴ Monrca, Ob. Cit. Pág. 635.

³⁵ Godínez Bolaños, Rafael, Los actos administrativos, Colección Juritex No. 18, 2009 Pág. 6.



b) Contenido y objeto

El contenido, es el cuerpo de la declaración relacionada al campo donde se haga cumplir "...deber de ser dirigido al cumplimiento de materias relacionadas con la organización, el funcionamiento o los controles de las administración estatal...y el objeto del acto sea determinado o posible de ser determinado y en consecuencia, debe de referirse clara y expresamente a la persona o personas a quienes va dirigido identificándolos plenamente"³⁶. Por lo que estos dos elementos siempre están concatenados entre si, determinando con claridad el ámbito de aplicación que es el contenido y se planifica correctamente los efectos que producirá es el objeto, dará como resultado la emisión de actos administrativos que producirán certeza y seguridad jurídica.

c) La condición

Es la situación, acto o hecho que se tiene que dar y es fácil de prever el cumplimiento, por lo que al no hacerlo quedaría sin efecto el acto jurídico la indicación de los hechos y acontecimientos que afectan el acto, en tal sentido debe aparecer esos hechos, el acto puede iniciar la producción de sus efectos jurídicos o dejar de producirlos, para entenderlo de una mejor forma se tomara el ejemplo de la promulgación del Decreto de Estado de Sitio, donde las garantías constitucionales de libre tránsito, se ven

³⁶ Ibid. Pág. 7.



restringidas por un lapso de tiempo y de persistir la condición, se extenderá el plazo, pero si el orden público se restablece, quedará sin efecto.

1.2.1.2 Elementos de forma

a) Vicios del acto administrativo

El vicio en la declaración de los actos administrativos se tiene que ligar con el principio de legalidad, porque la determinación de la legalidad de los actos, es la que pueda ser el fundamento para presentar una impugnación en contra del acto administrativo pudiendo ser revocatoria, reposición, amparo. Porque hay actos que pueden ser anulados y otros en los que se busca la anulabilidad, los primeros son aquellos que carecen completamente de legitimad “El acto jurídico no tiene vida jurídica cuando carece de alguno de los requisitos esenciales de fondo o de forma y es manifestante mente ilegal”³⁷ y los que se les presente la anulabilidad, se puede cuantificar por cuantas actuaciones sean impugnadas “Cuando el defecto no puede ser subsanado el acto debe de dejarse sin efecto y el afectado, podrá deducir responsabilidades que se origine”³⁸.

³⁷ *Ibíd.* Pág. 8.

³⁸ *Ibíd.* Pág. 9.



1.3 Características del acto administrativo

Las características del acto administrativo son distintivos particulares que este tiene, por lo que doctrina clásica de varios autores señalan los siguientes elementos: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el merito f) la forma, pero en este trabajo de investigación se citarán los elementos considerados por el autor Rafael Godínez Bolaños, y en el aporte de ampliar el concepto del acto administrativo, se señalarán los siguientes:

1.3.1 Racional

Va íntimamente ligado con la declaración de voluntad del funcionario, no existiendo reglas determinadas para las decisiones, solo en el caso excepcional de Organismo Judicial, Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos, por ello tiene significación. Desde un punto de vista jurídico la interpretación tiene diversas acepciones: A la finalidad y al espíritu de la misma; A la historia fidedigna de su institución; A las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas; Al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho. "El acto administrativo debe de ser resultado de un proceso de análisis lógico jurídico, en donde el responsable se ubica, interpreta y aplica la norma legal (constitucional, ordinaria o reglamentaria y en su caso las cláusulas contractuales, al caso concreto"³⁹.

³⁹ Ibid. Pág. 3.



Pero existiendo herramientas jurídicas que sirven de apoyo y soporte como lo son las consultas, dictámenes u opiniones que servirán de guía para lo toma de decisiones.

1.3.2 Unilateral

Es de forma unilateral el acto administrativo porque este nace en el seno el órgano facultado para la toma de decisión, y en consecuencia solo produce efectos al momento de llegar al administrado "Mediante los actos administrativos de los funcionarios, que en el ejercicio de sus funciones tienen la representación legal del Estado, este —el Estado— declara su voluntad sobre el asunto objeto del acto en ejecución"⁴⁰. Y en casos muy particulares dentro varias instituciones se tome la decisión siempre lo harán en representación del Estado por formar parte de esté.

1.3.3 Concreto

Porque directamente se decide, instruye o actúa de forma determinada ante el asunto del administrado, pero también lo puede hacer de forma general, como por ejemplo los reglamentos donde no se individualiza al administrado "mediante los actos administrativos se ejecutan asuntos específicos, se resuelven situaciones reales"⁴¹. Por lo que la decisión no puede ser vaga o inconclusa, tiene que presentar toda la especificidad posible y definitiva, porque de esta manera, se sentará el precedente para que instituya jurisprudencia y de esta forma crear uniformidad en los criterios.

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 3.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 3.



1.3.4 Público

Todos los actos de la administración tienen que estar revestidos de esta característica la publicidad lo cual esta fundamentada en la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 30 "Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia". Por lo que este principio constitucional busca la desaparición de la oscuridad, las influencias y la corrupción dentro de los actos administrativos, ya que la historia de los gobiernos latinoamericanos ha sido marcada con el secretismo de los gobiernos. "Todos los actos de la administración estatal deben de ser conocidos por aquellos a quienes afecta directamente, así como por todas las personas que estén interesadas en conocerlos o que por diferentes razones tengan relación con los efectos de los actos administrativos o por el mero interés de conocer las actuaciones administrativas".⁴²

1.3.5 Legítimo

Porque la actuación de la Administración Pública tiene que ser basada en la ley, como lo señala el artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala "Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta

⁴² *Ibíd.* Pág. 3.



oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno". Y como lo señala el autor Rafael Godínez Bolaños "Todo acto administrativo por ser el producto del ejercicio de una función pública otorgada al funcionario por medio de la competencia legal, se presume legítimo. Esto significa que cuando el acto administrativo es el producto final de un procedimiento en donde se han cumplido todos los requisitos legales de fondo y de forma adquiere presunción de legitimidad. En consecuencia, se considera el acto administrativo cumple con todos los requisitos legales y desde el momento de su notificación o publicidad, esta preparado para empezar a producir efectos jurídicos"⁴³. Porque al estar fuera del contexto de la legitimidad, trae responsabilidades para el funcionario que emitió de la resolución, como lo son faltas que se agrega al expediente administrativo, suspensión sin goce de salario y la misma destitución.

1.3.6 Definitivo

La decisión emitida por la Administración Pública es la que le pone fin al expediente "El acto administrativo que se revisó a solicitud del afectado y que fue ratificado sin sufrir ninguna modificación o el nuevo acto que se emitió en sustitución de aquel que se reconoció viciado o el acto que nunca fue atacado por medio de los recursos administrativos o de acciones judiciales, se considera como acto firme y por lo tanto definitivo. Contiene la posición final de la administración del Estado sobre el asunto o asuntos concretos a los que se refiere. Ya no es susceptible de revisión a solicitud del

⁴³ *Ibíd.* Pág. 4.



particular⁴⁴. Pero como a toda regla existe una excepción, existe la declaratoria de nulidad de los expedientes administrativos, que al ser demostrado con pruebas contundentes que el Estado esta siendo afectado en sus intereses, por la ejecución de un contrato o un acto administrativo esta puede declararse, existe este mecanismo de defensa para revertir dicho actuación, al exceder de los parámetros de la decisión, incurriendo en ocasiones en abuso de poder por parte de las autoridades emisoras de la voluntad, pero para plantear este procedimiento espacial se tiene un plazo limitado para interponerlo o de lo contrario se le da firmeza al acto y esta decisión es la que dará fin, al expediente.

1.3.7 Irretroactividad

La decisión emitida por la Administración debe de surtir efectos del momento que ha sido notificada o entre en vigencia "El acto administrativo inicia sus efectos a partir de su publicación o notificación, siempre que no sea impugnado pues la interposición de un recurso interrumpe la ejecución, y los efectos del acto, mientras se resuelve el o los recursos y las acciones judiciales"⁴⁵. Además de esto, la retroactividad esta totalmente prohibida, como lo expresa el artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala, únicamente esta permitida en el área penal, salvo que le favorezca al reo.

⁴⁴ *Ibíd.* Pág. 5.

⁴⁵ *Ibíd.* Pág. 5.



1.3.8 Ejecutable

Una vez decido el expediente esto produce ejecutividad. Por lo que el obligado a cumplirla debe de hacerlo, por los efectos jurídicos que este elemento produce se pueden dividir en dos: a) La ejecución directa, administrativa o voluntaria; b) La ejecución judicial, obligada, indirecto o coactiva. Para entenderlas de una mejor forma, se definen a continuación

a) La ejecución directa, administrativa o voluntaria

“Tiene lugar cuando el acto surte efectos sin la intervención de un órgano jurisdiccional”⁴⁶. Cuando al haber una decisión de un órgano jurisdiccional no necesita el auxilio del poder del coerción para que la decisión se acate, por ejemplo cuando se solicita una licencia de construcción y el expediente ya fue decido por la autoridad, el usuario ha sido beneficiado, puede empezar el inicio de la construcción, teniendo la observancia de los reglamentos y la administración intervendrá hasta que este infrinja alguna de las normas.

b) La ejecución judicial, obligada, indirecta o coactiva

Tiene lugar cuando la resolución que contiene el acto queda firme y se inicia la vigencia del mismo para su ejecución, sin que los afectados procedan voluntariamente a cumplirla. Por lo que la Administración debe de hacer valer su *Ius Imperium*, y con

⁴⁶ *Ibid*, Pág. 6.



auxilio de la fuerza pública hace velar su poder de coerción. Por ejemplo: ante una liquidación fiscal que ya esta firme, si el contribuyente no paga los impuestos, se le condenará al pago de multas o intereses, puede ser sometido a proceso económico coactivo.

1.4 ¿Cual es la legislación base de los actos administrativos?

La base de los actos administrativos se fundamenta en la pirámide kelsiana, siendo la carta magna, la base del ordenamiento jurídico guatemalteco, ilustrándolo de la siguiente forma:

PIRAMIDE KELSIANA



Siendo el nivel constitucional las siguientes:

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad Decreto 1-86

El nivel ordinario se compone de las siguientes:

- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97.
- Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96.



- Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.
- Ley de Probidad y Responsabilidad de Empleados Públicos, Decreto 89-2002.
- Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92.

El nivel Reglamentario se compone de las siguientes:

En este nivel, se encuentran todos reglamentos de las entidades autónomas y descentralizadas por lo que es conveniente mencionar solo algunas, pero existen tantos reglamentos, como instituciones tenga la Administración Pública o como asuntos que deba regular internamente cada institución.

- Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo No. 18-98.
- Reglamento de Invalidez, Vejez y Supervivencia, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Acuerdo No. 1124.
- Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Acuerdo Gubernativo No. 1056-92.

El nivel Individualizado se compone de las siguientes:

Son todas aquellas resoluciones denominadas también sentencias donde el administrado esta plenamente identificado.



- Resoluciones de Expedientes Administrativos ante las entidades públicas, que al momento de haber silencio administrativo, es procedente la interposición del amparo.

Por lo que aquí se ha considerado, la legislación citada son solamente algunas que de forma ilustrativa han servido, remarcando que en todos los cuerpos de la legislación guatemalteca referente a la administración pública, se regulan actos o decisiones, con lo cual la legislación del acto administrativo, es tan extensa como la misma administración pública.



CAPÍTULO II

2. Definiciones teórico conceptuales sobre la lesividad administrativa, la probidad y medios de defensa

2.1 Definiciones teórico conceptuales de lesividad administrativa y probidad administrativa

a) Lesividad administrativa

Para entender la lesividad tenemos que remontarnos a sus orígenes y ver como en el transcurrir del tiempo se ha modificando de una forma rudimentaria hasta llegar a la perfección de esta acción administrativa. De conformidad con el autor Astolfi "La lesividad surge para dejar sin efectos aquellos mandatos del rey que producían lesión a los intereses de los súbditos y siendo dichas ordenes sustentadas en la discrecionalidad del monarca, se dejarán sin efecto en el momento que la propia autoridad así lo dispusiese; de igual manera en el caso que se causare lesión, es decir, que el acto o mandato emanado del monarca le causare daños o perjuicios, procedía a dejar sin efectos dicha disposición en el momento que lo considerara necesario, sin importar que vulneran derechos colectivos o particulares, pues era más importante resguardar el interés de la autoridad en si misma"⁴⁷.

⁴⁷ Astolfi, José Carlos, *Historia del Derecho*, Octava Edición, Editorial Kapeluzs, Buenos Aires, Argentina 1956, Pág. 237.



Como antecedente histórico de la lesividad administrativa se encuentra en España, donde se le consideró todo un proceso administrativo de carácter especial, siendo la postura que se asume en la presente investigación y como se apreciará en el desarrollo de la misma.

En España donde el contencioso-administrativo, cobra vigencia en el año de 1845, considerándolo como un recurso administrativo extraordinario y con la regulación del 13 de septiembre de 1888, se regula el contencioso-administrativo como autentico proceso.

Tiene su origen la lesividad administrativa en el Derecho Español, con la promulgación del Reglamento del 1 de octubre de 1845, dictado en la Ley Orgánica de los Consejos Provinciales del 2 de abril, en donde se le da la calidad de recurso extraordinario. Por lo tanto, es a partir de este Reglamento que se le inviste a la Administración de gozar de este recurso. Posteriormente, se modifico el anterior Reglamento, con la introducción de la ley del 13 de septiembre de 1888, que transformo el antiguo recurso, en un verdadero proceso.

En el derecho guatemalteco la lesividad administrativa, queda reconocida con la vigencia de la primera Ley de lo Contencioso-Administrativo, Decreto 1550 de la



Asamblea Legislativa, la cual regula la lesividad en un solo precepto legal, redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 3.- Podrá interponerse el recurso de lo contencioso-administrativo por la propia Administración, respecto a las providencias y resoluciones que por acuerdo se declaren lesivas para los intereses del Estado, salvo del caso de que hubiesen transcurridos, cinco años desde la fecha que se profirió la resolución de que se trata. Después con la promulgación de la Ley de lo contencioso-administrativa decreto 1881 del Presidente de la República, derogando la ley anterior, se regulo la lesividad a tres preceptos legales.

ARTÍCULO 10.- Podrá interponerlo, también, la propia administración respecto a las providencias y resoluciones que por Acuerdo Gubernativo se declaren lesivas para los intereses del Estado.

ARTÍCULO 18.- Segundo párrafo. El plazo para que la Administración utilice el recurso de lo contencioso-administrativo será también de tres meses contados desde el día siguiente al que se declare, por quien corresponda, lesiva para los intereses del Estado la resolución impugnada.

ARTÍCULO 19.- La declaración a que se refiere el artículo anterior no podrá ser hecha cuando hubieran transcurrido tres años desde que se dictó la resolución considerada como lesiva, teniéndose, en tal caso, por escrita la acción para reclamar.

En la actualidad el Decreto 119-96 del Congreso de la República, contempla la lesividad en dos artículos:



ARTÍCULO 20.- Características de la resolución administrativa.

Para plantear este proceso, la resolución que puso fin al procedimiento administrativo debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Que haya causado estado. Causan estado las resoluciones de la administración que decidan el asunto, cuando no sean susceptibles de impugnarse en la vía administrativa, por haberse resuelto los recursos administrativos.
- b) Que vulnere un derecho del demandante, reconocido por una ley, reglamento o resolución anterior.

Si el proceso es planteado por la administración por sus actos o resoluciones, no será necesario que concurren los requisitos indicados, siempre que el acto o resolución haya sido declarado lesivo para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esta declaración sólo podrá hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.

ARTÍCULO 23.- Plazo. El plazo para el planteamiento del proceso contencioso administrativo es de tres meses contados a partir de la última notificación de la resolución que concluyó el procedimiento administrativo, del vencimiento del plazo en que la administración debió resolver en definitiva o de la fecha de publicación del Acuerdo Gubernativo que declaró lesivo el acto o resolución, en su caso.



Pero que debe entenderse por lesividad administrativa en un sentido etimológico, "lesividad se deriva del vocablo lesión que viene del latín "laesio" o "laédere", que significa herir, daño o detrimento corporal causado por una herida golpe o una enfermedad"⁴⁸. Definiendo a la lesividad administrativa como Acción que conforma un proceso administrativo sui generis, teniendo como actor a la misma Administración Pública, en demanda que se anule un derecho o un acto que ella misma declaró a favor de un tercero, por medio de un contrato o una acción, por ir en decremento de los intereses de la Administración.

En un sentido jurídico, la lesividad es un término técnico legal aceptado dentro del campo del derecho administrativo el cual significa que un acto administrativo que vulnera los derechos y afecta los derechos del Estado. De allí que en su forma más amplia, es la que causa un daño de carácter patrimonial al Estado, como consecuencia de su ejecución. Sin embargo, la lesividad administrativa como institución jurídica plena, debe de entenderse en sus dos momentos principales, la parte administrativa comprendida en el procedimiento administrativo de lesividad, y en su parte jurisdiccional comprendida en el procedimiento contencioso-administrativo.

La lesividad administrativa es una institución jurídica que cuenta con gran relevancia dentro del quehacer de la Administración Pública tanto en nuestro medio como en otros

⁴⁸ Diccionario Enciclopédico Quillet, Editorial Argentina Aristides Quillet, S.A., Buenos Aires, Argentina, Impreso y hecho en México, 1974, Tomo V, Pág. 401



países del mundo; se produce cuando el acto administrativo es contrario exclusivamente, a los derechos o intereses del Estado. El acto administrativo desfavorable a los intereses del administrado, es ajeno al estudio de la lesividad, puesto que es distinto a su proyección, naturaleza y efectos del acto administrativo lesivo para el Estado. El administrado cuando es vulnerado en sus derechos puede interponer los recursos administrativos de revocatoria y reposición, por lo que a él, le parece desfavorable o perjudicial, con el propósito que se deje sin efecto el mismo y sino con el objetivo que sea tenga por agotada la vía administrativa, como fase previa antes de plantear el procedimiento contencioso administrativo. Generalmente el proceso contencioso administrativo es planteado por el administrado al encontrar la decisión firme o por haberse agotado la vía administrativa, por lo que el administrado puede recurrir al Tribunal de lo Contencioso administrativo a plantear su inconformidad, con el objeto que en sentencia se resuelva, revoque, confirme o modifique el acto adverso a sus derechos e intereses, en caso de un acto sea declarado lesivo, este se hará por medio Acuerdo Gubernativo, emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, lo que manifiesta una excepción la interposición del quien es el actor en el promoción del procedimiento contencioso administrativo.

La existencia, estudio y entendimiento de la lesividad administrativa dentro del campo jurídico aparece varias inquietudes, entre dichas inquietudes tienen que surgir dos de ellas: a) ¿Cómo puede el Estado realizar un acto administrativo que sea lesivo o desfavorable a si mismo; b) Porque al ser un acto lesivo el Estado para dejarlo sin



efecto debe de realizar un acto administrativo y jurisdiccional complejo, en vez de revocarlo o anularlo de oficio? desde un punto de vista particular, en realidad las respuestas a tales interrogantes no son difíciles de comprender y resolver, pues se sustentan en fundamentos teóricos prácticos, lo cual enmarcan la justificación de la lesividad administrativa.

La primera inquietud se manifiesta en que el Estado, concretamente la Administración Pública, no es una unidad invisible, por el contrario, su organización comprende una pluralidad de dependencias, oficinas o entidades con diferentes competencias, lo que abre la posibilidad de que los actos de un órgano administrativo, sean considerados por otros como contrarios o los derechos o intereses del Estado. Esto significa que un órgano administrativo centralizado, descentralizado o autónomo, al actuar dentro de sus propias facultades regladas y atribuciones discrecionales que la ley le permite puede realizar actos administrativos que pueden afectar los derechos o intereses de otro órgano de la Administración. Lo cual la determinación de la lesividad por el mismo órgano administrativo autor del acto resulta posible pero aunque excepcional. Debe de tenerse en cuenta que al causarle la lesión a un órgano administrativo cualquiera, sea esta lesionando no solo al aparato estatal en si mismo, sino también a la población, como elemento esencial del Estado, pues es ella a quien se debe la Administración Pública, quien realiza su actividad encaminada a obtener, el bien común de la colectividad y de manera alguna su menoscabo o detrimento. Así pues, cuando resulta



un acto administrativo lesivo se afectan los intereses o derechos de la Administración Pública, como los de los administrados.

Por otro lado la segunda inquietud, surge del hecho de que puede parecer extraño y complicado de que para dejar sin efecto un acto administrativo que afecten los derechos e intereses del Estado, deba iniciarse un procedimiento administrativo complejo, luego promover un difícil, largo y tedioso proceso contencioso administrativo, en vez de dejarse sin efecto y de oficio y sin mayores formalidades el acto administrativo considerado como lesivo. Ante esta circunstancia, puede decirse categóricamente que para tomar esa actitud aparentemente fácil y sencilla no es tan simple como parece y hace suponer, en vez de desvanecer, las consecuencias lesivas del acto, ocasionaría efectos no mucho más lesivos, sino también ilegales. Por eso la existencia del trámite contencioso administrativo y judicial de la lesividad ostenta una doble justificación. En primer lugar que en dejarse sin efecto de oficio y en forma unilateral el acto considerado como lesivo podría dañarse o perjudicarse intereses privados de un tercero, por lo que deben de recordarse los principios de intangibilidad que no pueden afectarse derechos adquiridos de los administrados y por el principio de defensa ya que todo persona tiene derecho a defenderse en lo que lesione sus intereses y por otro aspecto se encuentra la vía gubernativa o administrativa ya se ha agotado y en consecuencia el acto administrativo ya ha sido consentido por los administrados. De esa manera, la lesividad administrativa se fundamenta en un principio rector de que la facultad revisora de los actos administrativos puede ejecutarse



oficiosamente siempre que los mismos no hayan sido consentidos por los administrados y aun por la propia Administración, pues en caso contrario esta última solo podrá dejar sin efecto el acto administrativo cumpliendo los plazos y siguiendo los trámites y formalidades administrativas y jurisdiccionales aplicables.

Por tales razones ante la imposibilidad que tiene la Administración Pública para dejar sin efecto de oficio el acto administrativo considerado como lesivo, esta debe de promover el proceso contencioso administrativo, para que jurisdiccionalmente se resuelva si efectivamente existo o no, lesividad y por ende procede la acción planteada, ya que solo una resolución emanada del tribunal de justicia competente, producto de un proceso previo legal y justo, puede pesar los derechos adquiridos de los particulares y actos consentidos tanto por estos como por la Administración Pública, pues si el Estado actuara de forma unilateral y oficiosa, caería en arbitrariedad y abuso de poder, y eso en nuestro tiempo actual es inadmisibles dentro de un Estado Constitucional de Derecho.

b) Probidad administrativa

Para el tratadista Cabanellas, Probidad es: "Rectitud del ánimo y del proceder, integridad, honradez, hombría de bien".⁴⁹ Según este concepto se considera la probidad como una acción virtuosa o recto modo de proceder. Desde el punto de vista doctrinario, el concepto de probidad según el jurisconsulto Ulpiano, lo componía una

⁴⁹ Cabanella, Guillermo. *Diccionario Derecho Usual*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 2005. Pág. 389.



trilogía de consejos de conducta, la que resumía en la forma siguiente:

honestamente, no hacer daño a nadie y dar apoyo a cada uno conforme a lo suyo.

Se ve entonces que el concepto de probidad se enfoca desde lo ético, lo moral y el derecho, que en la base del derecho o de la conducta jurídica ésta la ética o moral, que lo legal ha de ser también moralmente lícito y que el derecho, que regula la conducta externa de los hombres en sus relaciones convencionales y que no puede basarse en supuestos o posibles de los hombres, sino de sus acciones externas tal como aparecen y pueden ser comprobadas, ha de sustentarse en la justicia como virtud ética.

El Estado mismo, como comunidad que tiene su fundamento en los fines existenciales del hombre, forma parte del orden ético y es un valor ético. Nada caracteriza tan abiertamente la esencia ética del Estado, como su función de realizar el mínimo ético, de la convivencia humana y dirigir todo su esfuerzo al logro del bien común de todos los ciudadanos.

La probidad es el actuar recto y honradamente en la vida. Esta es la probidad individual o personal. La probidad que interesa desde el punto de vista de la ética pública se refiere al comportamiento de los servicios, servidores y funcionarios públicos, en la realización eficiente del servicio y en el uso de los recursos del Estado en cumplir sus



finés, sin desviaciones que signifique traspaso de recursos públicos a fines particulares ajenos al servicio.

Las definiciones de lo que debe ser la probidad ponen el énfasis en la vigencia de principios generales, además de las leyes y reglamentos. Esto es muy importante porque para muchos funcionarios la probidad consiste en cumplir formalmente las leyes, olvidando su espíritu. La otra falta en la concepción de probidad vigente es que se la entiende como una conducta pasiva. Los funcionarios en general, son probos, pero nada hacen cuando ven desarrollarse procesos corruptos en su servicio. Esto se fundamenta en que a ellos no les compete porque no interviene en el proceso. La probidad que se privilegia es una conducta activa, no basta ser honesto, hay que lograr que el servicio sea honesto y que la totalidad de los miembros de él lo sean. Nadie puede excusar su deber de denunciar la corrupción, especialmente si es funcionario público.

2.2 Cómo se manifiesta la probidad en los actos administrativos según la legislación guatemalteca

Los principios de la probidad, que se deducen de las leyes guatemaltecas son:

- Cumplimiento estricto de los preceptos constitucionales y legales;
- El ejercicio de la función administrativa con transparencia;



- La preeminencia del interés público sobre el privado;
- La prudencia en la administración de los recursos de la administración pública;
- Promoción, publicación e implementación de acciones y programas de capacitación y difusión de valores éticos, imparcialidad y transparencia de la gestión administrativa;
- Apoyar la labor de detención de casos de corrupción;
- La actuación con honestidad y lealtad en el ejercicio del cargo o empleo, o en la prestación de servicio.
- Incorporar incentivos para la carrera administrativa;
- El fortalecimiento de los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servicios públicos;
- Establecimiento de procedimientos administrativos que faciliten las denuncias por actos de corrupción.

2.2.1 Análisis de las diferentes leyes de probidad en la legislación guatemalteca

La primera regulación legal sobre la Probidad se dio con el Decreto Número 1707 de la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala, Ley que cobro vigencia el 1 de julio de 1931, regulaba la obligación de presentar su declaración de todos sus bienes y deudas en papel del sello de última clase, previo al aceptar el cargo o empleo y antes



de tomar posesión del mismo. La Declaración Jurada Patrimonial comprendía, con la debida separación, los bienes y deudas de la esposa e hijos que estén bajo la patria potestad y de los ajenos que tengan en administración, la cual acompañaban en papel sellado de última clase de testimonio de las escrituras y las demás constancias que acreditaban la declaración.

ARTÍCULO 9º de dicho cuerpo legal se indicaba: Al cesar un empleado en las funciones de su cargo, y aún durante el tiempo que lo desempeñe, cualquiera persona puede, sin responsabilidad alguna y por comparación de bienes o haberes, deducirle cargos ante la Dirección General de Cuentas o la Inspección General de Hacienda, quienes procederán a la investigación en forma sumaria; y si de ella se desprendiera indicio racional de la perpetración de alguno de los delitos, se pondrán los hechos en conocimiento de quien corresponda para que se deduzcan las responsabilidades a que haya lugar.

En dicha Ley se indicaba que la persona que supusiere bienes u ocultare deudas, o faltase a la verdad, y el que no cumpliera con hacer la declamación, sería juzgada y castigada con la pena de un año de prisión correccional y por consiguiente suspendido en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las de más responsabilidades a que haya lugar. Concluyendo, que en la Ley precitada no se contemplaba la extensión del finiquito. El uno de febrero de 1955 el Decreto Número 203 del Presidente de la



República, Ley de Probidad, sustituye y deroga el anterior Decreto Legislativo Número 1707.

En el **ARTÍCULO 1** de este Decreto, indicaba quienes quedaban obligados a presentar al Tribunal y Contraloría de Cuentas, la Declamación Jurada Patrimonial de todos sus bienes y deudas. En este decreto se definía para los efectos de dicha Ley, quienes son funcionarios y quienes empleados públicos. Se daba un amplio concepto de Patrimonio Público, entendiéndose como tal los bienes, valores, derechos, enseres, productos y de más objetos de cualquier naturaleza que pertenezcan al Estado, a las Instituciones Públicas, autónomas y descentralizadas, los que señala la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Civil, los fondos y aportes que perciban los Comités, Asociaciones y Patronatos y los demás que regulen leyes específicas. Se señalaban también la responsabilidad administrativa, la Civil y la Penal, las atribuciones de la Contraloría General de Cuentas y del Ministerio Público.

El **ARTÍCULO 5** del mismo cuerpo legal, establecía, al igual que el anterior Decreto, que las Declaraciones Juradas Patrimoniales deben de hacerse bajo protesta de decir verdad. Aquellas personas que supongan bienes u oculten deudas serían destituidas inmediatamente del cargo o empleo sin perjuicio de las responsabilidades penales en que incurran; y quienes ejerzan cargos de elección popular cesarán por ese mismo hecho en el desempeño de los mismos, previas las formalidades legales.



La Declaración Jurada Patrimonial, comprendía un detalle de todos los bienes y deudas propias del declarante, de su cónyuge e hijos menores o incapaces que se encuentren bajo su patria potestad, identificando e indicando su precio o valor estimativo y con respecto a las deudas se debía expresar su monto, su naturaleza y el nombre del acreedor. Para la presentación de la declaración, se fijaba un plazo de treinta (30) días siguientes a partir de la fecha de toma de posesión del cargo o empleo. Para quienes cesaban en el ejercicio de sus cargos deberían presentar al Tribunal y Contraloría de Cuentas dentro de los 15 días siguientes a la entrega, una declaración de los bienes que poseía y deudas que tuviere en esa fecha, los de su cónyuge, hijos menores o incapaces que estén bajo su patria potestad. El incumplimiento de esta obligación era sancionada conforme a la ley que regía la materia. Recibida la declaración, se designaba a un contralor de cuentas para que realizara la investigación y efectuara un estudio comparativo de los bienes y deudas que el interesado hubiere detallado en sus diversas declaraciones a fin de establecer si existió o no enriquecimiento indebido. Realizado el estudio el contralor de cuentas, remitía el expediente con dictamen a la Presidencia del Tribunal y Contraloría de Cuentas, la cual si lo encontraba conforme, le daba su aprobación mandando a expedir el Finiquito correspondiente, conforme el artículo 15 del Decreto Numeró 89-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Probidad y Responsabilidades, publicado el 15 de noviembre de 1996, dejó sin efecto el Decreto Número 203 del Presidente de la República, Ley de Probidad. En este Decreto en el Capítulo Primero se señalaban las Normas Generales.



En el **ARTÍCULO 1** se indicaba el objeto de la Ley, el cual era prevenir, perseguir y sancionar el enriquecimiento ilícito y los delitos contra la cosa pública y demás intereses del Estado, de sus Instituciones Descentralizadas, Autónomas, estableciendo las acciones legales para sancionar los actos u omisiones que constituyeran delitos, faltas o hechos de responsabilidad que en el ejercicio de sus cargos cometieran los dignatarios, autoridades, funcionarios, empleados públicos y demás personas individuales y jurídicas que manejaran, administraren, custodiaren, recaudaren e invirtieran fondos o valores públicos, y se determinara la responsabilidad administrativa, penal o civil de los mismos. La Contraloría General de Cuentas dentro del ámbito de su competencia, le correspondía dentro de otras las siguientes obligaciones: La investigación sobre la responsabilidad y probidad en materia de protección del patrimonio público. Como algo muy especial en esta Ley se tipificó el enriquecimiento ilícito.

En el **ARTÍCULO 33** expone: Incurrir en enriquecimiento ilícito el dignatario, autoridad, funcionario y empleado público, que durante el desempeño de su cargo o dentro de los dos años siguientes a su cesación y sin poder justificarlo, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpósita persona, que notoriamente sobrepasen sus posibilidades económicas, personales y la de su cónyuge, hijos menores o incapacitados, así como los que se encuentren bajo su patria potestad, tutela o guarda. Dicho delito se sancionaba con prisión de tres a diez años y multa de diez mil quetzales (Q.10,000.00) a cincuenta mil quetzales (Q.50,000.00), más inhabilitación



para obtener cargos, empleos o comisiones públicas y para ser contratistas o concesionarios de obras o servicios públicos. Vemos que esta Ley tipificaba y sancionaba el delito cometido.

Para la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial, el **ARTÍCULO 17** señalaba un plazo de 30 días siguientes a la toma de posesión del cargo y 30 días posteriores a la fecha en que cesen en el ejercicio del empleo o funciones públicas. Presentada la declaración, la Contraloría General de Cuentas procedía a comprobarla recabando los informes que creyere necesarios y practicando las diligencias pertinentes. Si de la verificación se comprobaba inexactitudes, lo comunicaba al interesado para que éste dentro de un plazo máximo de 15 días, contados a partir de la notificación, rectificara bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad administrativa la cual era sancionada por la Institución Fiscalizadora de acuerdo con la Ley.

Las Declaraciones presentadas oportunamente por las personas obligadas para ello, eran ampliadas en su patrimonio en el mes de enero de cada año, cuando adquirían bienes inmuebles por cualquier título o valor; así como también si se adquirían bienes o deudas mayores de cincuenta mil quetzales (Q.50,000.00). Cuando el interesado cesaba en el desempeño de su cargo o empleo, la Contraloría General de Cuentas realizaba un estudio comparativo del activo y pasivo que el obligado había incluido en sus diversas declaraciones, con el fin de establecer si hubo enriquecimiento ilícito u otro acto constitutivo de responsabilidad de acuerdo a la Ley.



Con fecha 31 de enero de 1997 el Decreto Número 8-97 del Congreso de la República de Guatemala, sanciona la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, entra en vigencia, sustituye y deroga al Decreto Legislativo Número 89-96. En el Decreto en referencia, se señalaba el plazo de treinta 30 días siguientes a la fecha de toma de posesión del cargo o empleo a presentar Declaración Patrimonial, por lo que todas las personas que ocuparen cargo o empleo público quedaban obligadas a la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial ante la Contraloría General de Cuentas, en las cuales se debían de detallar todos los bienes y deudas propios del declarante, de su cónyuge e hijos menores o incapaces que se encontraren bajo su patria potestad, los que debían de declararse bajo juramento de decir verdad; y aquellos que suponiendo bienes y ocultando deudas incluyeran o no incluyeran en sus declaraciones, serían inmediatamente destituidos de sus cargos o empleos, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que incurrieran, y quienes hubieren ejercido cargos de elección popular cesarían por ese mismo hecho en el desempeño de los mismos, previas las formalidades legales. Dicha declaración se realizaba por duplicado en formularios impresos proporcionados por la Entidad Fiscalizadora. Presentada la declaración inicial en el plazo estipulado en la ley, el artículo 4 indicaba en que casos se debía de ampliar. El artículo 13 del mismo cuerpo legal, establecía que quienes cesaban en el ejercicio de sus cargos, debían presentar ante la Contraloría General de Cuentas, dentro de los 15 días siguientes a la entrega, una declaración de los bienes que poseían y así mismo sus deudas que tuviera en esa fecha, los del cónyuge y de sus hijos menores o incapaces que estén bajo su patria potestad. El incumplimiento de dicha obligación se le sancionaba con una multa



económica, dependiendo de la cuantía del sueldo devengado por el declarante. Recibida la declaración a la se hace referencia en el artículo anterior citado, la Contraloría General de Cuentas designaba un contralor de cuentas, para que iniciase la investigación y estudio comparativo de los bienes y deudas que el interesado hubiere detallado en sus diversas declaraciones, a fin de establecer si existía o no enriquecimiento indebido.

Realizado el estudio el contralor de cuentas lo remitía con el dictamen a la Jefatura de la Contraloría General de Cuentas, la cual si lo encontraba conforme, le daba su aprobación mandando a expedir el Finiquito correspondiente, con base al artículo 15 del Decreto en mención.

Si el dictamen del Contralor de Cuentas contenía uno o varios reparos o hallazgos de auditoria, el Contralor General de Cuentas promovía el Juicio de Cuentas que procediere de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Si de resultas de dicho Juicio se desprendía la comisión de un delito, se hacia del conocimiento de la autoridad competente para lo que hubiere lugar. El espíritu de las cuatro leyes derogadas, Decretos Números 1707 de la Asamblea Legislativa, 203 del Presidente de la República, 89-96 y 8-97 del Congreso de la República de Guatemala, era garantizar la honestidad y probidad en el manejo de los caudales del Estado por parte de los funcionarios y empleados públicos. De todo lo anterior da como resultante la promulgación del Decreto 89-2002 don este contiene un capitulo completo sobre la



presentación de la Declaración Patrimonial comprendidos del artículo 20 al 30, destacando algunos preceptos importantes a señalar:

ARTÍCULO 21: En este articulado textualmente se lee "La declaración patrimonial es la declaración de bienes, derechos y obligaciones que bajo juramento deberán presentar ante la Contraloría General de Cuentas, los funcionarios públicos como requisito para el ejercicio del cargo o empleo; y, al cesar en el mismo, como requisito indispensable para que se le extienda el finiquito respectivo. Están sujetos a la obligación de cumplir con la declaración jurada patrimonial las personas siguientes:

a) Los sujetos de responsabilidad a que se refieren los incisos a), b), c), d), y e) del artículo 4 de la presente Ley, excepto aquellos cuyo sueldo mensual sea inferior a ocho mil quetzales (Q.8,000.00), y no manejen o administren fondos públicos.

b) Todos los funcionarios y empleados públicos que trabajen en aduanas, puestos fronterizos, Dirección General de Migración, puertos y aeropuertos de la República, o que se encuentren temporalmente destacados en dichos lugares.

c) Cualquier otra persona distinta a las indicadas en el artículo 4 de esta ley cuando de las investigaciones surjan indicios de su participación en actos constitutivos de delitos o faltas contra los bienes tutelados por la presente Ley. En el **ARTÍCULO 21** se establece la confidencialidad de la Declaración; **ARTÍCULO 22** el plazo que se computa de la siguiente forma "La declaración jurada patrimonial deberá ser presentada, por los obligados, dentro de los treinta (30) días siguientes de la fecha efectiva de toma de



posesión del cargo o empleo, y dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha en que cesen en el ejercicio del cargo o empleo: **ARTÍCULO 23**, este establece como el la legislación anterior la presentación de la Declaración Patrimonial, en formularios impresos proporcionados por la Contraloría General de Cuentas; **ARTÍCULO 24**, impone a la Contraloría General de Cuentas, la comprobación de las declaraciones presentadas por el funcionario; **ARTÍCULO 25**, preceptuando un dato muy interesante "Además de lo establecido en el artículo precedente, para efectos de la comprobación de la declaración jurada patrimonial, las oficinas públicas y bancos del sistema, así como las personas individuales y jurídicas que el declarante mencione como deudores o acreedores, quedan obligados a suministrar la información que la Contraloría General de Cuentas les requiera, dentro de los plazos que dicha entidad les imponga, previniéndoles que de incumplir con tales requerimientos se promoverán en su contra las acciones judiciales pertinentes". Por lo que el secretismo de la información bancaria no existiría si es funcionario público con el fin de buscar la transparencia y evitar la corrupción; **ARTÍCULO 26**, puntualiza la ampliación de la declaración cuando el funcionario adquiere bienes o compras y/o pérdidas mayores a Q50,000.00; **ARTÍCULO 29 y 30**, se encuentra establecido la revisión de los activos y pasivos del funcionario para que la Contraloría General de Cuentas dictamine el correcto balance y extienda el finiquito correspondiente. Al establecer un Capítulo completo hacia este procedimiento, el Estado busca la transparencia de aquellos que son elegidos para cargos públicos o nombrados para guiar una institución, para lo cual como medio de control establece este requisito al cese de sus actividades, destacando una situación importante la regulación de la información bancaria por parte del funcionario o interposita persona.



Ampliando de manera amplia el accionar en la búsqueda de vestigios de mal manejo de fondos públicos.

2.3 Sujetos que pueden accionar medios de defensa en contra de los actos lesivos

Por ser un procedimiento especial de la Administración Pública, los sujetos procesales ejecutantes de tal derecho, tienen que estar debidamente legitimados por la misma Administración. De conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo vigente, los sujetos que la ley autoriza o faculta para iniciar el proceso contencioso administrativo son:

- a) La persona que se crea perjudicada por un acto administrativo, es decir, aquella que haya sido afectada en sus derechos de índole administrativo; aquí que el administrado actúa como sujeto activo; y
- b) La propia Administración Pública respecto a los actos administrativos que por Acuerdo Gubernativo se declaren lesivos para los derechos o intereses del Estado; en donde la Administración Pública actúa como sujeto activo ante la Administración Pública centralizada, descentralizada, autónoma y Empresas Estatales.



2.4 Procedimiento de declaratoria de lesividad

Dentro de nuestro sistema jurídico administrativo, no existe ley o reglamento alguno que establezca o regule en forma taxativa y precisa el actuar de la Administración Pública, ni mucho menos el trámite que debe de seguirse en sede administrativa. Esto hace el procedimiento administrativo se lleve con cierta libertad, es decir, que sea discrecional. En cuanto al ámbito jurisdiccional, tampoco existe una tramitación especial para el caso de lesividad, por lo que se aplica el mismo proceso contencioso administrativo ordinario que establece la ley de la materia.

2.4.1 Fase administrativa

La lesividad administrativa puede ser conocida de dos maneras o formas:

- a) **DE OFICIO:** Por órgano administrativo que realizó el acto: Si es el mismo órgano administrativo autor del acto el que considera la lesividad, procede a iniciar el trámite respectivo, solicitando un estudio o dictamen al departamento jurídico del mismo. Dicha asesoría jurídica emite el estudio o dictamen, el cual puede ser favorable o desfavorable a la lesividad. Si es desfavorable allí finaliza el procedimiento, pero si es favorable, el órgano administrativo remite el expediente a la Procuraduría General de la Nación para solicitar su opinión.
- b) **A INSTANCIA DEL PARTE:** A través de un órgano administrativo cualquiera, ya sea centralizado, descentralizado o autónomo, generalmente que sea superior jerárquico o que se ejerza funciones de supervisión fiscalización o revisión, muy



comúnmente llamados por el Autor Rafael Godínez, policía administrativa, o bien de un órgano o entidad administrativa obligada a cumplir con el acto administrativo según el caso.

La entidad jerárquicamente superior o entidad supervisora, fiscalizadora o revisora puede ser: La Presidencia de la República, la misma Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de Cuentas, La Superintendencia de Bancos, Municipalidades, Entidades centralizadas o descentralizadas y autónomas. Puede observarse que, generalmente, el procedimiento administrativo de lesividad comienza con un estudio o dictamen cuya conclusión consiste señalar que determinado acto administrativo es lesivo a los derechos o intereses del Estado.

Después de haberse iniciado el citado proceso, la Administración Pública, a través del órgano autor del dictamen o cualquier otro órgano de la misma, ha llegado a la conclusión de la existencia de un acto lesivo, por lo que remite el expediente a la Procuraduría General de la Nación, para que realice el respectivo análisis y esta se pronuncie al respecto a través de un estudio o un dictamen; de allí que la Procuraduría General de la Nación puede aprobar el dictamen que se le somete a su conocimiento o emitir otro, el cual puede ser: a) Desfavorable a la lesividad, por lo que finaliza el procedimiento; b) Favorable a la lesividad, por lo que la Procuraduría General de la Nación, ha respaldado la acción, por lo cual se ve aprobado el dictamen proferido por la entidad interesada o autora, el expediente puede regresar a la entidad autora



accionante de la lesividad, para la redacción del Acuerdo Gubernativo, o bien sea la misma Procuraduría General de la Nación, el cual lo elaboré, remitiendo el expediente a la Secretaría General de la Presidencia, lo cual traslado al Cuerpo Consultivo de la Presidencia.

Todo lo anterior lo establece el artículo 9 literales b y c de la Ley del Organismo Ejecutivo, quienes opinarán sobre la procedencia de emitir el Acuerdo Gubernativo solicitado, pudiendo aprobar, desaprobado o modificar el proyecto de Acuerdo Gubernativo. Con posterioridad, se remite a la Presidencia de la República, para que el señor Presidente Constitucional de la República en Consejo de Ministros, en el que declara en definitiva la lesividad del acto administrativo al firmar el Acuerdo Gubernativo respectivo, de conformidad con los artículos 183 literal e, 194 literal g y 195 de la Constitución Política de República de Guatemala; 17 literal b y 27 literal j de la Ley Organismo Ejecutivo; y 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo vigente. El Acuerdo Gubernativo en su 1° artículo declara la lesividad del acto lesivo. En 2° ordena a la Procuraduría General de la Nación que en su calidad de representante legal del Estado promueve al Contencioso Administrativo correspondiente.

La declaratoria de lesividad puede ser de forma total o parcial. Es parcial cuando se refiere a una sola parte de acto administrativo, resoluciones de oficio y trámite; y será total cuando se refiera a todo el contenido del acto administrativo, resolución de oficio, trámite y la que decida el asunto.



El Acuerdo debe ser publicado en Diario Oficial, con el propósito de hacer de conocimiento público y como doble propósito como notificación a los interesados, según se establezca en el mismo acuerdo. Por último el expediente regresa a la entidad autora de la promoción de la lesividad, quien lo remite a la Procuraduría General de la Nación con certificación del Acuerdo Gubernativo. El tramite descrito se sustancia hasta el punto sin intervención del administrado, ya que podrá entenderse la lesividad hasta que en el Diario Oficial se publique el Acuerdo Gubernativo o bien el tribunal correspondiente, notifique la demanda del contencioso administrativo, en donde podrá tomar las actitudes que considere necesarias.

2.5 Órgano jurisdiccional que conoce sobre los actos de lesividad

2.5.1 Fase jurisdiccional

El procedimiento de lesividad así como el proceso de lesividad constituyen en sí dos fases como se menciono anteriormente, el proceso Contencioso Administrativo se ventila ante el Tribunal de lo contencioso Administrativo, siendo este un proceso de conocimiento que supone la impugnación del acto administrativo, cuando se declara la lesividad de acto administrativo, existe la idea que con solo la existencia de las publicaciones en el Diario Oficial del Acuerdo, el Estado puede actuar en contra de los derechos adquiridos, por lo que esta concepción es equivocada, pues la lesividad debe de ser alegada y probada en juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues de lo contrario la declaración queda en una simple publicación. Esta fase del proceso inicio cuando la Procuraduría General de Nación, planteo el proceso



Contencioso Administrativo para la declaratoria de la lesividad, esta acción se enmarca dentro de los artículos 252 de la Constitución de la República de Guatemala y 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Con el referido proceso se pretende que jurisdiccionalmente sea dejado sin efecto el acto administrativo, el fallo judicial debe de pronunciarse acerca de los efectos y consecuencias jurídicas de la declaratoria de la lesividad, teniendo un plazo legal de tres años para la interposición de la acción lo cual se encuentra establecido en el artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Las fases contenidas en el proceso Contencioso Administrativo, es muy parecida con el juicio civil tipo ordinario contenido en el Código Procesal Civil y Mercantil, con las correspondientes variantes administrativas, haciendo la aseveración que los artículos se mencionan a continuación son pertenecientes a la Ley de lo Contencioso Administrativo, señalando aquellos que no pertenezcan a este cuerpo legal; primero.

2.5.2 Interposición de la demanda

Si se realiza la declaración respectiva dentro del plazo legal referido, el Estado a través de la Procuraduría General de la Nación, de tres meses contados de la fecha de publicación del Acuerdo Gubernativo en el Diario Oficial, como lo establece el artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. La demanda del proceso contencioso administrativo, debe contener las formalidades de ley establecidas en el artículo 28, y



debe ser acompañada con los documentos que sustenten o funden el derecho que reclama el Estado. Artículo 29 de la Ley de lo contencioso Administrativo. Los documentos que suelen acompañarse son los títulos que acrediten la personería del Procurador General de la Nación, tales como la certificación del Acuerdo Gubernativo de nombramiento del cargo y del Acta de toma de posesión; así mismo certificación o fotocopia legalizada de los documentos donde consten los actos administrativos lesivos; fotocopia de los dictámenes realizados; y certificación del Acuerdo Gubernativo que declaró lesivo el acto, entre otros.

Si la demanda presenta errores, deficiencias u omisiones subsanables se señalará plazo para que el demandante lo enmiende. Si éstas son insubsanables, se rechazará de oficio, lo cual se encuentra establecido en el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Si la demanda contiene los requisitos de forma, el Tribunal, pedirá los antecedentes directamente al órgano administrativo autor del acto, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la misma, con apercibimiento de que en caso de incumplimiento se le procesará por desobediencia, además de que el tribunal entrará a conocer el proceso teniendo como base lo dicho por el actor. Recibida la remisión, el órgano administrativo requerido debe enviar los antecedentes, con informe circunstanciado, dentro de los diez días hábiles siguientes al pedido. Si no lo envía, el tribunal admitirá para su trámite la demanda, sin perjuicio de que pueda presentarse el expediente en cualquier etapa procesal, lo que está establecido en el artículo 32 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Encontrándose los antecedentes en el tribunal,



éste examinará la demanda con relación a los mismos, y si la encontrare arreglada a Derecho, la admitirá para su trámite. La resolución de trámite se dictará dentro de los tres días siguientes a aquel en que se haya recibido los antecedentes o en que haya vencido el plazo para su envío, que se fundamenta en el Artículo 33 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. En esa relación, el tribunal resolverá discrecionalmente sobre las providencias precautorias urgentes o indispensables que fueron solicitadas, en la demanda por el actor, lo que se establece en el artículo 34 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

2.5.3 Emplazamiento

En la resolución de trámite de la demanda, también se emplazará a todas las partes procesales, a quienes se les dará audiencia por un plazo común de quince días. Los emplazados son: a) El órgano administrativo autor o promotor del acto; b) Las personas que aparezcan con interés en el expediente, tales como las personas individuales y jurídicas que favorezcan al acto administrativo; y c) La Contraloría General de Cuentas, si fuere un asunto de hacienda pública. En el proceso de lesividad, la Procuraduría General de la Nación no debe ser emplazada, ya que es ella la que lo planteó el proceso correspondiente y quien ostenta la legitimación activa. Todos los emplazados deben pronunciarse sobre el fondo del asunto, como está establecido en el artículo 35 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.



2.5.4 Actitudes frente a la demanda

Dentro del plazo anterior, los sujetos procesales emplazados pueden tomar las siguientes actitudes: a) Interponer Excepciones Previas, dentro del quinto día del emplazamiento, las cuales se tramitarán en la vía incidental; b) Rebeldía, en tal caso se tendrá por contestada la demanda en sentido negativo; c) Contestación de la Demanda en Sentido Positivo o Allanamiento, en que se procederá a dictar sentencia; d) Contestación de la Demanda en Sentido Negativo, la cual puede ser una simple oposición, o bien por interposición de Excepciones Perentorias, que serán resueltas en sentencia; y e) Reconvención, si fuera el caso, la cual se plantea en el propio memorial de contestación de la demanda, únicamente en los casos concretos y concesiones administrativas, esto se encuentra establecidos del artículo 36 al 40 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

2.5.5 Período de prueba

Con la existencia de hechos controvertidos al haberse contestado la demanda en sentido negativo, se abrirá a prueba el proceso por el plazo de treinta días. Este plazo podrá declararse vencido, cuando se hubieren recibido todos los medios de prueba ofrecidos, como se establece en los artículos 41 y 42 de la Ley de los Contencioso Administrativo.



2.5.6 Vista

Vencido el período de prueba, se señalará día y hora para la vista, por un plazo de quince días, como se establece en los artículos 43 y 142 de la Ley del Organismo Judicial.

2.5.7 Auto para mejor fallar

Transcurrida la vista, el tribunal puede dictar auto para mejor fallar por un plazo que no exceda de diez días, para practicar cuantas diligencias fueren necesarias a fin de determinar el derecho de los litigantes, como se establece en el artículo 44 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

2.5.8 Sentencia

Verificada la vista o realizado el auto para mejor fallar, el tribunal dictará sentencia dentro de un plazo de quince días. En dicha sentencia examinará en su totalidad la legalidad y juridicidad del acto cuestionado de lesivo, pudiéndolo revocar, confirmar o modificar, como queda establecido en los artículos 45 y 142 de la Ley del Organismo Judicial.



2.5.9 Impugnación de la sentencia

Contra la sentencia respectiva puede interponerse el recurso extraordinario de Casación ante la Corte Suprema de Justicia, establecido en los artículos 27 y 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.5.10 Ejecución de la sentencia

Firme la sentencia, se devolverá el expediente al órgano administrativo con certificación de lo resuelto; en aquella se señalara un plazo prudencial al órgano administrativo que corresponda para que cumpla o ejecute lo resuelto. La sentencia es ejecutable en la vía de apremio ante los tribunales competentes del ramo civil o ante la competencia económica coactiva, como queda establecido en los artículos 47 y 48 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.



CAPITULO III

3. Procedimiento administrativo para la creación de registros estatales

3.1 Análisis de la creación de registros estatales según la ley del organismo ejecutivo decreto 114-97.

3.1.1 Fase del organismo ejecutivo

Siendo esta una función no derogable del organismo ejecutivo, como lo señala la diccionario de la lengua española en su vigésima segunda edición, define crear "Establecer, fundar, introducir por primera vez algo; hacerlo nacer o darle vida, en sentido figurado"⁵⁰, el cual se verá influenciado por el momento que la sociedad vive, este factor puede ser de carácter económico, social, técnico, o resultante de un compromiso inmerso en convenio celebrado por el Estado de Guatemala en Tratado Internacional o cualquier otro tipo de pacto nacional o internacional, por lo que la creación de registros estatales carece en ocasiones de un objetivo técnico y de probidad.

En la legislatura guatemalteca, este proceso se puede enfocar desde dos momentos importantes en el que se encuentra establecidos el primero, en el Organismo Ejecutivo y el segundo, en el Organismo legislativo, por ser un nueva entidad de carácter

⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, Printed Colombia 2001, pág. 454.



centralizado, autónomo o descentralizado, tiene sus incidencias dentro del Presupuesto General de la Nación por lo que se ve reflejado dentro de esquema programático del gasto público al consignarse el rubro presupuestario para la erogación de recurso económico para su funcionamiento.

Teniendo como primera fase de estudio la creación de registros estatales, en la ley del Organismo Ejecutivo vigente, como lo establece Artículo veinticinco "Por medio de acuerdo ministerial, los ministros podrán crear y suprimir Unidades Especiales de Ejecución, las cuales les estarán adscritas y responderán ante su autoridad. En el Acuerdo de creación se establecerán los recursos materiales, humanos y financieros de los cuales dispondrán para el descargo de sus funciones. Las Unidades Especiales de Ejecución podrán llevar a cabo planes, programas o proyectos específicos, adecuándose a las necesidades de funcionamiento de la organización ministerial. Serán dependencias de carácter temporal, cuya duración se establecerá en el Acuerdo de creación y se circunscribirá al período de tiempo que tome la ejecución de los planes, programas o proyectos para los que fueron creadas". Siendo este artículo la base de las unidades específicas y de vigencia limitada o permanentes, pero estos es únicamente para unidades específicas, por lo que la investigación se basa en otros cuerpos legislativos para su comprensión, tomando como ley suprema y fundamental la Constitución de la República de Guatemala que delimita claramente como se debe de crear una entidad autónoma, lo cual queda establecido en su artículo 134 en sus dos primeros párrafos "El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan



por delegación del Estado". Este artículo establece "La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República", pero estos al no lograr sus fines específicos también pueden ser suprimidos como lo establece el último párrafo de este mismo artículo "De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República", aplicando la facultad que tiene el presidente de la República de Guatemala, su derecho constitucional de iniciativa de ley.

3.1.2 Fase del organismo legislativo

Como toda iniciativa de ley, este proceso conlleva sus procedimientos específicos que a continuación se analizarán, por lo cual se fundamentará en la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 134 establece "...Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República."



3.1.2.1 Iniciativa de ley

Como los enmarcados en la ley son varios los sujetos que poseen la facultad de iniciativa de ley, pero para el objetivo del tema a tratar únicamente se analizará, la del Presidente de la República y la de los Diputados del Congreso encontrando su fundamento en los artículos en el artículo 174 de la Constitución de la República de Guatemala y 111 y 112 de la Ley del Organismo Legislativo en la cual además del Presidente de la República, pueden presentar iniciativas de ley dos o más Diputados del Congreso.

3.1.2.2 Presentación del proyecto de ley y del dictamen al pleno

Se debe de redactar el proyecto de ley, para que este pueda ser conocido por el pleno del Congreso de la República, el cual previamente debe de emitir el dictamen técnico para poder ser presentado, para lo cual la correspondiente Comisión designada hará todas las enmiendas que crean pertinentes y dicha Comisión puede llamar al ponente de la iniciativa del proyecto para su aclaración o discusión de las enmiendas señaladas. Al presentar el dictamen se deberá entregar a la Secretaría del Congreso de la República, para su registro y reproducción y se propondrá a discusión con su respectivo dictamen por la Comisión encargada, la cual la presentará en el pleno del Congreso para su discusión en tres lecturas en diferente sesión, en diferentes días, siendo facultad del pleno rechazarla, este trámite puede obviarse si fuera rechazada en su primera lectura o si fuera declarada en carácter de urgencia nacional; pero si el dictamen fuera en sentido favorable podrá en una sola sesión y con el consenso de



voto favorable aprobar el proyecto de ley, para lo cual se encuentra su base legal en los artículos 112 y 113 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

Aunque previamente el proyecto de ley, debe reproducirse con dos días de antelación, acompañado del correspondiente dictamen para todos los diputados. Los diputados no deben de retirar sus firmas de apoyo, únicamente en el caso que Pleno del Congreso, lo estime pertinente y autorice tal acción, pero en el caso que transcurran 18 meses y no se haya emitido el dictamen se dará por desestimada; pero el mismo Pleno puede solicitar de forma imperativa que se emita dictamen, encontrando su fundamento legal en los artículos 114, 115 y 116 del la Ley del Organismo Legislativo.

3.1.2.3 Discusión del proyecto de ley

En los primeros dos debates del proyecto de ley, este se analizará en términos generales sobre su constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto, si por razón fundamentada cualquiera de los diputados pugnara en contra de su constitucionalidad el proyecto, será desechado, dando la facultad al Pleno del Congreso si difiriera con el dictamen promulgado por considerarlo, incompleto, sin consenso con otras comisiones. En las lecturas del Proyecto de Ley, se conocerá de forma general la estructura del proyecto, pero la discusión debe de realizarse artículo por artículo, se podrán realizar enmiendas de los artículos por supresión total, supresión parcial, por adición o por sustitución parcial o total, las cuales deben de presentarse por



escrito ante la Secretaría del Congreso las cuales se dará lectura para buscar la modificación o la enmienda del citado artículo, no se tomará en caso de una modificación de los artículos cuando se esté reformando una ley, exceptuando las que pronuncia la Comisión dictaminadora y las hiciera suyas, no se toma en cuenta las modificaciones de carácter gramatical, que no varíen el sentido del artículo. Seguidamente se hará las votaciones por artículos; y cuando hubiere Diputado con derecho a discusión y este no lo hiciere, seguidamente se pasara a votación.

Antes de la votación, la Secretaría clasificará las enmiendas y asignándole un orden para que el Pleno conozca de la forma que serán puestas a votación. Se votará de la siguiente forma: a) las que tengan supresión total; b) las que tiendan a la supresión de una frase o palabra; c) sustitución parcial; d) sustitución total; e) las de adición. Si se aprobaré una enmienda de sustitución total, no se hará votara del artículo, salvo en el caso que el sentido sea totalmente diferencial, justificando nuevamente la votación.

En el caso previsto de artículo enmendado y concluida la votación, salvo que haya sido aprobado por suspensión total, seguirá la discusión tal como quedo nuevamente redactado. Después de realizar el debido consenso entre los pugnantes se votará únicamente sobre su aceptación o rechazo. Todas estas acciones quedan acciones quedan regulas en los artículos del 117 al 122 de la Ley del Organismo Legislativo.



3.1.2.4 De las consultas a la corte de constitucionalidad

La consulta que se realiza a la Corte de Constitucionalidad puede ser de forma obligatoria o de forma facultativa. La primera consulta se refiere, en el caso que exista una ley que conlleve reformas a las leyes constitucionales, de ser de forma imperativa la consulta tras la suficiente discusión en tercera lectura, de mismo modo debe de acompañarse todas las enmiendas que esta haya sufrido, para que la corte de Constitucionalidad emita su dictamen acerca de la Ley, como de las enmiendas sufridas. De la consulta facultativa, esta debe de llenar ciertos presupuestos, puede ser propuesta en cualquiera de los debates, cinco Diputados pueden solicitar al Pleno la consulta para que la Corte de Constitucionalidad, emita opinión sobre los tratados, convenios o proyectos de ley en discusión, la que deberá ser aprobada con la mayoría de votos de los Diputados que integren el Congreso de la República, suspendiendo el seguir conociendo la ley hasta que se pronuncie en dictamen la Corte de Constitucionalidad, para tal efecto se fija un plazo de sesenta días, siendo el caso que la Corte de Constitucionalidad no se pronuncie en el plazo fijado, el Pleno podrá resolver si sigue conociendo del proyecto de ley, lo cual se encuentra establecido en los artículos 123 y 124 de la Ley del Organismo Legislativo.

3.1.2.5 De la redacción final

Al presentar la redacción final se podrá hacer en cualquiera de las sesiones frente al Pleno, solo se presentará como redacción final, cuando sea presentada la iniciativa con carácter de urgencia nacional, los Diputados pueden presentar objeciones y/o



modificaciones, pero nunca cambiar el sentido del artículo; y posteriormente se votará para la redacción final. Teniendo la facultad cuando 15 Diputados se coaliguen, podrán formular la petición de revisión del texto elaborado, para lo cual se procederá a dar trámite a la moción ya que esta se presente en el mismo Pleno cuando se está celebrando la sesión y este dará suspendida la sesión y fijará día y hora, para discusión de lo nuevo aprobado. Él ponente de una iniciativa de ley rechazada en cualquiera de las etapas no podrá postularla nuevamente, ni de forma diferente, solo con la previa autorización del Pleno del Congreso y con requisitos meramente de forma el Congreso de la República lleva un número correlativo por los decretos que aprueba lo cual está conformado por el número de Decreto y en su segunda parte lo compone el año de su aprobación, lo cual queda establecido en la Ley del Organismo Legislativo.

3.1.2.5 Del veto presidencial

Puntualizado anteriormente el proceso de creación de Registro Estatales, es comparativamente a la de una emisión de una ley, por lo que los pasos que esta llevan, con la diferencia que es el Organismo Ejecutivo no hay veto, pues la misma Administración no rechazaría lo que esta pidiendo, por lo que hacemos la observación que la segunda fase puede darse u obviarse como a continuación se deslucirá. El veto presidencial lo define perfectamente el tratadista Manuel Ossorio en su diccionario "Se denomina así el derecho que tiene el mal llamado jefe del Estado (monarca o presidente de la república) para rechazar la promulgación (v.) De una ley sancionada por el Poder Legislativo. Desechado en todo o en parte el proyecto de ley por el Poder



Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la cámara de origen, para que lo discuta de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa de nuevo a la cámara de revisión, y si también ésta lo sanciona por igual mayoría, el proyecto es convertido en ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación, sin que el Poder Ejecutivo (o el moderador en su caso) pueda volver a vetar la ley⁵¹, perfectamente se entiende que sale del hemiciclo parlamentario para comenzar su caminar administrativo, en el cual será debidamente analizado por el Cuerpo Consultivo del Presidente para que estos en el ejercicio de su facultad presenten sus correspondientes hallazgos y modificaciones para que sean incorporadas o darle el trámite correspondiente si no encuentran defecto en la ley. Pero las acciones que se toman a continuación la detallaremos, regresa del Organismo Ejecutivo, como un Decreto vetado, este lo deberá poner a conocimiento del Pleno en la próxima sesión. Por lo que el Congreso de la República fija el plazo legal de treinta días para poder considerarlo aceptado o denegado, si el veto presidencial fuera rechazado por las dos terceras partes de los Diputados del Congreso, el Organismo Ejecutivo, se ve obligado a promulgarlo, en un plazo legal de ocho días, y si este se resistiera, la Junta Directiva del Congreso, ordenará su publicación dentro de los siguientes tres días para que surta efecto de Ley en la República.

Por otra parte si se reconsiderará el veto, este sería leído en una sesión subsiguiente, entrando en lectura del veto presidencial, antecedentes, dictámenes proferidos y la nueva opinión del Organismo Ejecutivo, para que nuevamente sea discutido. Este será

⁵¹ Ossorio, Manuel, Ob. Cit. Pág. 986.



puesto en única sola lectura y agotada la discusión se pasará a votar o no el decreto original, las proposiciones que relativas a enmendar el decreto original se tramitaran como que fueran proposiciones para emitir un nuevo decreto, para que esta votación sea válida, deben de votar favorablemente dos terceras partes de los Diputados del Congreso.

3.2 Crítica

En la legislación relacionada con esta investigación, no se ha podido deslumbrar en ningún articulado de la ley, un proceso previo como es el análisis del Estudio de Factibilidad o Prefactibilidad, por lo que la herramienta idónea para determinar qué factores de riesgos podrían suscitar en la facultad de crear Registros Estatales; pero previamente se debe definir que es un estudio de factibilidad y los campos de estudio, la palabra factibilidad, que en el Diccionario de la Real Academia Española lo define "Cualidad o condición de factible"⁵² pero no abarcando todo el sentido de la palabra el mismo diccionario define factible "(Del latín factibilis) adj, Que se puede hacer"⁵³, lo que nos orienta que es un resultado previsto y posible. Entrando en materia, el estudio de factibilidad trata de determinar la rentabilidad de diferentes alternativas de diseño de un sistema de información, la investigación de factibilidad en un proyecto que consiste en descubrir cuáles son los objetivos de la organización, luego determinar si el proyecto es útil para que la empresa logre sus objetivos. La búsqueda de estos objetivos debe contemplar los recursos disponibles o aquellos que la empresa puede proporcionar,

⁵² Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, Printed Colombia 2001, Pág. 698.

⁵³ Ibid., pág. 698



nunca deben definirse los recursos que la empresa no es capaz de dar. En las empresas se cuenta con una serie de objetivos que determinan la posibilidad de factibilidad de un proyecto sin ser limitativos. Estos objetivos son los siguientes: a) Reducción de errores y mayor precisión en los procesos; b) Reducción de costos mediante la optimización o eliminación de recursos no necesarios; c) Integración de todas la áreas y subsistemas de la empresa; d) Actualización y mejoramiento de los servicios a clientes o usuarios; e) Aceleración en la recopilación de datos; f) Reducción en el tiempo de procesamiento y ejecución de tareas; g) Automatización optima de procedimientos manuales. La determinación de los recursos para un estudio de factibilidad se analiza en función de tres aspectos:

3.2.1 Factibilidad operativa

Se refiere a todos aquellos recursos donde interviene algún tipo de actividad de procesos, depende de los recursos humanos que participen durante la operación del proyecto. Durante esta etapa se identifican todas aquellas actividades que son necesarias para lograr el objetivo y se evalúa y determina todo lo necesario para llevarla a cabo.

3.2.2 Factibilidad técnica

Se refiere a los recursos necesarios como herramientas, conocimientos, habilidades, experiencia, etc., que son necesarios para efectuar las actividades o procesos que



requiere el proyecto. Generalmente nos referimos a elementos tangibles o que pueden ser medidos. El proyecto debe considerar si los recursos técnicos actuales son suficientes o deben complementarse.

3.2.3 Factibilidad económica

Se refiere a los recursos económicos y financieros necesarios para desarrollar o llevar a cabo las actividades o procesos y/o para obtener los recursos básicos que deben considerarse son el costo del tiempo, el costo de la realización y el costo de adquirir nuevos recursos. Generalmente la factibilidad económica es el elemento más importante ya que a través de él se solventan las demás carencias de otros recursos, es lo más difícil de conseguir y requiere de actividades adicionales cuando no se posee. Un estudio de factibilidad requiere ser presentado con todas la posibles ventajas para la empresa u organización, pero sin descuidar ninguno de los elementos necesarios para que el proyecto funcione. Para esto dentro de los estudios de factibilidad se complementan dos pasos en la presentación del estudio:

- Requisitos Óptimos.
- Requisitos Mínimos.

El primer paso se refiere a presentar un estudio con los requisitos óptimos que el proyecto requiera, estos elementos deberán ser los necesarios para que las actividades y resultados del proyecto sean obtenidos con la máxima eficacia. El segundo paso consiste en un estudio de requisitos mínimos, el cual cubre los requisitos mínimos



necesarios que el proyecto debe ocupar para obtener las metas y objetivos, este paso trata de hacer uso de los recursos disponibles de la empresa para minimizar cualquier gasto o adquisición adicional.

Un estudio de factibilidad debe representar gráficamente los gastos y los beneficios que acarreará la puesta en marcha del sistema, para tal efecto se hace uso de la curva costo-beneficio. Mediante esta herramienta se pueden optimizar los recursos del Estado, porque se encuentra definido perfectamente los resultados que tendrá el nuevo Registro Estatal, por lo tanto el gasto público se haría con probidad y transparencia, que siempre es uno de los objetivos del gobierno que se encuentra en turno, lo cual se ve reflejado en los recursos que tendrá la Administración Pública, para alcanzar sus planes de gobierno y se medirá el impacto que tendrá en la economía de la población, como combatirá el derroche de recursos, al tomar en cuenta el personal administrativo operativo, que cada dependencia necesita para su funcionamiento y las tareas que este deberá desempeñar evitando la doble asignación de funciones y servicios anexos, por lo que la excelencia y el uso de constante, pero los Registros Estatales deben de ser medidos en base a sus resultados, y si el reflejo de la medición de resultados ha sido satisfactoria. Pero no solo el derroche de personal administrativo, sino que la medición costo beneficio, que sufrirá la sociedad ante la implementación del nuevo registro, tomando en cuenta que hay factores un poco más complejo, como la resistencia social al cambio, para lo cual como acción contrarrestante sería las campañas de sensibilización, por lo cual se verán incluidos toda clase de recursos humanos,



materiales y económicos, lo cual siempre tendrá un costo, cual son factores a considerar en esta clase de estudios.



CAPÍTULO IV

4. Principios fundamentales de administración general de eficacia y eficiencia

El examen al ejercicio del poder administrativo debe enfocarse en los métodos y resultados, o mejor señalado, entre procedimientos y logros, cuya misión abstracta reconduce al más alto nivel de satisfacción con el más bajo costo económico y social. Eso es eficiencia y eficacia, único destino de los esfuerzos estatales para satisfacer necesidades públicas, sin limitarse a la legalidad puritana de la norma habilitante de la competencia, sino en un proceso de complementación con incorporación de otros elementos, en franca armonía conductiva entre la competencia administrativa y la necesidad general. Pues la auditoría social realizada por la población, reflejará la aprobación o desaprebo de su funcionamiento, porque el resultado de sus actividades, deslucirá la necesidad real del origen del Registro Estatal, hay concretizarse en la vida del administrado al realizar la gestión, pero no solo la auditoría social, tiene que contemplarse, pues la incidencia en el recurso económico es uno de los factores sumamente importante, porque el costo en las finanzas del Estado, es el punto más sensible para su funcionamiento, como se tratará el último capítulo correspondiente a la actualización de Registros Estatales, también se planteará un método de medición técnica, para tomar la decisión sobre la vida del Registro Estatal.



Se tiene que definir por separado el significado de cada palabra porque como **idea** común son utilizadas como sinónimos y al no tener una idea clara de transmisión de los términos, pueden variar los resultados a los que estén sujetos y como factor reinante tendrá su debida incidencia el costo final tanto para la Administración Pública y el administrado.

4.1 ¿Que es el principio de eficiencia?

Eficiencia se define en el Diccionario de la Lengua Española "(Del latín efficiens-acis) f. Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado)⁵⁴. La eficiencia, de la que difícilmente podemos desvincularnos, con un contenido fundamentalmente económico atendería a la utilización satisfactoria de los recursos disponibles, o si se quiere, al uso eficaz de los recursos económicos disponibles, ya que en nuestra definición enmarcamos de manera correcta que no solo los recursos económicos se ven reflejados en este principio, sino también los recursos humanos, la correcta disposición de aprovechar los factores a considerar tanto técnicos, humanos y económicos, para lograr el resultado, pero la definición de la Academia de la Lengua Española, es muy vago pues solo se refleja a la utilización de los recursos, por ende pasaremos al siguiente termino.

⁵⁴ Diccionario de la Lengua Española, Ob. Cit. Pág. 586.



4.2 ¿Que es el principio de eficacia?

El principio de eficacia se ve inmerso en el resultado que se persigue o el que se tiene contemplado, Nada se descubre si indicamos que la eficacia pública se ha convertido en un criterio que pondera la legitimidad de la acción pública, además de ser un componente explicativo de la mayor o menor competitividad de un país por cuanto la eficacia debe ser medida a la luz de los resultados del servicio prestado. Es decir, jurídicamente podemos arropar de notables garantías a un derecho, pero será en la medición del resultado donde se pueda concretar el contenido del derecho de prestación. Aseveración que invade todas las formas de la actividad administrativa, pero primeramente se definirá la eficiencia con el Diccionario de la Lengua Española "(Del latín eficacia).f. Capacidad de lograr el efecto que se desea o espera."⁵⁵

Evidentemente estas consideraciones nos trasladan a la importancia del principio de eficacia y eficiencia pero no llegamos a descubrir a priori su contenido específico, máximo, cuando éste se trata de precisar utilizando criterios procedentes del sector privado que quizás no sean los más óptimos para atender a la especificidad de la organización administrativa. Esto es, la eficacia en el ámbito público debe conjugarse con otros principios y valores igualmente susceptibles de valoración y garantía, desconocidos en el sector privado o siendo conscientes de su existencia pueden ser desdeñados. Teniendo como resultado que estos dos preceptos de eficacia y eficiencia solo nos muestran el modo de disponer de las cosas y los resultados que se persiguen,

⁵⁵ Ibid. pág. 586.



sin darnos mayor información del proceso que lleva inmerso conectar estos dos principios de medición de funcionalidad, a consecuencia de este orden ideas a continuación denotaremos como la Administración Pública tiene legislados estos dos preceptos.

4.3 Implementación del principio de eficacia y eficiencia a los actos administrativos en general

Anteriormente en el capítulo anterior se definió que son los actos administrativos y sus elementos, aplicando una secuencia lógica a través de la pirámide kelsiana ilustrada en el capítulo I, nos basaremos en la Ley fundamental demostrando que es un principio que se toma en cuenta en la redacción de la legislación, donde el legislador taxativamente induce a que estos principios se vean reflejado en las actuaciones administrativas como se ve reflejado en el articulado 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en su segundo párrafo establece "Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.", en el mismo cuerpo legal también encontramos otros articulados que citaré a continuación, artículo 134, segundo párrafo "La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines.....", artículo 237, tercer párrafo "Los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener



presupuestos y fondos privativos cuando la ley así lo establezca. Sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al Presupuesto General; y además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los organismos correspondientes del Estado. La ley podrá establecer otros casos de dependencias del Ejecutivo cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia....”, e inmersa dentro de sus literales en el artículo 119 de mismo cuerpo legal, se encuentra el principio de eficiencia y eficacia, donde sobresalen aspectos de la Administración Pública como la probidad de los actos y el gasto público, funcionalidad, cooperación institucional, desarrollo social y bienestar social.

Ya estudiada la norma fundamental, apuntaremos que todas las leyes que delimiten el funcionamiento u otorgue funciones a la Administración Públicas, o sus dependencias en cualquiera de sus modalidades siempre se verán afectos a los principios de eficiencia y eficacia, como se encuentran dilucidados en los considerando segundo y último del Decreto del Congreso de la República No. 114-97, segundo considerando “Que la Constitución Política de la República establece sus Disposiciones Transitorias y Finales, la obligación del Presidente de la República para que en ejercicio de su iniciativa de ley remita al Congreso de la República el proyecto de Ley del Organismo Ejecutivo, a fin de modernizar y hacer más eficiente la administración pública”; último considerando “Que la estructura del Organismo Ejecutivo ya no responde adecuadamente a las exigencias de la población, situación que necesariamente debe



ser replanteada, creando así la base de una nueva administración pública capaz de satisfacer las demandas del nuevo milenio". Por lo que antes fue demostrado, la legislación atribuye funciones, que siempre vendrán revestida de estas dos características.

Pero estas dos características venidas del campo de la administración, son acciones previstas con la finalidad, de crear una Administración Pública de carácter flexible, dentro de un plano actual de nuevas exigencias por parte de los usuarios y nuevos conflictos que suscitan de las relaciones de los particulares, como de particulares y el Estado. Por lo que el legislador no es anuente a los cambios que puedan resultar del constante dinamismo que sufre la sociedad, de los cambios que hacen que estas tengan nuevas necesidades. Porque los cambios y los conflictos sociales, serán un factor determinante para legislar campos que todavía no son de nuestro alcance. Por lo que los fines de esta investigación, aunque se hayan señalado únicamente dos cuerpos legislativos que a consideración, una por ser la ley fundamental y la segunda legislar el funcionamiento del Organismo Ejecutivo son de suma importancia, pero se señala concretamente que, en todas las leyes se encuentra los principios de eficiencia y eficacia, a veces de forma expresa y otras en el espíritu de sus articulados.

Como fue señalado anteriormente, no se toma en cuenta todas las incidencias que lleva conectar estos dos resultados, pues el costo que se tiene para su funcionamiento, dentro de las actividades de una institución de carácter público son muy elevados en



contra de sus beneficios y es aquí en el momento que entra a operar los estudios de factibilidad, porque se puede dar un resultado de los Registros Estatales, pero en muchas ocasiones se dan a un costo muy alto a la operatividad del ente estatal, porque el recurso económico no se emplea de la forma técnica correcta, pues la Administración Pública se moviliza a través de peticiones y necesidades de usuarios, al no haber una demanda población de tales servicios, es solamente un gasto si no se logra satisfacer las necesidades de los usuarios.

4.4 Logros que se pueden alcanzar por medio del principio de eficacia y eficiencia

Los resultados que se pueden alcanzar con los principios de eficiencia y eficacia, son: a) a corto plazo; b) de plazo prolongado. Porque la medición de resultados lleva consigo procesos que se deben de implementar, los cuales dependen de la función y complejidad que tenga que realizar el Registro Estatal, habiendo efectos en la actuación del Registro que se hacen evidentes a corto plazo; y a largo plazo conlleva a la planificación prolongada en el tiempo para poder alcanzar los fines que se trazaron, lo que a continuación se detallará con mayor amplitud. Existe además otros resultados como los efectos constitucionales, fiscalizadores, económicos, y sociales



4.4.1 A corto plazo:

Este efecto sería todas las acciones mediatas que el Registro Estatal, promoverá hacia la población y los resultado son muy sensibles en la población, pues estos planes regularmente son los que tienen más aspereza en tanto a la aceptación de los mismos, pero son medibles sus resultados, porque las acciones bien ejecutadas y planificadas, darán como resultado que el usuario se acostumbre a la nuevo servicio o a la nueva imposición. Y si le trae un beneficio sensible a la población, esta la acepta.

4.4.2 A plazo prolongado

Este efecto conlleva un sin número de consecuencias, porque no solo se ve impactado en el desarrollo de actividades de la institución, sino en el desarrollo de las actividades de quienes solicitan los servicios, más adelante se analizará como se ve reflejado en la realidad del administrado. Por lo que este trabajo se hará mención lo que presenta mayor impacto, sin importar que los efectos puedan variar según sea la naturaleza del Registro. Pero este efecto es el que marca realmente una diferencia entre Registros que son realmente por una necesidad técnica o son el producto de intereses totalmente diferentes, esta premisa se basa en la perpetuidad del Registro Estatal, tomaré como ejemplo al Registro General de la Propiedad Inmueble al principio de su creación en el año 1871, han transcurrido tanto tiempo en lo cual no ha modificado su esencia, solo su denominación al identificarse, pero la esencia del Registro persiste, la cual es dar certeza jurídica de los bienes inmuebles respecto a la propiedad. Por lo que es un elemento fijo, la propiedad es un derecho real que no se extingue con el tiempo; pues



esta siempre sufrirá la transmisión de la propiedad en cualquier forma, aunque titulares cambien, la propiedad siempre existirá.

4.4.3 De carácter constitucional

Porque al dar un servicio específico, este debe de ser basado en la constitución para dar cumplimiento a los mandatos que la carta magna señala, por ejemplo, el Registro de Información Catastral –RIC-, tiene su fundamento en el artículos 39, 67, 68, 121, pero poniendo mayor énfasis en el artículo 2, donde se encuentra fundamentado la seguridad que debe prestar el Estado de Guatemala a sus habitantes, la cual no solo debe de ser física, sino también jurídica en la certeza de la propiedad, los Acuerdos de Paz, se busca regular la tenencia de la tierra en Guatemala, lo cual se tratará en el siguiente capítulo. Siendo su fundamento legal el artículo 230 de la Constitución Política de la República de Guatemala, donde se establece la creación del Registro de la Propiedad y su correspondiente Catastro Fiscal.

4.4.4 De carácter fiscalizador

En el desarrollo de la institución, por ser un ente de carácter administrativo público, debe de ser fiscalizado por el Estado por medio de la Contraloría General de Cuentas, para lo cual está sujeta a todos los procedimientos administrativos de control y fiscalización, está dirigido con el propósito social, de que el gasto público sea bien ejecutado por cada una de las Instituciones, como lo establece el artículo 232 de la



Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 2 del Decreto del Congreso de la República de Guatemala No. 31-2002.

4.4.5 De carácter económico

Este efecto es el que deberá ser considerado desde todos los aspectos, para no ver impactada la contabilidad integrada gubernamental, porque todo nuevo servicio que ofrezca el Estado, se impactará en el Presupuesto General de la Nación, porque lleva la inversión de infraestructura, personal, equipos, insumos, y todos aquellos gastos conexos que lleva el funcionamiento de la Institución, por lo que el principio de eficiencia y eficacia, tienen que estar totalmente claros y no usarse como sinónimos, además de la asignación presupuestaria, al crear demasiadas dependencias, también creará, endeudamiento por préstamos internos y/o externos, otro camino que puede tomar es el alza de impuestos, pero tendrá su efecto en el recorte de programas, obras o proyectos, al no tener un balance positivo para poder invertir, lo cual se fundamenta en el artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Decreto del Congreso de la República No. 101-97.

4.4.6 De carácter social

Al implementar sus servicios y procedimientos la nueva institucional, impactará en la sociedad porque tendrá que acostumbrarse a una nueva forma de tramitar los servicios o tendrá que aceptar la nueva regularización de un asunto específico.



Dado por hecho que se demuestra que al implementar el Estado nuevos Registros Estatales, también surtirán efectos en todos los ámbitos de la administración, al volverla más onerosa en su funcionamiento. Pero el administrado como hemos señalado, se hará por medio del proceso de campaña de sensibilización a la población, como es el caso del Registro de Información Catastral –RIC-, que lleva a cabo este método para atenuar la resistencia de la población, por el temor de proporcionar información que puede utilizarse para realizar un reajuste fiscal.



por hecho que se demuestre que el impetrador de Estados Unidos registra
también, también en otros países en todos los ámbitos de la administración, el
más en su funcionamiento. Pero el administrador como funcionario se
está por medio del proceso de campaña de sensibilización a la población, como se
era del Registro de Información Catastral - RIC, que lleva a cabo este método para
atenuar la resistencia de la población, por el temor de proporcionar información que
puede utilizarse para realizar un registro fiscal.



CAPÍTULO V

5. Análisis del caso del registro de información catastral.

5.1 ¿Para qué sirve la información catastral?

Se realizará un análisis de lo que es catastro, su importancia, características, función y ventajas, luego de establecer esos temas se abordará lo referente a su proceso de institucionalidad en Guatemala, las etapas que se cubrieron, los sectores involucrados y las limitaciones para su aprobación. Así mismo se plantearán las ventajas que traería el catastro, para el fortalecimiento de la seguridad jurídica de la propiedad y para tener una fuente de información veraz sobre la ubicación de los bienes inmuebles registrados.

Será importante definir el ámbito jurídico de su competencia, teniendo claro que la institución que certifica la propiedad formal es el Registro General de la Propiedad y que el Catastro constituye un auxiliar para aquel, brindándole información referente a las características físicas y la ubicación de los bienes registrados. Pero previamente definiremos una de las más amplias definiciones consultadas "El catastro Legal" o "Catastro Fiscal", describe el establecimiento de un censo o registro de la propiedad inmueble que persigue no solo la identificación precisa del bien y de los propietarios sino lograr una estricta vinculación entre ambos. La integración de esfuerzos catastrales y registrales constituye el Sistema de Control Inmobiliario de un país, que tiene por objeto la garantía plena del derecho de propiedad, de conformidad con las normas



legales establecidas; su aplicación estricta da por resultado una eficaz depuración (saneamiento) del régimen territorial"⁵⁶. En la definición del Diccionario de Manuel Ossorio define catastro de la siguiente forma "Registro público en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad inmueble, tales como la cantidad, la calidad y el valor de esos bienes, los nombres de los propietarios, la situación, extensión, límites y cultivos. Aunque su finalidad característica es la determinación de las contribuciones imponibles, sirve también a efectos estadísticos, civiles y administrativos"⁵⁷. Por lo que en la definición de Manuel Ossorio reluce una aseveración interesante la determinación de contribuciones imponibles, la que se encuentra fundamentada en el artículo 230 de la Constitución Política de la República de Guatemala la cual contiene el mandato del Registro General de la Propiedad y el Catastro Fiscal, que definido por el Autor Alfonso Carrillo "El catastro Fiscal, es el que tiene como fin primordial definir el censo de la propiedad inmueble de un territorio determinado y establecer el valor imponible o declarado para cada inmueble. Lo que aporta la obtención de esta información son insumos para determinar la recolección del impuesto territorial que debe tributarse conforme al valor de los bienes inmuebles"⁵⁸. Para lo cual daría paso a un catastro mayormente dimensionado como es el Catastro Multifinalitario, ya que este constituye la combinación de las formas de catastro (jurídico, fiscal y económico) por lo cual se logra la simultánea utilización de esas diferentes aplicaciones. Por lo cual es solamente una comparación de la información que puede ser procesada dentro de un catastro y dando respuesta a la interrogante planteada de ¿Para qué sirve la información

⁵⁶ Carrillo Castillo, Alfonso, *El Registro de la Propiedad, Características y Modernización*, VI Jornada de Derecho Notarial Norte, Centroamérica y el Caribe, Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial. 25 de mayo de 1991.

⁵⁷ Ossorio, Manuel, *Ob. Cit.* Pág. 152.

⁵⁸ Carrillo Castillo, Alfonso, *Ob. Cit.*



catastral?. Siendo el catastro en cualesquiera de sus modalidades, primeramente: a) Un auxiliar idóneo para el Registro General de la Propiedad; b) Definir una correcta vinculación de los títulos de Propiedad con el bien inmueble que se le acredita la propiedad; c) lograr la identificación precisa entre el bien físico, los propietarios y la situación legal del Inmueble por tener Guatemala, tierra ancestrales pertenecientes a grupos étnicos y títulos extendidos en el tiempo de la Corono Española, así como tierras comunales; d) Estar en capacidad de fijar las relaciones geométricas de los inmuebles entre sí y determinar sus posiciones con relación al territorio nacional por medio de levantamientos cartográficos de alta precisión y mediciones técnicamente ejecutadas; e) Debe de auxiliarse de mapas, índices auxiliares, levantamientos topográficos y ortofotos, para brindar al Registro General de la Propiedad, la exacta y precisa localización de un inmueble, su medida o área, linderos exactos y constituirse así en verdaderamente un auxiliar del Registro General de la Propiedad.

5.1.1 Antecedentes

A mediados de 1800, en Guatemala, la función catastral era ejercida por los agrimensores, topógrafos o medidores, quienes daban fe de las medidas de los predios y se tomaba como cierto lo afirmado o certificado por los mismos. Estos informes de medida eran elevados al conocimiento del Presidente de la República para que este hiciera constar la propiedad el bien. Esta información quedaba registrada además en el oficio de hipotecas el cual había sido creado por Real Cédula en el año de 1783.



Sin embargo, el registro de hipotecas adolecía de una limitante, ya que bien constaba la inscripción de hipotecas y gravámenes, en ningún momento se tenía la información certera o se constataba la existencia física del bien sobre el cual recaían las mismas. Esta limitante se empezó a superar con la emisión del Código Civil contenido en el Decreto Gubernativo 176 que comenzó a regir el 15 de septiembre 1877.

Con otro intento de regular la tenencia y la propiedad de la tierra, el Estado promulga el Código Fiscal Decreto Gubernativo 263 de fecha diecisiete de junio de mil ochocientos noventa y uno, para que los habitantes pueden adquirir propiedad por medio de la figura jurídica de "denuncia de baldíos", el cual se redacta de la siguiente forma "DENUNCIA Y VENTA DE TERRENOS DE BALDÍOS Art. 598 "Las denuncias de terrenos baldíos se harán por el interesado en memorial escrito, ante el Jefe Político hoy Gobernador del departamento donde estén situados o ante el Secretario de Gobernación expresando su extensión aproximada, el nombre si lo tuvieren, por el cual sean conocidos, la jurisdicción a que pertenezcan, los nombres de los colindantes, si los hubiere, el nombre del poseedor, si estuvieran poseídos y las demás señales por las cuales sean conocidos. En la denuncia se expresará la prueba que tenga el interesado para asegurar que los terrenos denunciados son baldíos. En casos de que la prueba fuera testigos, el número de estos no podrá bajar de tres, los cuales deben reunir las condiciones que se exigen en los asuntos judiciales por el Código de Procedimientos". Lo que al descubierto la inexactitud de las medidas denunciadas y los remanentes o faltantes podrían afectar a la certeza jurídica de la tenencia y propiedad de la tierra, por



la falta de personas especializadas para realizar la medición y la forma narrativa, no técnica, inducía al error.

A partir de esa época y hasta antes del comienzo de la evolución del Catastro en Guatemala en los años de 1980, la tendencia fue hacia la conformación de un catastro fiscal, con el objetivo de fijación de impuesto que en un momento fue denominado "3 x millar" y conforme evoluciono adquirió el nombre de Impuesto Único sobre Inmueble. En otro intento se crea en el año 1972, la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles, del Ministerio de Finanzas Públicas, teniendo como funciones específicas planificar, organizar, y controlar la ejecución de los planes o programas de trabajo que se adopten de acuerdo a la política del Ministerio de Finanzas Públicas, en relación con el levantamiento catastral y avalúo fiscal de la propiedad, efectuar avalúos de inmuebles para liquidar el impuesto sobre herencias, legados y donaciones y los demás fines impositivos; y notificar avalúos practicados y tramitar las impugnaciones interpuestas por los contribuyentes.

En la normativa antes señalada, es importante mencionar algunos factores que se relaciona al catastro, pero siempre con carácter fiscal

- a. Para efectos de la determinación de la base imponible de dicho impuesto, se establece que estará constituida por los valores de los distintos inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente en calidad de sujeto pasivo del impuesto. La



ley considera el valor del terreno, la construcción, la estructura y el incremento de otras condiciones tales como plusvalía, factores topográficos, etc.

- b. Otro aspecto regulado es la actualización del valor fiscal, por medio de avalúos realizados por los propietarios, técnicos o por medio del aviso notarial.
- c. Se regula que la Dirección debe de elaborar y mantener actualizado el catastro y registro fiscal de los bienes inmuebles de todo el territorio nacional, bajo el sistema de folio real y establecer sistemas de valuación, determinado el justiprecio de los mismos para efectos impositivos.
- d. En relación de inscripción de nuevas fincas, se establece que el titular de cada uno de los Registros de la Propiedad, debe enviar al ente administrador dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, la nómina de fincas nuevas inscritas por primera vez, durante el mes anterior, para efectos de control interno fiscal.

Por lo que en idea general, el catastro, ha sido enfocado con una visión tributaria, no como un verdadero auxiliar técnico del Registro de la Propiedad, en los cuales por medio de su funcionamiento, se pueda dar certeza jurídica y darle otras funciones.

Pero el Estado en el intento de establecer una solución a la problemática real de la tenencia y conflicto de la tierra en Guatemala, por medio del Acuerdo Gubernativo 307-97, dictado el 9 de abril de 1997, se conforma la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de Tierra, como consecuencia del Acuerdo



de Paz, denominado “Aspectos socioeconómicos y Situación Agraria” donde se compromete al establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multifuncional, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria, por lo que inexistencia de un catastro técnico, ha impedido conocer con precisión la existencia, condiciones, potencialidad de los recursos de la nación; Y por consecuencia no hace viable la planificación del desarrollo sostenible local, municipal, regional y nacional.

Por lo que el espíritu del inicio del catastro, era orientarlo a la reivindicación agraria, por lo que es primordial, traer a colación a la Unidad Técnico Jurídica de PROTIERRA, que se conformo al proceso de discusión y elaboración, que había sido creada para el proceso de discusión del catastro, tal como se cito en Acuerdo Gubernativo 307-97, conforme a las funciones asignadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería en la Ley del Organismo Ejecutivo. En la literal c) del citado Acuerdo indica. La Unidad Técnico Jurídica de Protierra era responsable del proceso nacional para el establecimiento del Catastro Nacional en Guatemala. Y todas estas acciones se realizaban para fundamentar lo que sería el Registro de Información Catastral.

Después que la Unidad PROTIERRA, sentará las bases y como consecuencia los grupos involucrados, Comisión Paritaria sobre derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Paz, Naciones Unidas, proponen 6 propuestas de



normativa para poder llegar a un consenso, lo que trae como consecuencia la promulgación de una versión definitiva.

5.2 ¿Qué es el registro de información catastral?

El 15 de junio de 2005, el Congreso de la República de Guatemala aprobó la Ley del Registro de Información Catastral –RIC- mediante el Decreto No. 41-2005, en la que se crea la institución estatal autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, cuyo objeto es el establecimiento, mantenimiento y actualización del catastro nacional, y como parte integral de la solución al problema de la tenencia de tierra, como se establece el artículo 2 del Decreto 41-2005 del Congreso de la República "Artículo 2. Naturaleza y objeto. El Registro de Información Catastral es la autoridad competente en materia catastral, que tiene por objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional, según lo preceptuado en la presente Ley y sus reglamentos. Todas sus actuaciones y registros son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en un tiempo prudencial, con las formalidades de ley y sin limitación alguna, informes, copias, reproducciones y certificaciones de las actuaciones a costa del interesado. Lo cual lo realiza dentro de sus funciones específicas las que se encuentran en el artículo 3 del citado Decreto en su artículo 3. Funciones. El Registro de Información Catastral –RIC- tendrá las funciones siguientes:

- a) Establecer, mantener y actualizar el catastro nacional de acuerdo a lo preceptuado en la presente Ley y sus reglamentos.



- b) Definir políticas, estrategias y planes de trabajo en materia catastral.
- c) Registrar y actualizar la información catastral como responsabilidad exclusiva del Estado, y extender certificados catastrales y copias certificadas de los mapas, planos y de cualquier otro documento que esté disponible.
- d) Definir políticas para percibir y administrar los ingresos provenientes de la prestación de servicios y venta de productos catastrales.
- e) Proveer al Registro de la Propiedad la información que en los análisis realizados en el proceso catastral se determine que es susceptible de saneamiento, coordinando las actividades para tal efecto.
- f) Coadyuvar en los estudios necesarios para la definición de los problemas nacionales relativos a la propiedad y tenencia de la tierra y en las propuestas jurídicas de su solución.
- g) Promover el intercambio y la coordinación de la información básica del RIC con la de otras instituciones, a efecto de obtener su máximo aprovechamiento en beneficio del desarrollo nacional.
- h) Coordinar con el Registro de la Propiedad la información básica registro- catastro.
- i) Evaluar periódicamente todos los procedimientos del proceso catastral para proveer a su actualización tecnológica.
- j) Coordinar con el Instituto Geográfico Nacional para la elaboración de la base cartográfica y la obtención de información de límites municipales y departamentales.



- k) Proveer informes y estudios técnicos de las zonas en proceso catastral o catastrada a las instituciones responsables de la resolución de conflictos agrarios, a aquellas encargadas de programas de adjudicación de tierra y de regularización de la tenencia de la misma y a cualquiera otra institución estatal o privada que lo solicite.
- l) Cooperar con las autoridades administrativas, judiciales, municipales y otros entes públicos cuando éstas requieran informes en materia catastral.
- m) Apoyar a los órganos jurisdiccionales en los expertajes necesarios para la solución de conflictos en los que exista dificultad de ubicación espacial de fincas, siempre que se trate de zonas en proceso catastral, zonas declaradas catastradas o zonas que hubieran sido objeto de catastro focalizado.
- n) Celebrar convenios con las autoridades administrativas, municipales y otros entes públicos y privados que requieran información o estudios catastrales, o bien proporcionar información y asesoría gratuita de interés para los usuarios catastrales.
- o) Promover y divulgar el proceso catastral en coordinación con las municipalidades, las autoridades comunitarias y las organizaciones de la sociedad civil, por todos los medios posibles y en los distintos idiomas que se hablan en el país, cuando así se requiera.
- p) Coordinar con las oficinas de ordenamiento territorial y control inmobiliario de las municipalidades o las oficinas que cumplan dichas funciones, para la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos.



- q) Planificar y ejecutar un proceso permanente de formación y capacitación para el desarrollo territorial y catastral.
- r) Autorizar a técnicos y/o profesionales egresados de carreras afines a la Agrimensura, para la realización de operaciones catastrales, de los cuales llevará un registro.
- s) Otras no especificadas que sean inherentes al proceso catastral.

Para lograr estos lineamientos específicos del ente rector, se realiza por los procedimientos específicos de la materia, porque se necesitan de tres factores principales para llevarlos a cabo: a) elemento técnico; b) personal humano capacitado; c) el recurso financiero.

5.3 ¿Cuales son los procedimientos que realiza el Registro de Información Catastral –RIC-, para establecer un predio registral y catastralmente?

Como primer orden de ideas tenemos que referirnos al artículo 26 de la Ley del Registro de Información Catastral "**Establecimiento del catastro**. El establecimiento del catastro es el conjunto de actividades de tipo técnico-jurídico y administrativas, organizadas para la obtención de la información física y descriptiva de todos los predios del territorio nacional y su relación con los titulares catastrales y registrales. En el establecimiento del catastro, las mediciones de polígonos catastrales y predios deberán estar referenciados al Sistema Geográfico Nacional. El establecimiento catastral deberá proporcionar, entre otras, la siguiente información sobre: esquineros, mojones, linderos,



ubicación espacial, colindancias, áreas de los predios y cualquier otra característica que se considere útil de acuerdo al reglamento de esta Ley. Dividiéndose en tres etapas este procedimiento a) Investigación Registral y Actividades Previas; b) Establecimiento Catastral; c) Mantenimiento Catastral⁵⁹

a) Fase de actividades previas

Esta fase técnica es de gabinete comúnmente así denominada, se realiza previamente como lo señala el anunciado, para conocer el estatus de la propiedad a través de una serie de procedimientos de investigación técnica y catastral. De los cuales se hará mención de las de mayor importancia o impacto dentro de la ubicación de los inmuebles.

a.1) Investigación base

Esta investigación se realiza en colaboración del Registro General de la Propiedad en forma investigativa presencial y teniendo como herramienta auxiliar previa, el servicio electrónico, proporcionado por la misma identidad denominado "Consulta a distancia"⁶⁰, para conocer los movimientos registrales que ha sufrido el bien en investigación. Dando como resultado el formulario RICF1, que contendrá los siguientes datos registrales: fecha de foliación, control de folios, identificación registral, procede de; pasa a;

⁵⁹ Manual de Procedimientos Catastrales, Registro de Información Catastral, 2008 Pág. 1.

⁶⁰ CONSULTA ELECTRÓNICA: Herramienta electrónica de consulta por vía electrónica, en la cual es posible verificar datos registrales, previamente debe registrarse en la base de usuarios en Registro General de la Propiedad, para consultar nombre de propietarios, número de finca, folio, libro, desmembraciones, derechos reales, anotaciones de demanda y todo movimiento registral que sufrido el inmueble www.rgp.org.gt 18:56 p.m. 15 de marzo 2012.



naturaleza producto de algún negocio jurídico; denominación de finca, jurisdicción municipal y departamental⁶¹.

a.2) Investigación de derechos reales

Esta es una investigación jurídico-registral, donde la producción de información sobre la propiedad y los derechos reales que pesan sobre esta y conocer el tracto sucesivo que ha sufrido, la cual regularmente se encuentra en los Libros de Inscripciones del Registro General de la Propiedad, pero en los intentos de regularización de la tenencia de la tierra, los archivos del Registro General de la Propiedad no son suficientes, y al momento de alguna incongruencia sobre el origen de la tierra puede abocarse a otras instituciones tales como el Instituto de Transformación Agraria INTA/FONTIERRAS, UDEVIPO, Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén FYDEP y otras fuentes de consulta, lo cual trae como consecuencias, la plataforma legal, para que un predio sea declarado Predio Regular o Predio Irregular por parte del Registro de Información Catastral y de igual manera se realiza el análisis registral a los fincas proindivisas para determinar los derechos que a la propiedad le atañen.

a.3) Diagnostico de la propiedad

Este fase se refleja el estatus registral real de un inmueble, que arroja la investigación realizada en el Registro General de la Propiedad y demás archivos anexos, lo cual a su

⁶¹ Manual de Procedimientos Catastrales, Ob. Cit. Pág. 3



vez se conoce la situación de la propiedad dentro de un municipio, departamento o región, esto con la finalidad de formación de criterios, lo cual se encuentra, como evidenciar la necesidad y saneamiento de la información registral.

a.4) Confección del mosaico de fincas

Es un proceso meramente técnico por medio del cual se realiza la sucesión de fincas y polígonos adyacentes referidos a una posición geográfica, así como el establecimiento de colindantes, y esta composición gráfica de polígonos no debe de ser menos a un municipio.

a.5) Productos catastrales obtenidos la fase de investigaciones previas

Los productos catastrales obtenidos en esta fase son: **a)** Diagnostico de la Propiedad; **b)** Análisis Catastral; **c)** Índices de fincas por zonas de interés; **d)** Detección de Incongruencias de información registral y saneamiento; **e)** Depuración y actualización de derechos de fincas proindivisas; **f)** Base de Datos de Información Catastral; **g)** Organización de fincas matrices; **h)** Confección de Mosaicos.



b) Fase de establecimiento catastral

Muy comúnmente denominada fase de campo, porque es la que se realiza en el lugar donde se hará la medición de predios, y la sensibilización a la población para dicho procedimiento.

b.1) Declaratoria en proceso catastral

Esta acción es responsabilidad del Consejo Directivo del Registro de Información Catastral, el cual se deberá socializar en idioma español y en los idiomas existentes de la zona. La cual se deberá publicar en el Diario Oficial y esta acción se realiza para prevenir a los propietarios, poseedores y tenedores de los predios y que en sus predios se realizarán actividades catastrales y de esa manera se sensibiliza para que pueda proporcionar información lo cual se encuentra fundamentado en el artículo 30 de la Ley de Información Catastral.

b.2) Levantamiento catastral

El Registro de Información Catastral deberá realizar la poligonación catastral, que simplemente es la división por polígonos y así establecer las líneas de medición y trabajo que se emplearan. Para lo cual se debe sensibilizar a la población que se verá afecta por la medición tanto hacia la población, como a las instituciones privadas y públicas, todas estas acciones, para sensibilizar a la población del temor, que al proporcionar datos de sus inmuebles, es con el efecto de actualizar el Registro Fiscal,



por lo cual el Registro de Información Catastral, dará aviso a los propietarios, poseionarios o tenedores de la visita programada, y para que esta notificación sea válida de realizarse con 8 días de anticipación. Cumplido el plazo de la notificación el Registro de Información Catastral –RIC- en su visita de campo, realiza varias actividades tanto para medir los predios declarados para su medición, así como información básica de los propietarios, poseionarios o tenedores, tales como datos de identificación personal, tiempo de tenencia de la tierra y a groso modo información básica de la vivienda por medio de la Ficha de Investigación de Campo –FIC-, y por otra parte se obtiene el croquis del terreno, que servirá para rectificar o modificar la información que se tiene de los predios, como área, colindantes, servidumbres y cualquier accidente o evento que sea de importancia y que debiera ser graficado en el mosaico de predios.

b.3) Análisis de la investigación e información catastral:

Con los datos obtenidos en el trabajo de campo o levantamiento catastral, se realiza las congruencias con el estudio registral previamente realizado, en cual se determinaran con exactitud los propietarios, poseedores o tenedores de la tierra, así como caracterizaciones de población y tendencia de la tierra, con lo cual se logrará determinar el posicionamientos de estos y su geoposicionamientos por medio de la referencia GTM, (Guatemala Transversal Marcator) dando lugar así el fraccionamiento final del mosaico de predios y el tracto registral de las propiedades, arrojando un dato muy importante el informe de fincas inubicables contenido como "irregularidades



especiales. Para lo cual la Ley del Registro de Información catastral contempla acciones de defensa contra quien se sienta vulnerado ante las actuaciones del Registro, como lo son: a) Revisión Técnica del Proceso b) Oposición ante la inubicabilidad de finca, en dicha acción a su costa podrá presentar los dictámenes y estudios técnicos que crea pertinente para poder desvirtuar la declaración hecho por el Registro de Información Catastral.

b.4) Declaratoria de zona catastrada

Posteriormente al ser expuestos los resultados de los trabajos técnicos, registrales y jurídicos de los procesos realizados por el Registro de Información Catastral, debidamente notificados los propietarios, poseedores o tenedores y demás personas que tengan algún derecho sobre el predio, y sin haberse presentado acciones en contra de los resultados expuestos, el Registro de Información Catastral –RIC- hará la Declaratoria de “Zona Catastrada. Dando así finalizado la segunda etapa del proceso.

b.5) Productos catastrales obtenidos la fase de establecimiento catastral:

Los productos catastrales obtenidos en esta fase son: a) Aviso de Titulares; b) Ficha de Investigación de Campo –FIC-; c) Acta de verificación de mojones y linderos; d) Croquis de levantamiento; e) Constancias de Predio Censado; f) Plano de Registro; g) Planteamiento y resolución de dudas de levantamiento; h) Formato de Conformidad e inconformidad de los datos presentados en la exposición pública; i) Informe



circunstanciado; j) Asociación predio-finca; k) Informe de fincas inubicables; l) Constancia de puntos y vértices o esquineros; m) Código de Clasificación Catastral – CCC-; n) Dictámenes jurídicos para respaldar Declaraciones de Predios Catastrados.

c) Fase de mantenimiento catastral

Siendo esta la última fase del procedimiento catastral se divide en dos procedimientos:

c.1) Autorizar y registrar cambios del objeto catastral

Para desmembración, particiones y unificaciones de las fincas o predios catastrados se deberá tomar en cuenta estos trámites: a) Solicitar la certificación de la Finca Matriz al Registro de Información Catastral; b) Realizar el Plano de Registro por un Profesional registrado en la Base de Datos de Agrimensores, ingeniero civil o ingeniero agrónomo con colegiado activo, lo cual se someterá ante el Registro de Información Catastral para su autorización; c) Con base a la Constancia el Notario podrá faccionar la escritura pública; d) El Registro General de la Propiedad comunicará al Registro de Información Catastral, sobre operaciones registrales, tales como números de finca, folio, libros asignados o predios relacionados; e) La asignación de un Código de Clasificación Catastral –CCC-. Con los cuales se preverá que el Registro este informado de los correspondientes a las operaciones registrales.



c.2) Registrar cambios de sujetos catastrales

Este procedimiento se realiza con los testimonios de las escrituras traslativas de dominio, el plano registral y la constancia de aprobación del Registro de Información Catastral, en el cambio de titular al operar el Registro General de la Propiedad, deberá de obtener un nuevo código de Clasificación Catastral cuando se trata de fusiones o desmembraciones.

5.4) ¿En qué procesos se necesita el auxilio del registro de información catastral?

Los procedimientos que se necesitan el auxilio o autorización del Registro de Información Catastral son:

- Compra-venta de Bienes Inmuebles, (desmembraciones, unificaciones, servidumbres, particiones en el caso de la propiedad proindivisa).

TRANSACCIÓN DE DERECHOS REALES, se debe de dar aviso al Registro de Información Catastral, por parte del Registro General de la Propiedad al realizar las siguientes operaciones:

- Compra-venta de derechos posesionarios.
- Proceso de Reinivicación de la Propiedad.
- Anotaciones de Demanda.



- Proceso de Expropiación.
- Constituciones de copropiedad o propiedad indivisa.
- Compra de derechos sucesorios.
- Constitución de Propiedad Horizontal.
- Procedimiento de Avulsión.
- Procedimiento de Aluvión.
- Constituciones de Usufructo.
- Constitución de Hipoteca.

Todos estos procedimientos y otros que afectan los datos registrales que afecten al inmueble, se debe de notificar por el principio de cooperación institucional, para que el Catastro se mantenga actualizado, veraz y de forma eficiente para sus fines den certeza jurídica sobre la tierra.



CAPÍTULO VI

6. La diferencia entre procedimiento y proceso

Es objeto de estudio este tema por la medición de resultados en contra del gasto público, porque al crear procedimientos y no procesos se vuelve más oneroso hacia el administrado la tramitación de expedientes, pero primeramente se tiene que definir etimológicamente estos dos enunciados, muchas veces se emplean como sinónimos los términos procedimiento y proceso, no obstante son diferentes dada las transformaciones, ya que estos son utilizados en veces de forma indistinta, lo cual denotaremos las diferencias que existen sobre estos dos enunciados. Con esta confusión no logra expectivarse los resultados y como anteriormente ha llamado a la atención, esto puede contemplarse en estudio de factibilidad, el cual demostrará los alcances que se pueden obtener a instaurar nuevos procedimientos y procesos.

6.1 ¿Que es un procedimiento?

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define con varios enunciados: 1. m. Acción de proceder. 2. m. Método de ejecutar algunas cosas. 3. m. Actuación por trámites judiciales o administrativos⁶², siendo la última la más acertada, porque en ella se estipula acciones concatenadas para realizar un todo y dentro de la Administración Pública, cada etapa del proceso, conlleva inerte la aceptación, tramitación o denegatoria de la acción denominado procedimiento, en cual puede

⁶² Diccionario de la Lengua Española, Ob. Cit. Pág. 1247.



tramitarse dentro de una sola institución o varias. Y con cada etapa que se lleve realizada se obtendrá de la misma forma una manifestación de la Entidad Pública a la que fue sometida la petición denominadas resoluciones, las cuales también son susceptibles a impugnaciones, al no estar conforme el interesado con la decisión.

6.2 ¿Que es un proceso?

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como en el anterior anunciado, lo define con varios significados: 1. m. Acción de ir hacia adelante. 2. m. Transcurso del tiempo. 3. m. Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial⁶³. El proceso, es un contexto más amplio de las actuaciones administrativas, es el todo de la secuencia administrativa, es la compilación de una serie de fases, secuencias, trámites y decisiones también conocida como procedimientos, en la búsqueda de resultado, se puede obtener la decisión de la controversia, o la pronunciación sobre el asunto o situación por parte de la autoridad.

Pero el proceso en su acepción amplia y común significa progreso, transcurso del tiempo. En sí mismo, todo proceso es una secuencia. Por lo que, el proceso en general es un conjunto o serie de actos que tienen lugar en el tiempo y en el espacio, que están conectados entre sí para realizar un fin determinado. Y si todos los procesos plantean el mismo resultado dar fin a la controversia o la obtención de la decisión por parte de la

⁶³ Ibid. Pág. 1247.



Entidad Administrativa, porque la diversidad de gestiones en lugares diferentes hace que al usuario se le presente la onerosidad en el trámite, con procedimientos completos establecidos hará que la aceptación del servicio no presente tanta resistencia.

6.3 Crítica basada en el caso concreto del registro de información catastral

En este caso de la creación del Registro de Información Catastral se dilucidan varios aspectos que a consideran en este trabajo, presente la siguiente interrogante ¿Se podría lesionar el Estado de Guatemala, los usuarios, los contribuyentes o administrados, y aquellas dependencias que estén a cargo la ejecución de la planificación de Gobierno?. En el capítulo V, de este trabajo de investigación se conoció ampliamente los motivos, forma de funcionamiento, y los productos que se obtiene a través de las actividades del Registro de Información Catastral.

La lesividad como se conoció ampliamente en el capítulo 2, en este trabajo de investigación, y los efectos se ha demostrado ampliamente que es la lesión, sufrido en la suscripción de un contrato con una personal individual o jurídica, empresas, instituciones gubernamentales o no gubernamentales, en los cuales los intereses económicos de la Nación se ven afectados, cuando se realizo el análisis, no se ha encontró ningún apartado específico, en donde se dimensione la lesividad cuando el Estado se realice una autoevaluación y determine que la creación de registros estatales, aunque es una lesividad, creada hacia el usuario en dos ámbitos; a) en el costo de la



tramitación; b) y en tiempo, al haber más etapas se llevará más tiempo el trámite del mismo.

Por lo cual el Registro de Información Catastral –RIC-, en los motivos expuestos y en documentos relacionados encontrados, no se logro encontrar vestigios de la proyección técnica y administrativa los cuales se vería afecto los procedimientos de trasmisión de la propiedad por medio de los negocios jurídicos de compra-venta de bienes inmuebles, Reinvidicaciones de la Propiedad, compra de derechos reales, registro de servidumbres, anotaciones y limitaciones de la propiedad tales como hipotecas, anotaciones de demanda, inmovilización de propiedades y otros.

Como la autorización de los planos registrales avalados por el Registro de Información Catastral, dando una nueva limitación hacia el profesional y técnicos del ramo, por el Registro de Agrimensores, creado por la Escuela de Catastro ESCAT, demostrando que la incidencia de un nuevo procedimiento trae consigo nuevas dificultades hacia el administrados, dando como resultado nuevos costos en la tramitación de los expedientes, al haber más documentos que recopilar para la presentación de los mismos.

Como nueva dependencia de la Administración Pública, se deberá adjudicar fondos económicos para su funcionamiento, en el cual se verá reflejado en el Presupuesto



General de la Nación, como se ha demostrado los productos catastrales son productos intermedios, no son los productos finales, que le den completamente la certeza jurídica de la propiedad al administrado. ¿El porqué de esta idea?. Se basa en que el Registro General de la Propiedad es donde queda registrado el bien y en esta muestra de concatenación con el Registro General de la Propiedad, específicamente sobre inmuebles, lo cual se extenderá una certificación registral, que tendrá validez en cualquier ámbito que se utilice este producto, lo cual hará plena prueba⁶⁴ dentro los litigios respecto a la propiedad de las tierras. Siendo esto también unos de las consideraciones fundamentales por los cuales nace el Registro de Información Catastral –RIC-, ya que se ha demostrado en varios juicios que las asientos registrales, que han sido operadas de forma anómala o con documentos anómalos, en las ubicaciones de las fincas, que no corresponden física ni espacialmente a los que se encuentran en los documentos, dándose otra singularidad que el Registro General de la Propiedad, en el apartado de inscripción de aéreas, existe diferencia entre el asiento registral con los documentos que sostienen el negocio jurídico como lo son las escrituras públicas, con las operadas dentro de los libros del Registro General de la Propiedad. Por lo tanto si existe una necesidad de que el Registro de Información Catastral –RIC-, encontrando fundamento para haber sido instaurado el Registro de Información Catastral, como el rector en materia catastral para dar la certeza jurídica.

⁶⁴ CODIGO PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL, DECRETO LEY 107. Artículo 186. (Autenticidad de los documentos). Los documentos autorizados por notario o por funcionario o empleado público en ejercicio de su cargo, producen fe y hacen plena prueba, salvo el derecho de las partes de redargüirlos de nulidad o falsedad.



Pero el usuario al momento de presentar su negocio jurídico con respecto a su bien inmueble, también tiene que presentar el plano de registro autorizado por el Registro de Información Catastral –RIC-, el cual debe ser autorizados previamente por técnico autorizado o los trabajos realizados para la confección del plano de registro realizado por un tercero, debe de llenar los requisitos técnicos que solicita el Registro de Información Catastral –RIC-.

Que el Decreto 41-2005, Ley del Registro de Información Catastral, en su artículo 40, establece la declaratoria de zona catastrada⁶⁵, pero el objeto de estudio es el artículo 45 MANTENIMIENTO CATASTRAL, "establece que en una zona declarada totalmente catastrada y cualquier actividad inherente al traslado de derecho real o de posesión de los predios o fracciones de los mismos deberá contar con la participación del Registro de Información Catastral. Para este mantenimiento se deberá observar lo siguiente: a) Para faccionar escrituras de unificación o desmembración de predios, los notarios deberán contar para el predio en cuestión con el certificado emanado del Registro de Información Catastral", por lo que este apartado debería ampliarse en su temporalidad, ya que el inicio del mantenimiento catastral debe de surtir sus efectos jurídicos al momento de declarar **ZONA EN PROCESO CATASTRAL**, para que el Notario de aviso

⁶⁵ Artículo 40. Declaratoria de zona catastrada. Concluido el proceso de establecimiento catastral en una zona determinada, y agotado el procedimiento a que se refiere el primer párrafo del inciso a) del artículo anterior, el Consejo Directivo del RIC la declarará zona catastrada, y derivado de ello, los datos contenidos en lo referente a las descripciones físicas de los predios regulares e irregulares, únicamente se modificarán por las operaciones normales de mantenimiento registro-catastral que practique el Registro de Información Catastral y el Registro de la Propiedad, tendentes a mantener la exactitud de la información. Esta declaratoria debe ser difundida ampliamente para conocimiento de la población en general, y en particular para los titulares de los predios comprendidos en la zona catastrada.



en los caso previstos en el artículo 45 numeral a) del Decreto 41-2005 y a las Oficinas Técnicas Municipales –OTM- encargas del Catastro del Municipio, al momento de conocer sobre la peticiones de autorización de desmembraciones se acompañe la autorización del Registro de Información Catastral –RIC- la correspondiente aprobación, encargándose este, de realizar una anotación preventiva dentro de sus registros, para posteriormente dar firmeza a la anotación con el aviso que debe de dar el Registro General de la Propiedad, persiguiendo con esta acción que no se den movimientos de cambios de titulares, y consecuentemente no se altere los registros internos del Registro de Información Catastral –RIC-, con estas acciones se pretende una certeza jurídica real no estimada, porque en ningún momento se lesiona los intereses del accionante previendo una plazo legal considerable al acontecimiento o hecho involuntario ajeno al accionante realizando la operación de forma preventiva, ya que la persecución de la seguridad jurídica del negocio, queda certero hasta el momento de su inscripción en el correspondiente registro.

Pero un problema de consideraciones mayores es, que el 30 de junio del año 2006, se declaran por primera vez, varios municipios en zona de proceso catastral tales como: a) Los Amates, Departamento de Izabal, b) Municipio de Huite, Departamento de Zacapa; c) Municipio de San Jacinto, Departamento de Chiquimula. Declarando el 27 de Julio de 2011⁶⁶, las últimas zonas en proceso catastral, lo cual en este lapso de tiempo se han declarado 64 municipios en dicho proceso dentro del territorio guatemalteco y después

⁶⁶ www.ric.gob.gt/informacion/zonas-en-proceso-catastral/ 15 de abril de 2012 18:30 horas



de casi 6 años de estar en trabajos catastrales el Registro de Información Catastral –RIC-, no se ha realizado ninguna exposición pública de resultados y consecuentemente no hay ninguna zona declarada catastrada, porque los trabajos realizados ya han tenido un costo económico, funcional y administrativo, lo cual se ve el proceso entorpecido en su segundo fase, si en algún momento como se cito con anterioridad se realicen operaciones registrales con los inmuebles relacionadas al proceso de levantamiento catastral que lleva a cabo el Registro de Información Catastral –RIC-, se vera afecto en la certeza y genuidad de los datos de las bases de registro. Deslumbrando en consecuencia la total lesividad administrativa y económica del funcionamiento administrativo hacia la población guatemalteca, porque todos los trabajos realizados ya han tenido un costo, un tiempo estimado.

Demostrando con esta critica, que el Registro de Información Catastral –RIC-, debe de ser un accionante rector totalmente activo, en materia de tierras, creando procedimientos y procesos certeros, que den como resultado la solución del conflicto de tierras, por medio de sus productos catastrales y que estos, sean las herramientas idóneas para los procesos judiciales que conozcan sobre estos conflictos, como antes fue citado en este trabajo de investigación la nueva visión de la Administración Pública, es ser una administración moderna, eficiente, moldeable y eficaz, que ofrezca resultados ya que sin estos solo serían parte del gasto público y ahondando más en el derroche del recurso económico, respecto a la certeza jurídica, en la consolidación de un registro que a partir de acciones bien identificadas y con resultados en pro del



mejoramiento de los procesos ya establecidos, como mandato y origen de nacimiento, con sus actividades y procedimientos es de manera conjunta con todas las instituciones relacionadas al tema de conflicto y tenencia de la tierra, este debe procurar el confiable auxiliar y coadyuvador de las demás instituciones.

Por lo tanto en el transcurrir del tiempo del Registro de Información Catastral –RIC-, no pueda declarar zonas totalmente catastradas quedará con solo un procedimiento y el procese de dar certeza de la tierra en el caso particular de Guatemala, el cual tiene tanto problema por conflicto de tierra y la poca visión innovadora en materia agraria.

Particularizando que el Registro de Información Catastral –RIC-, debe de investirse jurídicamente de competencia como ente rector, de MODIFICAR DE FIGURAS POLIGONALES, al establecer por medio de sus estudios jurídico-técnico-registrales la ubicación física real y procedencia jurídica certera de cada uno de los inmuebles dentro del territorio nacional, impulsando de oficio y/o petición de parte, la corrección de los datos registrales, como la investigación y dictamen técnico en los procesos de reivindicaciones. Este es el caso particular de las inmuebles que presentan sobreposiciones de bienes inmuebles en otros bienes inmuebles y la desmembración de fracciones inmuebles que no corresponden al área de la finca matriz. Todas estas acciones no concluidas, ni ejercidas, hace que el Registro de Información Catratal – RIC-, no presente con totalidad la certeza jurídica de la tierra que intenta instaurar sobre la propiedad de la tierra, por este motivo se plantea que el Registro de Información Catastral, representa una lesividad ante los propietarios de la tierra, al carecer de



investidura legal para la modificación de polígonos en forma judicial, los trabajos realizados por el Registro de Información Catastral –RIC-, constituye únicamente un trabajo técnico y desde el punto legal, este se introduciría en litigio como dictamen de expertos, lo cual puede atacarse la prueba con otros dictámenes de expertos y al considerar el juzgador la ineficacia del trabajo técnico del Registro de Información Catastral –RIC-, se desvaloriza la prueba, no teniendo ningún efecto probatorio. Por otra parte el Registro de Información Catastral –RIC-, al no presentar resultados o zonas catastradas, de manera concreta se sostiene que se esta creando en la Administración Pública, la lesividad funcional, la cual deviene, que los fines perseguidos en por el Registro Estatal no han sido cumplidos. Pero la lesividad funcional, en los cuerpos normativos, no tienen regulación específica, pero encontramos su fundamento en Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 134, último párrafo "De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República". Si encontrando la forma de evaluar el funcionamiento de los Registros Estatales.



CAPÍTULO VII

7. Métodos alternativos para lograr la eficacia y eficiencia en la administración pública en la acción de creación de registros estatales.

Los métodos alternativos, son caminos auxiliares para llegar a un fin determinado, en la Administración Pública esta acción es inherente con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, en coordinación con las Secretaría General de la Presidencia de la República, Consejo de Ministros y el Presidente de la República de Guatemala, encargados de las políticas gubernamentales a implementar, tendrán que tomar en cuenta por razones técnicas presupuestaria y funcionales, la actualización y ampliación de servicios antes de crear una nueva dependencia, tomando en cuenta que no deben de cambiar el fin con las que fueron creadas, porque en materias especializadas es necesario emplear una dependencia determinada. Pero si comprometer el factor económico, que es, una de las principales limitantes que cuenta el Estado, porque en el caso particular de Guatemala, se deben de buscar otras fuentes de financiamiento para lograr como mínimo, el funcionamiento del Estado, lo que se hace a través de préstamos o incrementando la carga tributaria con los contribuyentes. Y teniendo como resultado deficiencia en el servicio, por lo que se presentan propuestas tanto enfocadas al Registro de Información Catastral, así como propuestas dirigidas a la Administración Pública en general.



7.1 La actualización y ampliación de servicios en los registros ya existentes como método alternativo antes de la creación de nuevos registros

Porque que se deben de estimar estos dos supuestos, primeramente se definirá con el Diccionario de la Lengua Española, actualizar "Hacer actual algo, darle actualidad⁶⁷", y ampliación "Acción y efecto de ampliar⁶⁸". Ya que estas son bases de la maximización de recursos y en la actualidad que se plantea es un reordenamiento de gastos de insumos tanto materiales, como humanos, se hará la remembranza que la institución de Catastro, se han realizado varios intentos de establecerlo, en ningún momento se ha planteado la actualización y la ampliación de instituciones que claramente cuentan con esta oficina, se mencionará algunas para tener como antecedente Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio Publica y los Oficinas Técnicas Municipales –OMT- haciendo notar que pueden variar en la denominación de la oficina según sea el nombre que le da la Administración Municipal, el Registro General de la Propiedad, consta con una oficina de Catastro, FONTIERRA, como otras dependencias que tienen a su cargo el registro de tierras que han adquirido, por lo que estas oficinas en coordinación debieron de reflejar cierta certeza jurídica, pero al no haber cooperación institucional no se promovió y se acciono únicamente dentro de sus límites municipales y jurídicos.

Pero en el caso específico del Registro de Información Catastral –RIC-, su administración tiene que impulsar la visión de un catastro multifinalitario, en los cuales

⁶⁷ Ibid. Pág. 27.

⁶⁸ Ibid., Pág. 96.



deben de accionar en otros ámbitos tales como: a) Impulsar la política de un Registro Predial, en donde no se trabaje como titular al predio, ya que este por ser un derecho real que se mantendrá estable, no dará pauta al conflicto que se pueda suscitar de cualquier tipo de negocio jurídico entre particulares o particulares con personas jurídicas; b) Por ser un catastro de carácter multifinlatario, con cooperación de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles de Ministerio de Finanzas Publicas -DICABI-, establecer el avalúo nacional, de todos las fincas y predios que constituyen el territorio nacional, a fin de justipreciar el rubro de bienes inmuebles que posee la nación, para que en el caso específico de negociación entre Instituciones Estatales contenido en el artículo 2 de la Ley de Contrataciones, Decreto 57-92 del Congreso de la República, puede tener la información veraz y actualizada para ofrecer celeridad dentro de dicho proceso y otros ámbitos que se puede aplicar la información recolectada.

Como se ha sostenido en este trabajo de investigación el momento o los acontecimientos que vive la sociedad, hacen que la Administración Pública tenga que accionar en campos aún desconocidos o no explotados, al crear un catastro multifinlatario, este también podrá ser moldeable a las necesidades que los usuarios en futuras ocasiones se vean necesitados del auxilio del Registro de Información Catastral -RIC-.



Como ya se ha expuesto, existen dependencias que ampliando sus servicios como es el caso de la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles –DICABI- del Ministerio de Finanzas Públicas, no solamente a tierras de carácter estatal, sino particulares, pues dicha institución cuenta con personal, que debe capacitarse y actualizarse para desarrollar las funciones catastrales, siendo una institución que cuenta con 38 años de experiencia, en materia catastral, incluyendo en este ámbito las Oficinas Técnicas Municipales para lograr este fin, de esta forma en su ayuda interinstitucional se puede obtener mejores resultados.

Se plantea este orden de ideas, porque el Registro de Información Catastral –RIC- es creado como un auxiliar del Registro General de la Propiedad, al ser un auxiliar, no es un ente primordial en la transmisión de la Propiedad.

Para contrarrestar esta situación el Registro de Información Catastral –RIC-, ha aperturado oficinas dentro del Registro General de la Propiedad, que es una forma de ampliar los servicios tanto del Registro de Información Catastral –RIC-, lo que es un camino viable y factible, es desconcentrar en dos Registros Generales de la Propiedad, Zona Central, Guatemala y Segundo Registro, Quetzaltenango, como hemos dicho el Registro de Información Catastral –RIC-, realiza trabajos en 64 municipios de la República de Guatemala, se debería de ampliar los servicios del Registro General de la Propiedad, al crear agencias del mismo en las oficinas del Registro de Información



Catastral –RIC-, de esta forma se obtendría la amplitud de servicios en una sola agencia, lo cual se vería reflejado en las finanzas del Estado.

Por tanto no solo estos registros se podrían implementar en las sedes municipales, de este antecedente se tiene el caso particular del Registro Mercantil, el cual dentro de sus instalaciones operan otras dependencias por ejemplo el Diario de Centroamérica, el Registro de los Derechos de Autor y hace algún tiempo una sub agencia tributaria. Lo cual trae como consecuencia la operatividad y rentabilidad de los inmuebles estatales.

En el caso particular del Registro de Información Catastral –RIC-, en sus trabajos técnicos de campo se podría maximizar su amplitud de trabajos técnicos en coordinación con la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles-DICABI- se podría trabajar en conjunto para una valuación de los inmuebles, esto con el fin de actualizar los valores del inmueble, en consecuencia la actualización de las matrículas fiscales, de esta forma obtener un claro y preciso valor del inmueble, reflejado en la actualización de Impuesto Único de Inmuebles IUSI. Y de esta forma tener una clara obligación impositiva de los inmuebles que muchas veces son incongruentes con los documentos que sostienen el valor jurídico y aquellos negocios donde se vende la posesión del inmueble por un menor valor.



El Registro de Información Catastral –RIC-, en cooperación con el Instituto Nacional de Estadística INE, se puede utilizar para la obtención y actualización de los datos estadísticos de las poblaciones porque los documentos utilizados por el Registro de Información Catastral –RIC- son muy vagos para la obtención de datos socioeconómicos, en los cuales solo se delimita a las características físicas del Inmueble, dejando de lado los datos, socioeconómicos de las familias, personas individuales y jurídicas que estos los habitan, poseen, tienen o sostienen la propiedad.

Incluso el Registro de Información Catastral –RIC-, puede trabajar con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación Maga, con el cual sostiene vínculo directo por el enlace administrativo con el Organismo Ejecutivo, en el cual como resultado de sus procedimientos catastrales, se puede crear la base técnica sobre los usos de la tierras en aspectos tales como agricultura, ganadería y otros, en consecuencia del censo agrícola, serviría de base para desarrollar proyectos de transformación de carácter agrario.

Incluso el Registro de Información Catastral –RIC-, puede trabajar con las Municipalidades, por el trabajo realizado, se puede obtener factores a considerar, para los Planes de Ordenamiento Territorial, con respecto al crecimiento población, fuentes hidrológicas, fuentes minerales y otras clases de fuentes y materia de ordenamiento vehicular, al tener la confección de las vías principales, vías secundarias y demás caminos que conectan o interconectan a las comunidades.



Con todos estos ejemplos expuestos se puede reflejar la magnitud que tiene el catastro, pues como hemos dicho, los resultados en esta herramienta técnica son de carácter multifuncional, que es la visión institucional que debe de perseguir el Registro de Información Catastral –RIC-, pues si información es tan valiosa, como necesaria, ya en países más desarrollados que el nuestro, sea el caso de Costa Rica, se instituyó el Registro Unificado, que no es más que la información cruzada que se obtiene de todos los registros.

Siendo la ampliación y actualización de los Registros Estatales su carácter de viables y moldeables a las necesidades, porque solamente existe un Organismo Ejecutivo encargado por el funcionamiento de la Administración Pública. Teniendo en cuenta el siguiente título sobre la creación de Registros Estatales.

7.2 La creación de registros estatales, con un verdadera necesidad técnica y funcional.

En el desarrollo de este trabajo de investigación hemos recorrido todas las etapas administrativas, legislativas y su correspondiente plataforma jurídica, por lo que el último título, presenta la propuesta de los factores a considerar al crear nuevas instituciones estatales.



7.2.1 Necesidad técnica de la creación del registro

La necesidad técnica de la implementación de los Registros Estatales, son aquellas que realmente necesitan implementarse para la funcionalidad, del ente administrativo, tal es el caso del Registro de Información Catastral –RIC-, la importancia de este ente estatal si es necesario, pues Guatemala, es un país que presenta conflictividad con respecto al tema de tierras, pues la realidad nacional presenta como común denominador el poco acceso que se tiene a la tierra, además otros factores a considerar, como resultado de mediciones totalmente antiguas no puede realizarse un sistema exacto en el inventario de tierras, ya que los gobiernos pasados instituyen un catastro con propósito fiscal, para la incrementación de la base tributaria, pero no para el desarrollo agrario, cuando se refiere a la necesidad técnica, se pone total énfasis, que si no existe una institución rectora a esta materia, se obtendrá como información las que consten en el Registro General de la Propiedad, que ha sido cuestionada en la veracidad y exactitud de dichos actos, pues a sido susceptible, tanto a errores humanos, como técnicos, es este punto donde el catastro entra a accionar, pues con la correcta medición de los todos los inmuebles se crea una base segura, eficaz y certera.

El Registro de Información Catastral –RIC-, es la herramienta idónea, para temas respecto a la propiedad, pues con la nuevas tecnologías empleadas, se logra determinar con total exactitud, teniendo un porcentaje de error sumamente pequeño, porque no solo se ve inmerso la declaración de las personas sustentados en trabajos no técnicos, sino que se ve sustentado en trabajos profesionales, lo que trae como



consecuencia al dar trámite a una operación registral, se cuenta con la certeza del origen del bien inmueble, que en lugares fuera de los cascos urbanos es inexacta, siendo bastante común en nuestra realidad nacional, por otra parte el Registro de Información Catastral –RIC-, toma como factor importante la multiculturalidad y lo multilingüe de los habitantes de dicho sector, ya que los problemas se agudizan en el interior de la República. Pues la costumbre hace que la transmisión de derechos posesionarios, dando como resultante un catastro no muy confiable al trabajar con tres tipos diferentes de titulares catastrales, propietarios, poseedores y tenedores, porque el primero puede hacer valer su derecho de propiedad. Por lo que las necesidades técnicas justificantes de este Registro, se ven claramente evidenciados, no es solamente una base de datos nacional susceptibles a cambios que no se registren, tiene que tener el carácter de obligatorio para el mantenimiento seguro del archivo general del inmuebles.

7.2.2 Necesidad funcional de la creación del registro.

La necesidad funcional, esta se presenta cuando el campo de aplicación carece de una institución especializada, en este caso particular es el Registro de Información Catastral –RIC-, que servirá de auxiliar al Registro General de la Propiedad, respecto conocer todos los aspectos de los predios, se necesita la creación de un ente totalmente especializado, pero en la Administración Pública tiene que tomar en cuenta factores para implementar el nuevo Registro, como se ha sostenido en este trabajo, si es para



crear un proceso o procedimiento, se ha resaltado que la Administración Pública, tiene que dar costo-beneficio a la población para que pueda ser aceptada la institución.

Como resultado de esta investigación se construye un seguimiento lógico del acto jurídico, elementos y efectos, para hacer escudriñar la facultad que tiene el Organismo Ejecutivo, en la facultad creadora de nuevos Registros Estatales, demostrando que el Registro de Información Catastral –RIC-, si es una herramienta técnica necesaria, haciendo la salvedad que dentro de sus funciones no se ha podido obtener un producto final, no se ha declarada zona catastrada en ningún municipio, por tanto, la lesividad no es venida de un contrato suscrito por el Estado y una persona individual o colectiva, es una lesividad de carácter funcional en donde se ven comprometidos los recursos financieros y funcionales del Estado.

Como comentario final, este trabajo de investigación, se logro determinar, que se necesita todo un andamiaje jurídico con visión administrativa, donde se faciliten herramientas técnicas para la medición de funciones y resultados, pues las competencias se encuentran, no completamente definidas, dando funciones sectorizadas y en ningún momento complementarias, porque al finalizar el procedimiento en una institución, el expediente en su caminar administrativo debe de recorrer varias instancias administrativas, y por ende demasiados criterios para su correspondiente calificación y solución.



Por lo que las recomendaciones que se hacen puede ir aplicados tanto al Registro de Información Catastral –RIC-, como muestra de estudio, así como otras instituciones del Estado, en el apartado de actualización y ampliación de servicios.





CONCLUSIONES

1. La lesividad administrativa es únicamente limitada a los contratos celebrados por parte del Estado con personas individuales o jurídicas, sin poner énfasis en la lesividad funcional, concretamente, la creación de registros estatales donde se compromete el poder económico del Estado, al momento de invertir para que estos funcionen, limitando la inversión en las necesidades sociales.
2. No existe legislación constitucional, ordinaria, ni reglamentaria para regular la lesividad funcional, ni articulado de la implementación de estudios de factibilidad y viabilidad para la creación de registros estatales, dejando la decisión de crear o suprimir en forma discrecional.
3. El Registro de Información Catastral –RIC-, nace con dos finalidades. La primera, ser el ente rector en materia catastral, para dar solución a la problemática de la tenencia de la tierra de Guatemala, y la segunda, para ser el auxiliar idóneo del Registro General de la Propiedad, respecto a la propiedad de los inmuebles.
4. Seis años es el computo de tiempo que transcurrido de la primera declaratoria de zona en proceso catastral, después de sesenta y tres declaraciones más hasta el año dos mil doce, no se declarado ninguna zona totalmente catastrada.
5. No se plantea como política de Estado, la actualización y ampliación de servicios dentro de registros estatales, para el aprovechamiento de recursos materiales, económicos y humanos.



RECOMENDACIONES

1. Se recomienda que a través del Congreso de la República de Guatemala, modificar el Decreto 114-97 Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, adicionando el título lesividad funcional, proporcionando el andamiaje jurídico y procedimental para la creación, supresión, adición y fusión de instituciones estatales y el aprovechamiento de recursos compartidos tanto económicos, materiales y humanos.
2. El Congreso de la República de Guatemala, dentro del título mencionado en la recomendación uno, debe de establecerse el Departamento de Eficiencia de Funciones, a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, emitiendo opinión a través de dictámenes de expertos en la materia, sobre factibilidad y viabilidad, así como la proyección de incidencia en el gasto público y la onerosidad en que impactará, respecto al trámite del expediente, como la necesidad técnica y funcional para implementar la institución, planteando como primer punto el recurso compartido.
3. El Congreso de la República de Guatemala, debe modificar el Decreto 41-2005 Ley del Registro de Información Catastral, debiéndose dotar de competencia legal, para comparecer en juicio como plena prueba de los documentos obtenidos en dicho registro y la competencia legal para modificar figuras poligonales de oficio y debiéndose anotar de oficio en el Registro de General de la Propiedad y dicho registro empezar a identificar los bienes inmuebles con los



Códigos de Clasificación Catastral en la elaboración de documentos de transmisión de la propiedad y derechos reales.

4. El Registro de Información Catastral –RIC-, a través de su personal, debe de agilizar la exposición de resultados y las declaraciones de zonas catastradas, respondiendo al enunciado costo-beneficio, por haber transcurrido seis años sin declaratoria alguna, para que la información obtenida no se vuelva ineficaz y obsoleta, pues con la contrato de compra-venta de derechos posesorios, solo se debe de informar hasta que la declaratoria de zona catastrada quede firme y de esta forma se modifican las bases de datos respecto al titular.

5. El Organismo Ejecutivo, es el encargado de plantear como política de Estado, la actualización y ampliación de servicios, para la utilización de recursos compartidos, siendo el caso del Registro de Información Catastral, incluir el avalúo de la propiedad, el censo poblacional, la determinación de zonas de producción agraria, para proporcionar información a Municipalidades, Instituto Nacional de Estadística, Registro General de la Propiedad, Banco de Guatemala, en sus correspondientes censos.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Novena edición. México: Edición Porrúa, 1990.
- AGUSTÍN, GORDILLO. **El acto administrativo**. 2ª. Ed. corregida y aumentada, Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot, 1969.
- ASTOLFI, José Carlos. **Historia del Derecho**. Octava edición. Buenos Aires, Argentina: Editorial Kapeluzs, 1956.
- CABANELLA, Guillermo. **Diccionario Derecho Usual**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 2005.
- CARRILLO CASTILLO, Alfonso. **El Registro de la Propiedad, Características y Modernización**. VI Jornada de Derecho Notarial Norte, Centroamérica y el Caribe, Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial. Guatemala: (s.e.), Guatemala 25 de mayo de 1991.
- COLMERO, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. 3ª. Edición. Madrid: (s.e.), 1865.
- Diccionario de la lengua española**. Vigésima segunda edición. Colombia: Editorial Printed, 2001.
- Diccionario enciclopédico Quillet**. Tomo V. Buenos Aires, Argentina: Editorial Argentina Aristides Quillet, S.A., 1974.
- FARRANDO, Ismael y Patricia Martínez. **Manual de Administración**. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de Palma, 1997.
- Gasto se financiará con deudas y bonos**. Pág. 3. Prensa Libre (Guatemala) Año 60, (martes 22 de noviembre de 2011).
- GIULANI FONROUGE, Carlos M. **Derecho Financiero**. 9ª. Edición, Volumen I. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2004.
- GÓDINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Folleto El Patrimonio Estatal y El Estado y la Propiedad**. Colección Juritex No. 7. Guatemala: (s.e.), 2009.
- GÓDINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Folleto Los principios de Jerarquía y Competencia Administrativa**. Colección Juritex No. 13. Guatemala: (s.e), 2008.
- GÓDINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Folleto Marco Político y Marco Jurídico Controles Políticos y Jurídicos Ordinarios y Extraordinarios**. Colección Juritex No. 20. Guatemala: (s.e.), 2009.



GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos**. Colección Juritex No. 18. Guatemala: (s.e.), 2009.

MONRICA, Carlos Humberto. **Curso de Derecho Administrativo 1/2**. Undécima Edición, (s.l.): Editorial Tecnos, 1995.

MONRICA, Carlos Humberto. **Curso de Derecho Administrativo 2/2**. Undécima Edición, (s.l.): Editorial Tecnos, 1995.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliastas, (s.f).

RANDOLPH Allan y Carias Brewer. **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**. (Las condiciones de recurribilidad en los actos administrativos en la vía contencioso-administrativo en el sistema venezolano) homenaje a Enrique Sayagués Lazo, Instituto de Administración Local, t. V. Madrid: (s.e.), 1969.

SAYAGUÉS LAZO, Enrique. **Tratado de Derecho Administrativo**. México: (s.e), 1997.

VEDEL G, Essai. **Sur la nation de cause en Droit Administratif Français**. Paris: (s.e), 1934.

Registro de Información Catastral. www.ric.gob.gt/manual-de-procedimientos-catastrales/. Consultado el 15 de abril de 2012.

Registro General de la Propiedad. www.rgp.org.gt/consulta-electronica/. Consultado el 15 de marzo 2012.

Registro de Información Catastral. www.ric.gob.gt/zonas-en-proceso-catastral/. Consultado el 15 de abril de 2012.

Legislación:

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

Código Civil, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley No. 106.

Código Procesal Civil y Mercantil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley No. 107.



Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 57-92.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 119-96.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Empleados Públicos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 89-2002.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 114-97.

Ley del Registro de Información Catastral. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 41-2005.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 63-94.

Ley Orgánica del Presupuesto. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 101-97.



Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 27-92

Ley de Contrataciones Administrativas. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 178-95

Ley de Prohibición y Responsabilidad de Empleados Públicos. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 88-2002

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 174-87

Ley del Registro de Información Catastral. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 41-2002

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 82-94

Ley Orgánica del Poder Judicial. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 101-97