

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

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA SUSTANTIVA CON EFECTOS
POSITIVOS, COMO HERRAMIENTA PARA MAYOR EFICACIA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA

GUATEMALA, MAYO DE 2013

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

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA SUSTANTIVA CON EFECTOS
POSITIVOS, COMO HERRAMIENTA PARA MAYOR EFICACIA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, mayo de 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 III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Gustavo Adolfo Barreno Quemè
Vocal: Lic. Luis Emilio Orozco Piloña
Secretario: Lic. Carlos Enrique Culajay Chacach

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Eloísa Mazariegos Herrera
Vocal: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo
Secretario: Lic. Santos Octavilo Flores Sarmiento

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

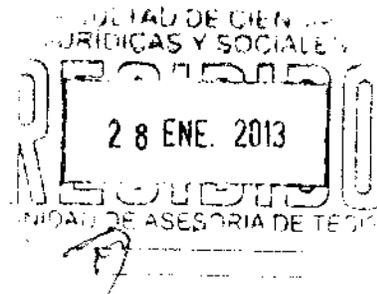
Lic. JUAN CARLOS RÍOS ARÉVALO
ABOGADO Y NOTARIO

COLEGIADO 7792
6av. 0-60 zona 4 CIUDAD DE GUATEMALA
TORRE PROFESIONAL 10FICINA 701
TEL. 23351925



Guatemala, 28 de enero de 2013

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Respetable Doctor:

De conformidad con el nombramiento de fecha treinta de octubre de dos mil doce, fui designado por su despacho para proceder a la asesoría de tesis de la bachiller: **MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA**, con carné número **200412131**, titulada: **"EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA SUSTANTIVA CON EFECTOS POSITIVOS, COMO HERRAMIENTA PARA MAYOR EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"**.

Al respecto me permito informarle que la investigación en mención, se realizó bajo mi inmediata dirección y se orientó a la estudiante sobre las fuentes de información bibliográficas a utilizar aplicables al tema en estudio, habiendo analizado las teorías existentes sobre el tema y la aplicación de las técnicas adecuadas para el correcto desarrollo del trabajo de tesis, emito el siguiente dictamen:

Considero que el tema investigado por la estudiante **MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA** es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión que el mismo reúne los requisitos exigidos por el normativo correspondiente.

- i. Procedí a asesorar el trabajo de tesis indicado, el cual contiene un análisis jurídico y doctrinario, referente al silencio administrativo sustantivo con efectos positivos, como herramienta para mayor eficacia en la administración pública, ya que ésta tiene la obligación de recibir, tramitar y responder a las peticiones de los administrados tal como lo regula la norma constitucional.
- ii. He realizado la revisión de la investigación y en su momento oportuno sugerí cambios de fondo y forma, algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, mismas que consideré oportunas y habiéndose realizado las

Lic. JUAN CARLOS RÍOS ARÉVALO
ABOGADO Y NOTARIO

COLEGIADO 7792

6av. 0-60 zona 4 CIUDAD DE GUATEMALA

TORRE PROFESIONAL IOFICINA 701

TEL. 23351925



modificaciones sugeridas a la ponente, considero que el contenido del presente trabajo de tesis, contiene conocimientos en gran manera científicos y técnicos, ajustándose al normativo respectivo para los trabajos de investigación.

- iii. Hago mención que durante la investigación, así como en el progreso del trabajo de tesis, la ponente puso en evidencia su capacidad de investigación, para relacionar los temas y subtemas del trabajo planteado y llegar a conclusiones concordantes con el plan de investigación, con base en el cual se desarrolló el presente trabajo.
- iv. Durante el desarrollo del trabajo señalado se utilizaron los siguientes métodos de investigación: el analítico, al tener contacto con la información bibliográfica de los diferentes autores, el sintético, al resumir la información que realmente se consideró importante, el deductivo, al tener contacto con la realidad actual, finalmente se aplicó el método inductivo, durante el desarrollo de la tesis.
- v. Las técnicas que se utilizaron fueron la documental y bibliográfica, con las cuales se recopiló toda la información relacionada con el tema, así como consultas de derecho comparado.
- vi. El contenido del trabajo de tesis tiene relación con las conclusiones y recomendaciones, que resultan congruentes con su contenido, los cuales son consecuencia del análisis jurídico de la investigación realizada. Y la bibliografía empleada por la estudiante fue la adecuada al tema elaborado y relacionada con las citas bibliográficas de los capítulos.

En razón de lo anterior, el presente trabajo de investigación cuenta con los requisitos legales establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, siendo procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe con el trámite que corresponde, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogada y Notaria.

Atentamente:


Lic. JUAN CARLOS RÍOS ARÉVALO
Asesor de Tesis
Colegiado No. 7792



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

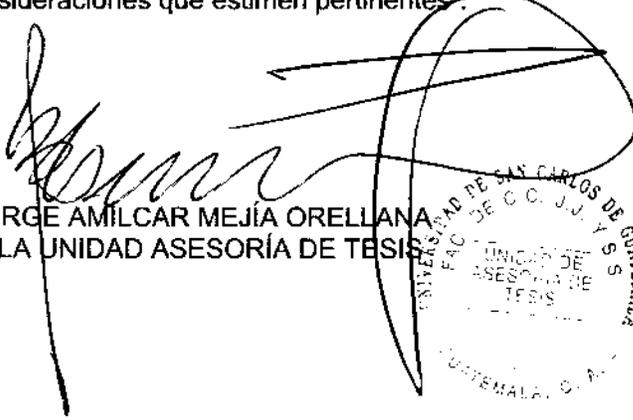
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 06 de febrero de 2013.

Atentamente, pase al LICENCIADO JORGE MARIO SUM SANTIAGO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA, intitulado: "EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA SUSTANTIVA CON EFECTOS POSITIVOS, COMO HERRAMIENTA PARA MAYOR EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

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".


DR. BONERGE AMÍLCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyf.

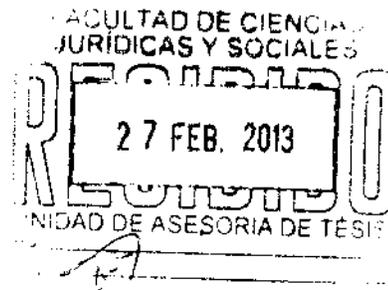




Lic. Jorge Mario Sum Santiago
Abogado y Notario
Colegiado No. 4812

Guatemala, 27 de febrero de 2013.

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



Respetable Dr. Mejía Orellana:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa jefatura con fecha seis de febrero de dos mil trece, en el que se dispone nombrar al suscrito como **REVISOR** del trabajo de tesis de la bachiller: **MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA**, Intitulado "**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA SUSTANTIVA CON EFECTOS POSITIVOS, COMO HERRAMIENTA PARA MAYOR EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**". Procedí a revisar el trabajo de tesis y me complace informar lo siguiente:

Realice la revisión de la investigación y en su oportunidad sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, las que considere en su momento necesarias para una mejor comprensión y presentación del tema que se desarrolla en la investigación de mérito, habiéndose utilizado los métodos y técnicas de investigación por la sustentante.

En relación al contenido científico y técnico de la tesis elaborada, ésta abarca las etapas del conocimiento científico, el planteamiento del problema de actualidad, tomando en cuenta que la recolección de información realizada por la bachiller **MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA** fue de gran apoyo en su investigación ya que el material es considerablemente actual.

La estudiante aborda el tema en forma ordenada y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones legales y doctrinarias, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, siendo los instrumentos normativos referentes de la legislación administrativa, la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley



Lic. Jorge Mario Sum Santiago
Abogado y Notario
Colegiado No. 4812

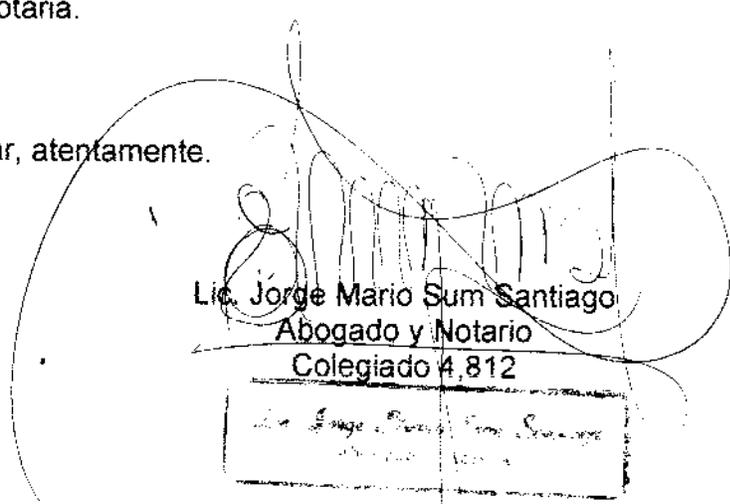
de lo Contencioso Administrativo, y las demás legislaciones en materia administrativa que regulan la figura del silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos negativos y excepcionalmente con efectos positivos, en la legislación de nuestro país.

El trabajo de investigación referido cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, ya que se pudo verificar que su contenido doctrinario, jurídico y técnico cuenta con redacción adecuada y de fácil comprensión.

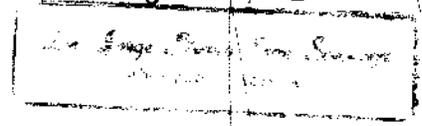
Los métodos de investigación utilizados para la elaboración del presente trabajo son: el analítico, con el cual se estudió todas las partes generales del tema; el sintético, con el cual se concluye que es necesaria la creación de una propuesta de ley que regule el silencio administrativo de naturaleza sustantiva, con efectos positivos para mejorar la eficacia de la administración pública.

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con el normativo respectivo, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones, y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con el tema desarrollado de la investigación, cumpliendo así con los requisitos establecidos de forma y de fondo que para el efecto exige el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que resulta procedente emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis revisado, para que continúe su trámite, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos profesionales de Abogada y Notaria.

Sin otro particular, atentamente.



Lic. Jorge Mario Sum Santiago
Abogado y Notario
Colegiado 4,812





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

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de abril de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MARÍA ASTRID BETZABÉ RODAS MÉRIDA, titulado EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA SUSTANTIVA CON EFECTOS POSITIVOS, COMO HERRAMIENTA PARA MAYOR EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 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/silh.

Lic. Avdán Ortíz Orellana
DECANO



Rosario



DEDICATORIA

A DIOS:

Tú eres el principio y el fin, todo te lo debo a tí, tú creaste todo lo que existe, gracias por este triunfo, a ti sea la honra.

A MI MADRE:

Elvira Aracely Mérida Girón, gracias por darme lo mejor de su vida, por sus enseñanzas, su ejemplo y su valentía, aunque físicamente ya no está y su ausencia cada día es más grande, siempre estará en mi corazón, la amo, es un honor ser su hija.

A MI PADRE:

Moisés Saúl Rodas Mérida, por su gran amor y apoyo incondicional en cada etapa de mi vida, que este triunfo sea una recompensa a su valioso sacrificio y esfuerzo, lo amo.

A MIS HERMANOS:

Deniss Emanuel, Deisy Asbely, Melvin Moisés Abel, Elvira Ester y Jaquelyne Yuselmi Jocabed, gratitud a su apoyo incondicional, por la bendición de tenerlos, por todos los momentos que compartimos, es un privilegio tener hermanos como ustedes.

A MIS SOBRINOS:

Marian Aracely Ortiz Rodas, Johann Emanuel Rodas Lemus, con mucho cariño por traer alegría a mi vida y a mi familia.

A MIS TÍOS:

A todos con mucho cariño, por apoyarme en todo momento, motivándome constantemente. son de gran ejemplo, los admiro y respeto, que Dios siga bendiciendo sus hogares.



A MIS PRIMOS: A todos gracias por brindarme su apoyo y por compartir buenos y agradables momentos, en especial a: Daniela y Patty con mucho cariño.

A MIS ABUELITOS: Con todo mi amor.

A ERIK CATALÁN: Por todo su apoyo y ser de bendición a mi vida.

A LOS PROFESIONALES: Licenciadas: Ingrid Rivera, Evelyn Cano, Claudia Gil, Erika Aquino, y Licenciados: Omar Barrios, Wuelmer Gómez, Henry Almengor, Juan Carlos Ríos, Jorge Mario Sum, Rubén Aguilar y Fredy Hernán; admiración, respeto y gratitud por transmitir sus conocimientos, enfocando la vocación por servir y hacer de mi una mejor persona.

A MIS AMIGOS: A todos gracias por su amistad sincera, por motivarme y por los momentos importantes que hemos pasado, que Dios les bendiga.

A MI CASA DE ESTUDIOS: La gloriosa y tres veces centenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por brindarme el privilegio de prepararme en tan prestigiosa casa de estudios; especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por hacer de mi la profesional que ahora soy.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1. Historia	1
1.2. Sistemas	3
1.3. Definición.....	5
1.3.1. Elementos de la definición de derecho administrativo	8
1.4. Principios.....	11
1.5. Características.....	12
1.6. Relación del derecho administrativo con otras ciencias jurídicas y sociales	15
1.7. Fuentes	25

CAPÍTULO II

2. Administración pública	29
2.1. Administración	29
2.2. Función administrativa.....	30
2.3. Definición.....	31
2.3.1. Elementos de la definición de la administración pública	33
2.4. Pasos o elementos de la administración pública	34
2.5. Órganos administrativos.....	47
2.5.1. Elementos.....	47
2.6. Clases de administración	48
2.7. Principios de la administración	51



CAPÍTULO III

	Pág.
3. Derecho de petición.....	55
3.1. Antecedentes.....	55
3.2. Definición.....	57
3.3. Limitaciones al derecho de petición.....	60
3.4. Clases de derecho de petición.....	61
3.5. Alcance del derecho de petición.....	63
3.6. El derecho de petición y el principio de congruencia.....	64
3.7. El derecho de petición en materia política.....	64
3.8. Naturaleza jurídica.....	66
3.9. Abuso del derecho de petición.....	65
3.10. Derecho de petición en Guatemala.....	67
3.11. Regulación legal.....	74

CAPÍTULO IV

4. Actos administrativos.....	77
4.1. Antecedentes.....	77
4.2. Definición.....	79
4.3. Características.....	81
4.4. Elementos.....	82
4.5. Actos administrativos y hechos administrativos.....	84
4.6. Vicios.....	84
4.7. Actos reglados y discrecionales.....	85
4.8. Inacción administrativa.....	85
4.8.1. La mora.....	86
4.8.2. El retardo.....	86



	Pág.
4.9. El silencio administrativo	86
4.9.1. Definición.....	87
4.9.2. Clasificación.....	89
4.10. El silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos como herramienta para mayor eficacia de la administración pública.....	91
4.10.1. Ventajas	105
4.10.2. Desventajas	106
CONCLUSIONES	107
RECOMENDACIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	111



INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en el Artículo 28, regula el derecho de petición, con el cual cuentan todos los habitantes de la República para acudir a los órganos administrativos y presentar peticiones para la satisfacción de sus necesidades. Por lo tanto, la administración pública tiene obligación de recibir las peticiones de los particulares, resolverlas y notificarlas en el plazo que determine la ley o en el máximo de 30 días.

La hipótesis fue comprobada ya que los particulares acuden a las diferentes entidades administrativas a presentar sus peticiones, pero éstas no las resuelven en el plazo indicado y con ello violan el derecho constitucional de petición; dando origen así a la figura del silencio administrativo, que perjudica los intereses del particular; lamentablemente no hay ninguna responsabilidad para los que ejercen la función administrativa; siendo la única vía que le queda al particular acudir a una acción de amparo; para que a través de este medio se le fije un plazo al órgano administrativo y éste emita su decisión.

El objetivo general del presente trabajo, se logró al determinar la importancia jurídica y doctrinaria del silencio administrativo sustantivo con efectos positivos, para que sea utilizado como un medio eficaz de la administración pública, protegiendo así el derecho constitucional de petición. También se propone y analiza la creación de una legislación que regule el silencio administrativo sustantivo con efectos positivos en la administración pública.

La tesis contiene cuatro capítulos: El primer capítulo aborda el derecho administrativo, y todo lo relacionado a su historia, definición, elementos, principios, características, fuentes y su relación con otras ciencias jurídicas y sociales; el segundo trata del tema de la administración pública en general, su definición, elementos, pasos, clases de administración y principios; el tercero, contiene el derecho de petición en particular,



antecedentes, definición, su naturaleza jurídica, limitaciones, clases, alcances del derecho de petición sin dejar de mencionar la regulación legal del mismo; por último, el cuarto capítulo, estudia los actos administrativos, antecedentes, definición, características, elementos, vicios, la inacción administrativa, el silencio administrativo y el desarrollo del silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos para mayor eficacia en la administración pública.

En la elaboración del informe se emplearon los métodos analítico, al estudiar toda la información bibliográfica acerca de los conceptos relacionados con el silencio administrativo y el derecho de petición; el sintético, para resumir la información que se estimó importante incorporar; el deductivo, al demostrar la importancia del silencio administrativo sustantivo con efectos positivos como un medio que mejore la administración pública; y, el inductivo para analizar el problema específico del abuso del silencio administrativo y la violación al derecho de petición. La técnica empleada fue la bibliográfica, que se usó para recolectar y estudiar la información y el material que dio sustento a la tesis.



CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo

1.1. Historia

Es de suma importancia conocer lo referente a la historia del derecho administrativo para una mejor comprensión, por lo que a continuación se hará una reseña del mismo.

El verdadero origen del derecho administrativo es complejo ya que se encuentran dos posiciones muy distintas. Tal como lo explica el profesor español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: "Para unos, el derecho administrativo es una consecuencia de la Revolución Francesa. Y, para otros, la historia del derecho administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público. Pues bien, la polémica sobre esta cuestión no es más que una representación de la discusión entre perspectiva subjetiva u objetiva como criterios definidores del derecho administrativo... Es decir, si lo decisivo es la persona jurídica y se conviene en afirmar que la administración pública en sentido estricto trae su causa de la Revolución Francesa, entonces daremos origen a esta rama del derecho público en 1789. Si, por el contrario, acordamos que hay derecho administrativo, más o menos elaborado, desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general, entonces el origen histórico del derecho administrativo es un asunto muy, muy antiguo."¹

¹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Derecho administrativo español**. Pág. 4



Por lo anterior mencionado puede determinarse que el derecho administrativo ha existido a lo largo de la historia de la humanidad; pero éste era regido por las normas del derecho común (derecho civil), y llegó a ser una rama autónoma que se desligó del derecho común con la aparición del estado de derecho. El que marcó su origen plenamente en la Revolución Francesa de 1789.

Para el autor Carlos E. Delpiazzo. "El estado de derecho es un presupuesto jurídico necesario del derecho administrativo. Por eso, se da el desarrollo del surgimiento del derecho administrativo como se concibe en la actualidad, está vinculado a la evolución del sometimiento del estado de derecho.

Al darse el estado de derecho, éste establece normas que le marcan límites al Estado, se da la sujeción de la ley y se reconocen los derechos fundamentales del ser humano, es ahí donde se marca la diferencia entre el estado absoluto y el estado de derecho."²

Es en la Revolución Francesa de 1789 donde surgen las normas especiales que regulan las relaciones de los particulares con la administración pública, y se desliga de la esfera del derecho común, y de las ciencias de la administración; esto es lo que realmente marca el nacimiento del derecho administrativo que se va desarrollando día a día tal como se conoce en la actualidad.

²Delpiazzo, Carlos E. **Derecho administrativo uruguayo**. Pág. 3



1.2. Sistemas

A lo largo de la historia y del estudio del derecho administrativo se han desarrollado dos sistemas administrativos; el sistema francés y el sistema anglosajón.

- **El sistema francés:** Este sistema nace en Francia como producto del surgimiento del estado de derecho (después de la Revolución Francesa): siendo un derecho especial, que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares, y las que se dan entre las instituciones administrativas. El autor Gustavo Penagos lo explica así: "La Revolución Francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del Rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790 que los transfirió al Tribunal de Casación. Posteriormente, la Ley del 27 de abril de 1791 suprimió el Consejo del Rey y, organiza en forma embrionaria una especie de Consejo de Estado, el Tribunal de Conflictos y la Corte de Casación."³

La Revolución Francesa se puede sintetizar en tres puntos, según lo indica el autor Juan Rivero citado por Gustavo Penagos: "a) En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen, desaparece. Es la ruptura, al menos en apariencia con el pasado. Sólo subsisten los cuerpos administrativos especializados, en razón de su carácter técnico. b) La revolución ensaya de edificar una sana administración racional, uniforme y coherente; de los diversos ensayos que se suceden es más importante la división territorial de Francia

³ Penagos, Gustavo. *Curso de derecho administrativo*. T. I. Pág. 61



en departamentos y comunas. c) Cabe destacar principalmente como obra de la revolución, la formulación de importantes principios de la filosofía política que será la base de toda la elaboración posterior: la primera de la ley; la separación de las autoridades administrativas y judiciales; el liberalismo político; la igualdad de los ciudadanos frente a la administración; el liberalismo económico.”⁴

“En el año de 1872, se marca la autonomía de la jurisdicción contencioso administrativa, que le otorgó al Consejo del Estado francés, en virtud de una ley, la facultad de administrar justicia en forma independiente y a nombre del pueblo francés, lo que ha sido llamado como justicia delegada.”

El autor Hugo Calderón concluye que: “En Francia nace el derecho administrativo como un derecho especial que regulará las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.”⁵

- **Sistema anglosajón:** Este sistema también es llamado sajón, impera en Inglaterra, y tiene como característica principal que no tiene un derecho especial que regule las relaciones de los particulares con la administración pública; sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común (derecho civil). El autor Jorge Mario Castillo indica que: “El sistema anglosajón, encabezado por Inglaterra y Estados Unidos, según el norteamericano Clarke Adams, es un sistema dominado por los

⁴ **Ibid.** Pág. 62

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general.** Pág. 81



principios de la rule of law (supremacía judicial) y del process of law (debido proceso legal), donde existe el derecho privado tanto para la administración pública como para los particulares. El derecho administrativo soviético, inspirado en el método socialista, se basa en la persuasión, la organización y unidad de los trabajadores, la iniciativa, el estímulo de la experiencia, la mostración del ejemplo, la coerción del Estado contra quienes violan las normas socialistas... La administración soviética, actúa basada en la persuasión, relegando a segundo plano la coerción del Estado.”⁶

1.3. Definición

A lo largo de la historia del derecho administrativo han surgido muchas definiciones sobre éste; que han sido depuradas y mejoradas, de tal manera que pueda lograrse la mejor definición para la buena interpretación de esta rama del derecho.

Es importante el estudio de varias definiciones para determinar cuál es la más acertada a la realidad actual o cuál es la que llena los requisitos que identifican al derecho administrativo; por lo que a continuación se incluyen definiciones de varios autores:

Según el autor Miguel Acosta Romero, el derecho administrativo se entiende como: “El conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su

⁶ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. T. I. Pág. 22



interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.”⁷

Esta definición es bastante acertada ya que define al derecho administrativo como una ciencia, que en realidad lo es, tomando en cuenta que en algunas ocasiones es necesario acudir al arte y a la técnica.

Para el autor Manuel María Díez, el derecho administrativo es: “El complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control”.⁸

Esta definición es más práctica y clara, además identifica los principios y elementos más importantes de esta rama del derecho.

Una de las definiciones más recientes y modernas es la mencionada por el profesor Agustín Gordillo: “El derecho administrativo es una rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta rama del derecho público: o sea, que es una rama del conocimiento o disciplina científica; dentro de la distinción entre derecho público y derecho privado, forma parte del primero. Que estudia el ejercicio de la función administrativa; debe recordarse aquí que función administrativa es toda la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente

⁷ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general de derecho administrativo**. Pág. 9.

⁸ Díez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 235



legislativos y jurisdiccionales, como así también las funciones de poder jurídico o económico ejercidas por particulares merced a una potestad conferida por el Estado. Por lo tanto el derecho administrativo estudia, toda la actividad que realizan los órganos estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder superior, y también la actividad del Congreso que no sea materialmente legislativa, y de órganos independientes (jueces) que no sea materialmente jurisdiccional.

Igualmente corresponde al derecho administrativo el estudio del ejercicio de la función administrativa, cuando ésta aparece otorgada a entidades o instituciones privadas o públicas no estatales; en tales casos, la aplicación del derecho administrativo se limita a los aspectos que constituyen aplicación o ejercicio estricto de dicha función... Y la protección judicial existente contra ésta: una de las notas diferenciales entre el derecho administrativo totalitario y el estado de derecho, consiste en que este último considera esencial la protección judicial del particular frente al ejercicio ilegal o abusivo de la función administrativa, dando una especial protección al individuo para compensar así las amplias atribuciones que se otorgan a la administración, y remarcando el necesario control sobre la actividad administrativa, sin dejar zonas o actos excluidos del mismo. Ello no obsta, desde luego, a la necesaria existencia de muchos otros órganos y procedimientos complementarios de control”.⁹

El profesor Gordillo menciona al derecho administrativo como rama del derecho público; ya que ésta es una ciencia encargada del estudio de toda la actividad administrativa. Se relaciona también con todos los órganos jurisdiccionales, legislativos

⁹ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo. Parte general. Tomo I.** Pág. 29.



y ejecutivos. Es tan amplia esta rama que encierra también el estudio de funciones de poder jurídico y económico que ejercen los particulares debido a su relación con el Estado. En relación al órgano legislativo no estudia la función legislativa sino todo lo que tiene que ver con la función que se desprende de un poder público jerarquizado y que depende de un poder superior.

El profesor Gordillo menciona otro punto muy importante que es el derecho administrativo en el ejercicio de la función administrativa; cuando ésta es otorgada por el Estado a instituciones o entidades privadas no estatales, para que presten a la población servicios públicos debido a que el Estado no cuenta con los medios necesarios para realizarlos. Pero es obligación de la función administrativa velar porque dichas entidades cumplan con los objetivos principales.

En base a las definiciones anteriores se puede concluir, que el derecho administrativo es una rama autónoma del derecho público, la cual consiste en un conjunto de principios y normas jurídicas de derecho interno público, que regulan la organización y actividad de la administración pública, sus relaciones con los particulares y la relación entre los mismos órganos; siendo un medio de control para la actividad pública.

1.3.1. Elementos de la definición de derecho administrativo

El licenciado Hugo Calderón, en base a las definiciones del autor Manuel María Díez y el profesor Agustín Gordillo, concluye que la siguiente definición es la más adecuada y acertada: "El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los



principios y las normas de derecho público, la función administrativa y la actividad de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al derecho administrativo.

- a) Abarca el estudio de sus principios, ya se verá adelante que los principios son una fuente importante de derecho administrativo, pues son la aplicación del principio de juridicidad, que implica la aplicación necesaria de estos, cuando el administrador no encuentra una norma adecuada al caso concreto, puesto que recordemos que juridicidad es igual a resolver basándose en derecho.
- b) Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como competencia administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos, aquí hay que recordar que la base fundamental de la función administrativa es la ley.
- c) Abarca el estudio de la función administrativa, que implica todos los actos, resoluciones, reglamentos, etcétera, que debe desarrollar la administración.
- d) Estudia también las relaciones que regula el derecho administrativo como lo son:
 - 1. Relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares.



2. Relaciones que se dan entre particulares; y,
3. De las relaciones que se dan entre órganos administrativos, que se denominan relaciones interorgánicas.

e) También regula el control, visto éste desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría, etc. Queda incluida dentro del control:

1. El derecho de legítima defensa que los particulares tienen como un derecho y que lo hemos analizado como principio fundamental del procedimiento administrativo.
2. La protección judicial que los órganos jurisdiccionales deben a los particulares frente a los actos y resoluciones abusivas, que puedan afectar a los particulares...¹⁰

Con lo anterior expuesto por el licenciado Hugo Calderón, se puede llegar a la conclusión de que los elementos más importantes y básicos de la definición del derecho administrativo son:

- Los principios, los cuales constituyen la base fundamental del derecho administrativo.

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 86.



- Normas jurídicas, constituyen el estudio de toda la legislación que regule las funciones y actividades ejecutadas por la administración pública.
- Las relaciones, estudia las relaciones del derecho administrativo en primer lugar entre la administración pública, en segundo lugar con los particulares y por último entre los mismos órganos administrativos.
- El medio de control, se refiere a cualquier medio de control, ya sea directo, indirecto, interno o judicial.

1.4. Principios

Los principios en general, de todas las disciplinas del derecho constituyen los cimientos que dan origen a las distintas ramas jurídicas que se han desarrollado a lo largo de la historia; y como ya se ha mencionado anteriormente, el derecho administrativo es una ciencia sin lugar a duda, y como toda ciencia tiene como base sus principios; por eso es importante el estudio de los mismos.

Existen varias opiniones de los estudiosos del derecho en relación a establecer los principios del derecho administrativo; pero la mayoría de ellas son muy diferentes, ya que no se ha establecido si en realidad esta rama del derecho tiene principios propios pues es una rama autónoma del derecho público. Hay quienes determinan que los principios del derecho administrativo son los mismos principios del derecho en general; como legalidad, seguridad, libertad, igualdad, y justicia. Para otros como el licenciado Jorge Mario Castillo, este derecho posee principios propios los cuales son: a) Principio de paralelismo de forma, b) Principio, del debido proceso y c) Principio de audiencia.



Hay quienes determinan que los principios del derecho administrativo son las instituciones que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, como el derecho de petición, publicidad en los actos administrativos, el libre acceso a los tribunales, etc.

Se puede indicar entonces que, el derecho administrativo es una ciencia y como toda ciencia cuenta con sus propios principios. La Constitución Política de la República de Guatemala regula al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como el contralor de la juridicidad de la administración pública; esto implica que el principio de juridicidad debe aplicarse en todas las decisiones administrativas. A la vez este principio requiere la aplicación de todos los principios generales del derecho administrativo.

1.5. Características

El derecho administrativo como ciencia tiene también sus propias características, las cuales lo diferencian de otras ciencias jurídicas; estas características han sido desarrolladas y estudiadas por numerosos autores como Gustavo Penagos, Rafael Bielsa, etc.

Según el autor Gustavo Penagos el derecho administrativo tiene las siguientes características:

- "Un derecho joven
- Un derecho que no ha sido codificado
- Un derecho subordinado



- Un derecho cambiante
- Un derecho autónomo¹¹

El derecho administrativo es un derecho joven

Esta rama del derecho es considerada como un derecho joven, ya que según la historia del derecho administrativo, para la mayoría de autores éste tiene su origen en la Revolución Francesa de 1789, como producto del surgimiento de un estado de derecho. Se dice que es un derecho joven, pues se le compara con otras ramas del derecho como el derecho penal y el derecho civil que tienen un origen más antiguo. Aunque si bien es cierto el derecho administrativo surgió desde que nació el Estado nacional; no estaba vinculado al derecho.

El derecho administrativo es un derecho que no ha sido codificado

La codificación consiste en la creación de una ley única que regule todo lo relacionado a una materia determinada; pero como esta rama del derecho es muy amplia resulta realmente imposible crear una ley que unifique todas las áreas relacionadas a esta materia. Día con día surgen nuevas necesidades sociales y nuevos sistemas o procedimientos; lo que dificulta la codificación del derecho administrativo en una sola ley.

¹¹ Penagos, Gustavo. **Ob. Cit.** Pág. 103



El derecho administrativo como un derecho subordinado

Cuando se dice que el derecho administrativo es un derecho subordinado, es porque éste depende de las normas constitucionales que rigen a cada país.

El derecho administrativo es un derecho cambiante

Esta materia es cambiante día con día, aún más que cualquier rama del derecho, ya que todas las áreas administrativas se encuentran en constante cambio. Además, por la labor que desarrolla y la naturaleza del servicio, surgen nuevos procedimientos administrativos, nuevas formas de realizar la administración pública, para de esta forma ir mejorando e innovando nuevos sistemas y métodos administrativos y no volverse un derecho estático.

El derecho administrativo es un derecho autónomo

La autonomía de esta rama se basa en que ésta tiene sus propios principios como se mencionó anteriormente y también tiene sus propias reglas, aunque así esté subordinado a las normas constitucionales.



1.6. Relación del derecho administrativo con otras ciencias jurídicas y sociales

El derecho administrativo como cualquier otra rama del derecho se relaciona con la mayoría de ciencias jurídicas y sociales; como el derecho penal, el derecho civil, el derecho constitucional, el derecho procesal, el derecho mercantil, entre otras.

Al realizar el estudio del derecho administrativo con las diferentes ramas jurídicas que existen; se determinan cuáles son sus límites y que realice su propio objetivo. A continuación se analiza la relación del derecho administrativo con otras ciencias jurídicas y sociales.

Relación del derecho administrativo con el derecho constitucional

El derecho constitucional es una rama del derecho público que comprende un conjunto de principios y normas jurídicas creadas por el Estado para regular la función propia del Estado, la forma de gobierno y los derechos fundamentales, así como la regulación de los poderes públicos, las relaciones entre ellos y los ciudadanos y la estructura y organización de una Nación.

La relación que existe entre estas dos grandes ramas del derecho es muy íntima; ya que el derecho constitucional estudia el sistema del derecho administrativo, estableciendo las formas en que éste debe funcionar y aplicarse; uno es el prefacio obligado del otro, porque el derecho constitucional estudia los órganos del Estado y el



derecho administrativo la acción de estos; por ello se puede decir que el derecho constitucional orienta al derecho administrativo.

Así también el derecho constitucional es la base para determinar cuáles son los principios de derecho privado que van a regir cada país. La norma constitucional se encuentra en la cúspide de todas las normas existentes en cada ordenamiento jurídico; por lo que ésta no puede ser contrariada, tergiversada o violada por normas inferiores.

Los elementos que diferencian estas dos ramas son los siguientes:

- El derecho constitucional posee normas estáticas mientras que las normas de derecho administrativo son dinámicas.
- El derecho constitucional estudia la anatomía del Estado mientras que el derecho administrativo estudia sus funciones.
- El derecho administrativo estudia la acción de los órganos del Estado y el derecho constitucional estudia a los órganos del Estado.
- El derecho constitucional da directrices y orientaciones que el derecho administrativo por lo general no establece.

Por estos elementos diferenciales se considera que existe dependencia del derecho administrativo con el derecho constitucional; aunque también se ha considerado que es tan íntima la relación que no puede determinarse dónde inicia el derecho administrativo y dónde inicia el derecho constitucional; lo que si es cierto es que, las normas de derecho administrativo son normas ordinarias que crean los legisladores apegados y dentro de los límites regulados por la Constitución Política.



Relación del derecho administrativo con el derecho penal

El derecho penal es una rama del derecho público, que consiste en un conjunto de principios, normas jurídicas, doctrinas e instituciones creadas por el Estado que determinan los delitos, las penas, las medidas de seguridad y la rehabilitación del delincuente a la sociedad; se relaciona con el derecho administrativo en primer lugar para garantizar la existencia y un buen desarrollo de la entidad administrativa contra cualquier acto contrario a derecho.

Así también, el derecho penal es el encargado de determinar cuales son los delitos, las penas y las medidas de seguridad aplicables a los actos punibles. El autor Gustavo Penagos menciona una clasificación realizada por el profesor Alfonso Reyes Echandía, quien clasifica al derecho penal de la siguiente forma:

"a) Derecho penal administrativo, éste a su vez lo clasifica en:

- Derecho penal disciplinario
- Derecho penal financiero
- Derecho penal de policía y

b) Derecho penal internacional¹²

¹² Penagos, Gustavo. **Ob. Cit.** Pág.116



Relación del derecho administrativo con el derecho procesal

El derecho procesal es el que se ocupa de regular el proceso civil, pero no sólo el civil, sino también el penal; además existe una rama autónoma denominada derecho procesal administrativo.

- Derecho procesal administrativo

El derecho procesal administrativo, es una rama del derecho que tiene a su cargo la regulación de todos los procedimientos administrativos. El procedimiento administrativo consiste en una serie de etapas que sigue la administración para decidir y resolver las peticiones, reclamaciones o impugnaciones que los particulares realicen a determinada entidad administrativa; es decir cuando se trata de una petición, según lo establecido en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días".

Se puede concluir que la relación del derecho administrativo con el derecho procesal surge básicamente; con la existencia de un cuerpo legal que contenga los



procedimientos para la admisión, tramitación, resolución, decisión o ejecución de la actividad administrativa.

Relación del derecho administrativo con el derecho internacional

La relación entre el derecho internacional y el derecho administrativo para el autor Hector Garcini consiste en:

- a) El derecho administrativo tiene a su cargo la organización administrativa de los servicios para la política internacional y comercial.
- b) El contenido administrativo de muchos tratados internacionales, se refiere a materia que la administración del Estado tiene que poner en vigor y que, por lo tanto, el derecho administrativo ha de tener presente.
- c) El derecho internacional presta su asistencia a la administración para resolver situaciones que ésta por sí sola no puede solucionar y pone al alcance de la administración, instituciones que sintetizan el esfuerzo colectivo de otros Estados y organismos internacionales, tendientes a resolver los problemas planteados; ejemplo, la ayuda técnica de organismos especializados de carácter internacional.¹³

La relación que existe entre estas dos grandes materias es que dentro del derecho internacional se regulan diferentes actividades que tienen por objeto la prestación de servicios públicos. El doctor Garcini menciona la existencia de dos clases de

¹³ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 30



administración: El derecho internacional administrativo y el derecho administrativo internacional.

"a) Administración de la sociedad internacional como realidad orgánica, tratándose en este caso de una organización administrativa internacional; ejemplo: La Organización Internacional del Trabajo (OIT).

b) Administración de los Estados en el ámbito internacional, se refiere a una organización administrativa interior para asuntos internacionales; ejemplo: El Ministerio de Relaciones Exteriores. Según lo señalado, puede distinguirse entre:

a) Derecho internacional administrativo, que regula las relaciones derivadas de la existencia de una sociedad internacional.

b) Derecho administrativo internacional, regula la actividad del Estado enderezada a la realización de sus fines más allá de sus fronteras nacionales.

Estas dos disciplinas han surgido del derecho internacional público y privado y del derecho administrativo, debido al enorme desarrollo de las relaciones internacionales, muchas de las cuales requieren adoptar determinadas conductas uniformes para el cumplimiento de ciertos servicios, como ejemplo: correos, teléfonos, aéreos etc".¹⁴

¹⁴ **Ibid.** Pág. 30



El derecho internacional es una denominación estrictamente técnica, que designa el sistema jurídico cuya función primordial es regular las relaciones entre los Estados; éste se subdivide en: Derecho internacional público y derecho internacional privado.

- **Derecho internacional público**

O también llamado derecho de gentes, es el conjunto de normas que determinan los deberes entre los Estados y los sujetos internacionales.

- **Derecho internacional privado**

Es el conjunto de reglas que establecen las leyes de cada Estado, que rige en las relaciones mutuas de propiedad entre los ciudadanos y los órganos económicos de las diferentes naciones; así como también son de su competencia las normas que regulan la situación jurídica civil de los extranjeros.

Relación del derecho administrativo con el derecho mercantil

El derecho mercantil es el conjunto de principios y normas de derecho sustantivo que regulan las actividades de los comerciantes en su función profesional, y los actos objeto de comercio.



Para el doctor Garcini el derecho mercantil es: "Aquella rama del derecho que regula las relaciones comerciales entre personas jurídicas, tanto individuales como colectivas, en otras palabras tiene por objeto, el ejercicio del comercio."¹⁵

Las relaciones mercantiles van apegadas a intereses de la colectividad social, de ahí se desprende la relación entre derecho mercantil y el administrativo; ya que el derecho administrativo es el encargado de regular normas jurídicas y administrativas que ayuden a la circulación comercial; ayudando de esta forma a que las actividades mercantiles en beneficio de la sociedad sean más efectivas; como ejemplo de ello se puede mencionar la regulación de la canasta básica, autorización de empresas, impuestos, registro de los comerciantes individuales y personas jurídicas en el Registro Mercantil y el Registro de Marcas.

Otra situación que se ha dado en la administración pública, es que han habido instituciones administrativas públicas que han pasado a ser empresas mercantiles; por esto se da la relación entre ambas ramas.

Respecto al comercio internacional, cuando las empresas comerciales son controladas y en algunos casos son subsidiadas por la administración pública, para la prestación de mejores y efectivos servicios públicos.

¹⁵ Ibid. Pág. 31



Relación del derecho administrativo con el derecho civil

El derecho civil es una de las ramas más antiguas del derecho que ha venido desarrollándose a lo largo de la historia; esta materia consiste en un conjunto de normas reguladoras de las relaciones ordinarias y más generales de la vida del hombre; como sujeto de derecho y miembro de una familia; para el cumplimiento de los fines individuales de su existencia dentro de la sociedad.

Según la historia del derecho administrativo, inicialmente éste se regía por el derecho común (el derecho civil); del cual se desprenden todas las ramas del derecho y del cual se desligó el derecho administrativo; llegando a ser lo que hoy se conoce, como una rama autónoma de derecho.

Al surgir el estado de derecho, nace el derecho administrativo, tomando en cuenta que el estado de derecho o constitucional se caracteriza por tener su propia Constitución Política, un reparto de poderes, una representación política, que existan partidos políticos, que se cuente con libertad de expresión y garantías individuales y que se cuente con el principio de legalidad.

El derecho administrativo en muchas ocasiones recurre a normas o instituciones de derecho civil para resolver necesidades que a la administración pública le son indispensables atender; además, existen dentro del derecho administrativo instituciones como las restricciones a la propiedad particular que guardan estrecha relación con el derecho civil.



Relación del derecho administrativo con la ciencia de la administración

La administración es un proceso que se caracteriza por llevar consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un determinado propósito. La administración es el género y la administración pública puede decirse que es la especie.

La administración pública es un conjunto de órganos o entidades administrativas que desarrollan una actividad para el logro de un fin determinado a través de la prestación de servicios públicos; regulada en su estructura y funcionamiento normalmente por el derecho administrativo.

El derecho administrativo se relaciona con la ciencia de la administración, tomando en cuenta lo descrito anteriormente y en que se han tomado como base los pasos de la administración como lo son la planeación, la coordinación, la organización, la dirección y el control; estos pasos también han pasado a formar parte de la administración pública y por lo tanto del derecho administrativo; ya que cada entidad administrativa necesita de pasos y procesos para poder desempeñar de una mejor manera su objetivo principal como es la prestación de servicios públicos.



1.7. Fuentes

Las fuentes del derecho administrativo, son las que dan origen a los principios, normas e instituciones que regulan la administración pública, la actividad que desarrollan y los medios para poder realizarla.

Las fuentes del derecho se dividen en, fuentes formales y fuentes materiales o reales. Las fuentes reales o materiales, son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas a saber: económicos, culturales, religiosos, éticos, históricos, etc.

Las fuentes formales, constituyen los procedimientos o procesos creados por una sociedad para crear su propio derecho, y se subdividen en: La ley, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y el derecho comparado.

El autor Agustín Gordillo analiza dos clases de fuentes, fuentes supranacionales de derecho administrativo y fuentes nacionales de derecho administrativo: "Hay una primera cuestión terminológica: algunos internacionalistas distinguen entre lo supranacional, que son normas superiores a sólo un número determinado de naciones (Unión Europea) y lo internacional, que serían normas universales. Pero la gran diversidad de las segundas ha obstado mucho en nuestro derecho interno a su reconocimiento y efectiva aplicación por los tribunales... Cuando una ley ratifica un tratado por el cual se establecen reglas de derecho que se refieren exclusivamente a seres humanos individuales (derechos humanos) carece de asidero pretender que la



ratificación vale sólo frente a los demás Estados y no para los habitantes del país respectivo; la ley de ratificación transforma a esas proposiciones en normas jurídicas que también son internas. Pero es más, a partir de allí son ya derecho supranacional o aun orden público internacional, cuyo ámbito de aplicación y contenido se va extendiendo con el correr del tiempo y puede algún día llegar a cubrir al narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción, delitos estos todos que se hallan intervencidos según el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción”.¹⁶

Las fuentes supranacionales de derecho administrativo, se refieren a que no solamente existen normas internas de derecho administrativo sino que también existen tratados y convenios internacionales que son fuente de suma importancia en el derecho administrativo.

Las fuentes nacionales de derecho administrativo son como lo indica el autor Máximo Pacheco: “Las formas obligadas y pre determinantes que ineludiblemente deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente en virtud de la potencia coercitiva del derecho”.¹⁷ Lo que indican es la importancia que debe tener para el Estado y la seguridad jurídica de los particulares; el ordenamiento jurídico administrativo.

¹⁶ Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 3.

¹⁷ Pacheco Gómez, Máximo. **Introducción al derecho.** Pág. 316



Las fuentes del derecho administrativo son todas aquellas circunstancias, actos o hechos de donde surge el derecho administrativo (leyes y jurisprudencia). Las fuentes del derecho administrativo se analizan desde dos puntos de vista:

- Fuentes formales del derecho administrativo:
 - a) Norma constitucional
 - b) Normas ordinarias (decretos) y
 - c) Normas reglamentarias (acuerdos)

- Fuentes materiales del derecho administrativo
 - a) Instrucciones y circulares de servicio,
 - b) Precedentes administrativos y
 - c) Jurisprudencia administrativa.

La comprensión del derecho administrativo, su definición, historia, elementos, características, principios y fuentes constituyen la herramienta primordial para conocer todo lo relacionado a la función de la administración pública y al control de los órganos administrativos; es tan amplia esta rama del derecho que de él se desprenden otras ramas como el derecho tributario, financiero, bancario, entre otras.

El derecho administrativo es tan joven y tan amplio que ha sido imposible hasta el momento su codificación; no obstante, está regulado por la Constitución Política de la República de Guatemala.





CAPÍTULO II

2. Administración pública

2.1. Administración

La palabra administración etimológicamente viene del latín ad y del verbo ministro-as-are, administrar, servir, ejecutar, etc.; más singularmente del sustantivo ministratio-ministraciones, servicio, acto de servir.

El licenciado Hugo Haroldo Calderón cita a varios autores que definen la administración; entre ellos está Henry Fayol, quien es considerado como el padre de la administración moderna e indica: "Administración es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.

Para F. Tennenbaum, administración es el empleo de la autoridad para organizar, dirigir, y controlar a subordinados responsables (y consiguientemente, a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa.

Y para Merkl en un aspecto muy amplio de la administración, indica: es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos."¹⁸

¹⁸Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 5



En base a las definiciones antes mencionadas, puede concluirse que la administración consiste en toda actividad realizada por el hombre y que tiene por objeto principal la planeación, organización, dirección y control de actividades encaminadas a un lograr un fin establecido.

2.2. Función administrativa

La función administrativa consiste en la actividad que realizan los entes administrativos por medio de sus funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales. La función administrativa es regulada por el derecho administrativo, que constituye el conjunto de normas jurídicas que rigen a la administración pública y demás actividades relacionadas con la función administrativa, que corresponde al Ejecutivo.

Los funcionarios públicos y empleados públicos en el ejercicio de su cargo realizan actividades y se ven en la necesidad de tomar decisiones; por lo tanto, la toma de decisión consiste en el proceso o serie de pasos por medio de los cuales el funcionario o empleado público elige entre dos o más opciones.

El licenciado Hugo Calderón define a la administración pública como: "La toma de decisiones particulares, que crean situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de acto condición y de actos subjetivos y que se encamina a la satisfacción de necesidades generales de interés público."¹⁹ También indica que la función administrativa puede verse desde dos puntos de vista (formal y material). Desde el punto

¹⁹ *Ibid.* Pág. 7



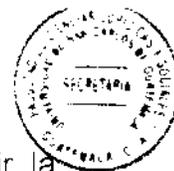
de vista formal se refiere a las actividades estatales realizadas normalmente por el Organismo Ejecutivo. Si bien es cierto la mayoría de actividades administrativas son realizadas por el Organismo Ejecutivo; hay muchas otras entidades administrativas del Estado que desarrollan actividades administrativas. Desde el punto de vista material, se entiende que la función administrativa es la actividad del Estado en la ejecución de leyes.

La función administrativa se refiere al quehacer de la administración pública y sus entidades estatales; encaminadas a desarrollar la prestación de servicios públicos, para satisfacer las necesidades públicas sociales; siguiendo los pasos y una buena técnica, para su buen funcionamiento.

2.3. Definición

La administración pública puede definirse como la actividad del Estado prestando servicios públicos para la persecución del bien común. Existen varios juristas que a lo largo de la historia han estudiado la administración pública, por lo que se incluirán varias definiciones mencionadas por el licenciado Hugo Calderón:

“Garrido Falla considera que: la administración es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más Gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del Ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el Gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del



Gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de Gobierno.

Los autores García Oviedo y Martínez Useros, analizan la administración pública desde dos puntos de vista: La administración en sentido objetivo es la realización de actividades hacia un fin, y como quiera que ésta pueda ser de diversa índole, la discriminación del mismo producirá el siguiente resultado: si el fin gestionado es de índole privada nos hallaremos ante una actividad administrativa de tal carácter, mientras que la administración pública supondrá la producción de un fin público; siendo la primera extraña a la materia de nuestra disciplina, ya que el contenido de ésta gravita en torno a la actividad dirigida a la satisfacción de fines de interés público.”²⁰

El licenciado Hugo Haroldo Calderón después de analizar varias definiciones concluye que la administración pública es: “El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”²¹

En conclusión, la administración pública es el conjunto de órganos o entes administrativos, encaminados a lograr el bien común por medio de los servicios públicos

²⁰ *Ibid.* Pág. 9

²¹ *Ibid.* Pág. 11



y en todo su funcionamiento es normado por el derecho administrativo. Todas las definiciones tienen elementos importantes y de fácil comprensión; a continuación se analizarán los elementos de la última definición expuesta.

2.3.1. Elementos de la definición de administración pública

Se considera que los elementos más importantes de la definición de administración pública son: a) Órgano administrativo, b) La actividad que la administración realiza, c) la finalidad que pretende el Estado, d) el medio para realizar los propósitos.

- Órgano administrativo

El órgano administrativo se refiere al conjunto de dependencias o entes pertenecientes a la administración pública y que son el conducto o medio por el cual se manifiesta la personalidad del Estado; los cuales realizan una actividad para el logro del bien común.

- La actividad

Se refiere al quehacer de los órganos de la administración pública, que es la prestación de servicios públicos de manera directa o indirecta, para lograr el fin propuesto.



- **La finalidad**

La finalidad es el bien común o bienestar general de toda la sociedad, pero también puede tener una finalidad específica que esté determinada en una ley.

- **El medio**

Se refiere al conducto de que dispone la administración pública para la satisfacción de las necesidades sociales y el logro de sus finalidades. Este medio es a través del servicio público.

2.4. Pasos o elementos de la administración pública

Los pasos de la administración pública son en esencia la función administrativa y normalmente se conocen cinco: a) La planificación, b) la coordinación, c) la organización, d) la dirección, e) y el control.

Planificación

La planificación es la elaboración de actividades o programas encaminados por un eje central; que les indique los fines que se desean obtener y los medios para lograr lo planeado. La palabra planificación viene de plan, que significa intención o pensamiento de hacer algo.



La planificación básicamente se refiere a un estudio preliminar de la actividad que se desea realizar; si se cuenta con los medios necesarios, fijar los resultados que desean obtenerse, fijar presupuestos, establecer procedimientos etc., todo ello para lograr el fin que se pretende.

Coordinación

La coordinación es el paso de la administración pública que consiste en la armonización de toda la organización y de sus componentes; en donde se involucran entidades centralizadas, descentralizadas e incluso organismos estatales; con la finalidad de obtener elementos materiales y humanos que la planeación y organización señalan como necesarias.

Organización

La organización tiene por objetivo la delegación de atribuciones a los diferentes entes administrativos; para establecer como se realizarán las funciones de la administración y cuales son los niveles de jerarquía. La organización se refiere a la disposición, ordenación, estructuración, colocación, cuanta centralización o descentralización debe existir, que tipo de puestos deben haber, requisitos o cualificaciones para ocupar dichos puestos, y lograr los objetivos establecidos. Esta fase posee aspectos esenciales como:

- Definir las funciones y actividades necesarias para el logro de los objetivos, integrarlas en unidades orgánicas y coordinadas entre sí.



- Jerarquizar la autoridad a cada jefe de cada una de esas unidades orgánicas.
- Definir cada puesto en relación a requerimientos, tareas y relaciones con los demás elementos de la organización.

Otra situación muy importante es que todos estos aspectos no son rígidos ni flexibles, sino que deben estar acordes a cambios sociales, y sobre todo tecnológicos que afecten la organización.

Dirección

Este paso de la administración pública significa dirigir todas las actividades de los subordinados; delegadas por el órgano administrador por el medio determinado para llegar a un fin determinado. Por medio de la dirección se busca hacer que las personas emprendan acciones efectivas hacia el logro de los objetivos establecidos.

La dirección requiere de actividades esenciales como:

- Delegar autoridad o facultades.
- Motivar y persuadir al personal para que éste colabore y tome efectivas decisiones.
- Poner en práctica buenas relaciones humanas entre todo el personal. Esta fase no sólo se refiere a problemas humanos sino también a que los encargados de dirigir cierta actividad administrativa, cuenten con ciertos atributos y capacidades personales, tales como don de mando, capacidad para motivar, etc.



Control

El control es considerado como una de las fases primordiales de la administración pública; que busca asegurar que las actividades se realicen conforme a los planes y normas establecidas. Consiste en la medición de los resultados actuales y pasados, con relación a los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Para ello se debe tomar en cuenta que es necesario fijar normas o estándares que sirvan de base para evaluar las actividades, medir las realizadas y compararlas con las normas establecidas a fin de determinar cualquier posible desviación; tomar las medidas necesarias para evitar que se vuelva a incurrir en las mismas desviaciones y por último; vigilar constantemente todo sistema de control para que se evalúe su propio cumplimiento y mejoramiento.

Para realizar un buen control, existen medios que deben establecerse sobre las personas o instituciones; debiendo implementarse normas legales para que sean efectivos. Los medios de control son analizados desde dos puntos de vista de la forma siguiente:

- a) Medios de control desde el punto de vista constitucional: Control político y control jurídico.



b) Medios de control desde el punto de vista de la administración pública. Control interno, control directo, control judicial, control constitucional, control parlamentario, control al respeto de los derechos humanos, control del gasto público.

a) Medios de control desde el punto de vista constitucional

Son aquellos regulados por la Constitución Política de la República de Guatemala, para velar porque ésta no sufra vejámenes o violaciones; dentro de ellos está el control político y el control jurídico.

- Control político

El control político se utiliza para velar por el desarrollo normal del ejercicio de los derechos del ciudadano; en lo que se refiere a organizaciones políticas, al ejercicio de los derechos políticos inherentes establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y a la organización y funcionamiento de las autoridades electorales. Este control está a cargo de:

- El Tribunal Supremo Electoral
- La Procuraduría de los Derechos Humanos

- Control jurídico

Este medio de control tiene como finalidad el cumplimiento del ordenamiento jurídico; que el mismo no sea violado o tergiversado y que los entes administrativos a través de



los medios jurídicos necesarios garanticen el debido respeto de los derechos inherentes a los seres humanos, a la libertad de su ejercicio y a las normas que rigen a la sociedad; con la finalidad de perseguir el fin supremo constitucional que es el bien común o general. Este control está a cargo de diferentes entidades.

- Corte de Constitucionalidad
- Ministerio Público
- Procuraduría General de la Nación
- Contraloría General de Cuentas de la Nación
- Registro General de la Propiedad

b) Medios de control desde el punto de vista de la administración pública

Estos medios de control son los que tienen como fin primordial la verificación de los resultados previstos por los órganos administrativos en la prestación de los servicios públicos. Estos se clasifican en: control interno, control directo, control judicial, control constitucional, control parlamentario, control al respeto de los derechos humanos, control del gasto público.

- Control interno

Este control es el que se da dentro de los mismos órganos administrativos, por el superior jerárquico sobre los subordinados, especialmente entre entes que cuentan con jerarquía establecida.



- Control directo

Es aquél que ejercen los particulares debidamente legitimados para actuar, sobre los actos de la administración pública; por las resoluciones emitidas por ésta y se realiza a través de los recursos administrativos. Los recursos administrativos son los procedimientos legales de que disponen los particulares para oponerse a las decisiones emitidas por la administración pública. Estos recursos son: El recurso de revocatoria y el recurso de revisión.

Para el efecto la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala regula que: para plantear el contencioso administrativo, previamente deben agotarse los recursos puramente administrativos; la misma ley norma las bases del procedimiento administrativo de modo general para toda la administración.

Esta ley pretendía que sólo se utilizaran o aplicaran dos recursos administrativos en toda la administración centralizada y descentralizada, siendo ellos el de revocatoria y el de reposición. No obstante, la misma ley reguló los casos de excepciones a las reglas para aplicar los recursos administrativos de la siguiente forma:

El Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece el ámbito de aplicación de los recursos: "Ámbito de los recursos. Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma."



Sin embargo, el último párrafo del artículo precitado estipula que: "Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución debe conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social."

Además, el Artículo 17. BIS. del mismo cuerpo normativo establece: "Excepciones. Se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley, para la substanciación de los recursos de reposición y revocatoria, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente."

Para el efecto el Artículo 275 del Código de Trabajo, y los Artículos 154 y 158 del Código Tributario, regulan sus propios recursos administrativos y procedimientos propios en cada materia; para impugnar las resoluciones administrativas.

Por lo tanto, se puede decir que los casos de excepción se regulan debido a que cada institución pública cuenta con cuerpos normativos que tienen regulado su propio procedimiento; por lo que las impugnaciones se realizarán en la forma y con el procedimiento establecido en cada ley; entre ellas por ejemplo está la Ley de Bancos y Grupos Financieros, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y el Reglamento de Apelaciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala; entre otras.



- Control judicial

El control judicial es el que se realiza ante los tribunales de justicia, que pueden ser ordinarios o constitucionales. Los ordinarios son los tribunales de lo contencioso administrativo en donde se realiza el proceso; y que la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 221 denomina como contralores de la juridicidad de la administración pública.

Los tribunales constitucionales conocen la acción de amparo, que es una garantía constitucional, este control está regulado en el Artículo 10, inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que establece: "Procedencia del amparo... f) Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite..."

O sea que, cuando la administración pública no responde en el plazo establecido en ley, y después de haber agotado el trámite administrativo (los recursos administrativos); los particulares pueden acudir a los órganos jurisdiccionales e interponer la acción de amparo, con la finalidad de que se fije un plazo para que los órganos administrativos respondan a sus peticiones.



- **Control constitucional**

El control constitucional es el que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y los demás órganos del Estado no violen con sus actos los preceptos y garantías reguladas en la Constitución Política de la República de Guatemala. El Artículo 268 de la misma estipula: "Función esencial de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con absoluta independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia."

La Corte de Constitucionalidad tiene como función esencial la defensa del orden constitucional y otras funciones como:

- Conocer de la acción de inconstitucionalidad en única instancia.
- Conocer los amparos interpuestos en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y Vicepresidente de la República de Guatemala; en única instancia.
- Conocer toda apelación en materia de amparo y en materia de constitucionalidad (inconstitucionalidad en casos concretos).



- Órgano de consulta de los organismos del Estado.

- **Control parlamentario**

Este control es el que ejerce el pleno del Congreso de la República de Guatemala sobre los diferentes ministerios que existen; otorgado por la Constitución Política de la República por medio de la interpelación o también llamado juicio político. La interpelación es una atribución del Congreso de la República, consistente en la obligación que tienen los Ministros de Estado de presentarse al Congreso con la finalidad de contestar las interpelaciones que les formulen uno o más diputados.

Otra figura jurídica es la citación que no debe ser confundida con la interpelación, ya que ésta es dirigida a todos los funcionarios y empleados públicos; los que están obligados a acudir e informar al Congreso de la República cuando éste, sus bloques o comisiones lo consideren necesario.

- **Control al respeto de los derechos humanos**

La finalidad de este control es velar porque no se violen los derechos humanos de todos los seres humanos por el simple hecho de serlos. Los derechos humanos son garantías inherentes a las personas humanas, estas garantías pueden ser individuales y sociales.



Los entes encargados de velar por el cumplimiento del respeto a los derechos humanos son:

- La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala y
- El Procurador de los Derechos Humanos

- **Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala**

Esta comisión se integra por un diputado de cada partido político representado en el Congreso de la República y sus atribuciones están contenidas en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y Procurador de los Derechos Humanos, Decreto número 54-86 del Congreso de la República de Guatemala; este cuerpo normativo establece en su Artículo 1. "Concepto y fines. La comisión de los derechos humanos del Congreso de la República en adelante denominada la comisión es un órgano pluralista que tiene la función de promover el estudio y actualización de la legislación sobre derechos humanos en el país, conociendo con especialidad leyes, convenios, tratados ..., promoción y vigencia de los derechos fundamentales inherentes a la persona, su dignidad, integridad física y psíquica, y el mejoramiento de la calidad de vida, así como el logro del bien común y la convivencia pacífica en Guatemala."

- **Procurador de los Derechos Humanos**

La Constitución Política de la República de Guatemala se refiere al Procurador de los Derechos Humanos en el Artículo 274 como: "Procurador de los Derechos Humanos. El Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República



para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza. Tendrá facultades de supervisar la administración; ejercerá su cargo por un periodo de cinco años, y rendirá informe anual al pleno del congreso, con el que se relacionará a través de la Comisión de Derechos Humanos.” Al Procurador de Derechos Humanos se le conoce internacionalmente con el nombre de Ombudsman; que significa defensor del pueblo, aunque también es conocido como magistrado en conciencia.

- **Control del gasto público**

Este control tiene como fin primordial el control y la fiscalización de ingresos, egresos, bienes y recursos con los cuales cuenta el Estado para el cumplimiento de sus finalidades. Este control está a cargo de la Contraloría General de Cuentas.

“La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos y egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.” Así lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 232. El segundo párrafo de este mismo artículo continúa estipulando que: “También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos...”



Los procedimientos de fiscalización de los recursos estatales se realizan mediante auditorías y a través del juicio de cuentas.

2.5. Órganos administrativos

Son los entes de la administración pública que son el conducto, medio o instrumento de que dispone el Estado para manifestar su voluntad y lograr el fin establecido.

2.5.1. Elementos

Existen órganos administrativos principales, los cuales constituyen un sistema compuesto por otros órganos subordinados, que se encuentran jerarquizados dentro del mismo órgano; pero todos en conjunto forman una organización perteneciente a una misma competencia.

Los elementos que cada organización pueden tener son los siguientes:

- Administradores o funcionarios públicos
- Competencia
- Actividad material



a) Administradores o funcionarios públicos

Ellos son el elemento humano que realiza las actividades dentro del órgano administrativo, y existen diferentes formas por las cuales pueden ser nombrados: por elección popular, nombramiento, o por acuerdo.

b) Competencia

Este elemento se refiere a la materia específica asignada al órgano administrativo, la cual es otorgada por medio de una ley que regula atribuciones, funciones, responsabilidades, y sanciones en caso de incumplimiento.

c) Actividad material

Mediante la actividad los órganos administrativos a través del elemento humano deben realizar todo lo relacionado a planes, programas, resoluciones y hechos administrativos para cumplir con la finalidad delegada.

2.6. Clases de administración

Dentro de la administración pública se conocen las siguientes clases de administración:

- Administración de planificación
- Administración ejecutiva
- Administración de control



- Administración consultiva

Administración de planificación

Ésta se refiere básicamente a establecer las necesidades, realizando estudios por medio de métodos y técnicas, y determinar las posibles soluciones para cubrirlas.

Administración ejecutiva

Es aquella que tiene la facultad legal para poder actuar a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas; en ella se deciden y ejecutan los actos.

Administración de control

Esta administración es la encargada de la verificación de las actividades administrativas realizadas de conformidad con las normas previamente establecidas. La administración de control la realizan órganos con independencia de funciones; encargados de que las tareas administrativas se realicen de conformidad a la ley.

Administración consultiva

Se realiza a través de órganos administrativos establecidos para aconsejar o brindar asesoría al Órgano Ejecutivo en relación a conveniencia legal y técnica de las



decisiones que deberá tomar quien tiene o ejerce la competencia administrativa. La asesoría puede ser brindada a través de una opinión o por medio de un dictamen.

- **El dictamen**

Este es un estudio jurídico y técnico sobre un expediente o asunto determinado, el cual es emitido por una persona especialista en la materia. Se ha cuestionado sobre si el dictamen es o no un acto administrativo; y se ha concluido que éste no tiene efectos jurídicos, por lo que sería un simple hecho administrativo. Existen tres clases de dictámenes: Dictamen facultativo, dictamen obligatorio y dictamen vinculante.

a) Dictamen facultativo

Este dictamen la ley no obliga al administrador a solicitarlo ni a que su resolución o actuación se base en el dictamen. El administrador tiene la facultad de pedirlo, si así lo desea.

b) Dictamen obligatorio

Esta clase de dictámenes son aquellos en donde la ley obliga al administrador a solicitarlos; pero su actuación o decisión no tiene que basarse obligatoriamente en la opinión emitida.



c) Dictamen vinculante

Este dictamen la ley obliga al administrador a solicitarlo y que la resolución de éste, sea en base al dictamen emitido. Existen otros dictámenes como: Dictamen técnico y dictamen legal.

a) Dictamen técnico

Estos son emitidos por personas expertas o versadas en una materia específica.

b) Dictamen legal

Estos dictámenes son emitidos por estudiosos jurídicos, en base a la normativa legal.

2.7. Principios de la administración

Los principios son líneas directrices que guían a la administración pública en el desarrollo de sus actos y resoluciones administrativas. Estos principios básicamente son dos: a) El principio de legalidad y b) Principio de juridicidad.



Principio de legalidad

Lo que determina este principio es que el funcionario de la administración pública, no puede actuar si no existe una norma legal que faculte su actuación; el administrador se limita a realizar lo que la ley establece. Lo esencial de este principio es la norma legal.

Principio de juridicidad

A diferencia del principio de legalidad, en este principio el administrador debe basar sus actos, decisiones o resoluciones administrativas apegadas a la aplicación del derecho. La administración pública deberá resolver en base a la norma jurídica; a falta de norma jurídica los actos deben basarse en los principios generales del derecho y del derecho administrativo y por último; deberá acudir a las instituciones doctrinarias del derecho administrativo.

Para respaldar lo anterior el Artículo 255 de la Constitución de mil novecientos sesenta y cinco, reguló la procedencia de la vía administrativa, única y exclusivamente como contralor de la legalidad de los actos reglados; de lo cual resulta que, al amparo de tal precepto constitucional, ese tribunal estaba facultado para conocer sobre la legalidad o ilegalidad de una resolución administrativa. Sin embargo el Artículo 221 de la Constitución vigente, amplió tal ámbito, otorgándole funciones al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; como contralor de la juridicidad de la administración pública, otorgándole atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y entidades descentralizadas y autónomas del



Estado. Esto obliga a aplicar, sucesiva y jerarquizadamente: la Constitución y las leyes constitucionales; las leyes ordinarias administrativas, reglamentos y acuerdos; leyes civiles o comunes; los principios generales del derecho y los principios del derecho administrativo y confrontar el acto o resolución administrativa frente a cada uno de ellos, para determinar si está o no dotado de juridicidad.

También se debe indicar que existen diferencias entre el principio de legalidad y el de juridicidad que son muy marcadas; como las siguientes:

- La juridicidad es el género y la legalidad es la especie.
- En el principio de legalidad, los administradores deben someter su actuación a una norma y si no hay norma no pueden actuar.
- El principio de juridicidad fundamentalmente tiene que buscar una norma, a falta de ella puede basarse en los principios generales del derecho y del derecho administrativo y por último deberá acudir a la doctrina.

Violación a los principios de legalidad y de juridicidad

La violación a los principios antes citados se da cuando el funcionario o empleado público se desvía de lo que la ley le faculta o se excede en su actuar; y con ello los actos se convierten en nulos, relativos o absolutos.

Esencialmente, son dos figuras jurídicas que afectan los intereses y derechos de los particulares; existiendo mecanismos para oponerse o impugnar dichas violaciones.



a) Abuso de poder

O también llamado abuso de autoridad o de funciones publicas. La ley le otorga a un funcionario público facultades para que éste actúe dentro del marco establecido; pero éste se extralimita en las atribuciones sin tener competencia, perjudicando los derechos e intereses de los particulares.

b) Desviación de poder

Esta violación se refiere al uso y ejercicio de la competencia administrativa con un fin distinto del que le otorga la ley al funcionario público.

La administración pública tiene como finalidad el estudio del conjunto de órganos administrativos, encargados de desarrollar el bien común a través de los servicios públicos; que es el medio de que dispone la administración pública para el logro del bienestar común; regulada en su estructura y funcionamiento por el derecho administrativo; esencialmente realiza su función administrativa mediante la planificación, la coordinación, la organización, la dirección y el control; con el fin de que todas las actividades y funciones se realicen de acuerdo a la ley, para lograr así una administración eficaz y transparente.



CAPÍTULO III

3. Derecho de petición

3.1. Antecedentes

La historia del derecho de petición se ha venido construyendo a lo largo de toda la historia y durante las diferentes épocas. Durante la evolución humana el hombre se vio en la necesidad de solicitar a los encargados de gobernar el grupo al que pertenecía, ciertas peticiones para la satisfacción de sus necesidades y la existencia de un orden social.

Este derecho es uno de los más importantes para la evolución y concretización de un estado de derecho. "En la sociología y en la historia de la humanidad se hace evidente que este derecho se presenta como medio para la abolición de la vindicta privada (venganza personal); es decir, el hacer justicia por las propias manos. Se ha determinado que esto constituía un constante caos y un evidente desorden; donde el orden jurídico era impotente para la aplicación del derecho.

Con el transcurso de la historia se deja a un lado la vindicta privada al establecer un mecanismo objetivo para la resolución de controversias; en donde las personas acuden a una autoridad establecida para la resolución de conflictos y que se obligara al infractor al resarcimiento de los daños causados. Al caer la vindicta privada se da paso al régimen de autoridad, el gobernado recurre a ésta solicitando su intervención aunque



en un principio ésta no estaba obligada a dar solución a lo solicitado; la obligatoriedad de responder a lo solicitado surge cuando queda establecido el derecho de petición como garantía individual que se plasma en la relación jurídica de gobernado y gobernante”.²²

Durante la edad media es donde se da la existencia del derecho, y se marca aún más en Inglaterra donde éste adquiere realmente su importancia. Es allí donde surgen los principios fundamentales que hoy inspiran el derecho, libertad, igualdad y fraternidad, también es considerado el lugar de mayor desarrollo jurisprudencial.

La historia de Estados Unidos indica que este país nace a raíz de que se independizan las trece colonias de la colonia británica, y con ello se proveyeron de constituciones con el fin de darse felicidad, seguridad e iniciar el comienzo de una sociedad norteamericana. La autora Luisa Velloso menciona “En un principio la Constitución de los Estados Unidos nace únicamente con la parte estructural de un Estado, y es necesaria la incorporación de un Bill of Rights, que determina las primeras enmiendas a la Constitución, en donde aparecen los derechos de los estadounidenses y el derecho de petición se consagrara en la primera enmienda constitucional indicando: “El congreso no dictará ley alguna con respecto a la oficialización de una religión, o que prohíba el libre ejercicio de la misma; o que restrinja la libertad de palabra o de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a petitionar al Gobierno para la reparación de agravios.”

²² Martínez Ceballos, Guillermo José. **El derecho de petición**. Pág. 17



Esta enmienda es el inicio de la libertad de expresión, los creadores de ésta limitaron el abuso del Gobierno al incorporar determinados derechos humanos.

En España, el derecho de petición nació con el proyecto de la Constitución de Cádiz. Pero fue la Constitución de 1837 la primera que estableció la denominación y naturaleza actual cuando le quita esta facultad a las cortes y se lo entrega a los españoles. En la actualidad es el artículo 29 de la Constitución de 1979, que establece el reconocimiento a favor de los ciudadanos para realizar peticiones a las instituciones estatales, este Artículo establece: "Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley". Como lo establece lo anterior la forma de solicitarlo es por escrito, aunque en la actualidad se utilizan otros medios como correos electrónicos.

Por último se menciona a Italia, que por medio de un referéndum del 2 de junio de 1946 se convirtió en República eligiendo una Asamblea Constituyente. El derecho de petición se encuentra dentro de los derechos políticos, en donde este derecho pertenece únicamente al ciudadano elector".²³

3.2. Definición

Para tener una clara definición del derecho de petición es importante conocer por separado que es petición y que es derecho. Petición es pedir por cualquier medio algo

²³ Velloso Jiménez, Luisa. **La regulación jurídica del derecho de petición ante la asamblea de extremadura**. Pág. 1856



que se presume que por derecho corresponde. “Derecho, en sentido etimológico, viene de las palabras latinas “directum o dirigere” que significan conducir, enderezar, gobernar, regir, llevar directamente una cosa hacia un término o lugar señalado, guiar, encaminar. En consecuencia, en sentido lato, quiere decir recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado. Por eso, de esta expresión latina se han derivado para nuestro idioma otros muchos vocablos: jurídico, lo referente o ajustado al derecho”.²⁴

El derecho de petición es la facultad que tienen los particulares de forma individual o colectiva, para poder acudir a los órganos jurisdiccionales, administrativos e incluso estatales a plantear las peticiones para la satisfacción de sus necesidades; y las entidades correspondientes están en la obligación de admitir y tramitar dichas peticiones.

La facultad otorgada a los particulares de acudir a las autoridades de forma individual o colectiva, se encuentra garantizada en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala como un derecho subjetivo público; que obliga al órgano administrativo, ante quien se formula la solicitud, a que resuelva concediendo o denegando la petición dentro del plazo establecido.

El autor Guillermo Cabanellas menciona que el derecho de petición es: “La facultad que algunas instituciones conceden a todos los ciudadanos para dirigir peticiones a los poderes públicos, en forma individual o colectiva. De este derecho quedan excluidos,

²⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 226



como norma, los miembros de las fuerzas armadas...²⁵ Este autor indica que todos los ciudadanos tienen la facultad de presentar sus peticiones; pero pareciera que limita la facultad cuando menciona que sólo algunas instituciones son las que conceden este derecho.

Una definición muy acertada es la que expone el autor Cushing: "Este derecho no reviste ninguna formalidad técnica, pudiendo ser ejercido indistintamente por hombres, mujeres o niños, por nacionales o extranjeros, sin necesidad de prueba de capacidad del peticionante, debiendo exigirse únicamente que las firmas que suscriben el documento sean real y positivamente auténticas, pues de lo contrario, se perpetraría delito de falsificación."²⁶

El respeto al derecho de petición depende por una parte de quien lo realiza y de que su petición esté bien construida, expresada y fundamentada. Por otra y en mayor medida, del carácter democrático de quienes ostentan la función administrativa en un momento determinado. "A una petición elaborada, expresiva de una reflexión, representativa de una opinión fundada, los órganos administrativos no pueden responder de cualquier manera. Deben atender debidamente la solicitud, como expresión de su respeto a la democracia, a los derechos de las personas, a los instrumentos jurídicos"²⁷

Todo ello para lograr una mayor aproximación de la satisfacción de las necesidades y lograr el fin primordial.

²⁵ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 282

²⁶ Ormeza. **Enciclopedia jurídica**. Tomo. II. Pág. 110

²⁷ Revista Elkarri No. 97. **Qué es el derecho de petición**. Pág. 2



El derecho de petición se vuelve una garantía constitucional y un derecho universal inherente a todos los individuos; independientemente del territorio en el que se encuentren, los seres humanos tienen derecho a plantear sus peticiones al ente correspondiente. Es inherente puesto que no existe posibilidad que éste desestabilice el orden social o sea peligroso a los órganos administrativos; por lo tanto, no puede ser restringido en cuanto a la forma, y en relación al fondo, sólo cuando éste sea por razones de orden público.

3.3. Limitaciones al derecho de petición

En relación al sujeto pasivo. Existen limitaciones en cuanto al sujeto pasivo, pues las peticiones pueden ser dirigidas sólo a determinados entes públicos; significa que los particulares solamente pueden dirigirse a esos poderes públicos, no a personas físicas o jurídicas de orden privado. Las peticiones deben ser dirigidas a los órganos que la ley establece, por lo que son excluidas las de orden privado.

En relación a la materia. Las peticiones deben ser dirigidas a los órganos administrativos dentro del ámbito de competencia de los mismos; no pueden ser planteadas ante cualquier órgano estatal sino ante el que la ley le ha otorgado competencia.

Peticiones como que se declare la inconstitucionalidad de una norma, o que se resuelva una controversia, no pueden ser solicitadas mediante una petición; por lo que es necesario diferenciar entre petición, acción y denuncia.



Petición y acción se conocen como dos derechos autónomos, aunque durante la historia es muy probable que el derecho de acción surja a consecuencia del derecho de petición. Para poder ejercer el derecho de acción es necesario que el sujeto activo sea titular del derecho; mientras que para ejercer el derecho de petición, quien lo ejerce no es titular del derecho y pretende que éste le sea otorgado. Las peticiones lo que persiguen es que la administración pública accione y produzca u otorgue una pretensión, decisión que puede ser impugnada mediante los recursos administrativos encargados de anular o reformar los actos de los administradores.

3.4. Clases de derecho de petición

Existen diferentes tipos de peticiones como: Quejas, reclamos, manifestaciones, peticiones de informaciones y consultas.

- **Quejas:** Éstas tienen lugar cuando se presentan, conductas o acciones contrarias a derecho, por los funcionarios y empleados públicos a quienes la ley les atribuye el ejercicio de un servicio público.
- **Reclamos:** Se dan cuando se acude al órgano correspondiente para presentar la noticia de la suspensión injustificada de una prestación irregular o deficiente por los entes administrativos.



- **Manifestaciones:** Por medio de éstas se presentan a las autoridades correspondientes opiniones del peticionario sobre una materia sometida a la actuación administrativa.

- **Peticiones de informaciones:** Proceden cuando un particular en un caso concreto a su interés solicita al órgano administrativo que le den a conocer cuál ha sido la actuación en cierto asunto y que le permitan verificar documentos que están bajo responsabilidad del ente administrativo. La Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, es la norma creada con la finalidad de que todos los habitantes de la República tengan acceso a la información pública y puedan solicitar información que les sea de su interés.

- **Consultas:** Éstas tienen lugar cuando el particular acude a la administración pública a solicitar opinión sobre algún asunto relacionado a sus atribuciones o intereses.

El derecho de petición, es la facultad que tiene toda persona de dirigirse a las autoridades públicas con el fin de solicitar su intervención y dar solución a diferentes problemas. Se convierte pues, en un derecho público subjetivo, capaz de ser exigido.

3.5. Alcance del derecho de petición

La Constitución Política de la República de Guatemala le otorga a este derecho amplio alcance regulando en el Artículo 30: "Publicidad de los actos administrativos. 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.” El alcance es tan amplio que los particulares pueden solicitar y tener acceso a documentación e información pública de toda la administración pública, siempre y cuando la ley regule que no se trate de asuntos reservados.

La Ley de Acceso a la Información Pública, en el segundo considerando estipula: “Que los funcionarios y empleados públicos son simples depositarios del poder que emana del pueblo...”; también estipula el considerando tercero: “Que la Carta Magna establece con absoluta determinación la publicidad de los actos y la información en poder de la administración pública, así como el libre acceso a todas las instituciones, dependencias y archivos de la misma, sin más excepciones que las previstas en el citado texto constitucional.”

Cualquier ciudadano que considere que por acción u omisión de las autoridades o de los particulares que presten un servicio público, o actúen en desarrollo de funciones públicas, vulneren o amenacen el derecho constitucional de petición, pueden recurrir a la acción de amparo, para reclamar ante los órganos jurisdiccionales competentes la protección inmediata al derecho constitucional.



3.6. El derecho de petición y el principio de congruencia

El derecho de petición ya fue definido anteriormente, pero ¿qué es el principio de congruencia y cuál es la relación con el derecho de petición? El principio de congruencia es aquél que conmina a la autoridad administrativa a resolver en relación a la petición planteada. El principio de congruencia caracteriza la identidad que debe existir entre la pretensión planteada por el administrado y la resolución emitida por la administración; esto quiere decir que el órgano administrativo no está facultado para otorgar más allá de lo que se ha solicitado.

La relación que existe entre ellos es la concordancia entre el pedido formulado y la resolución emitida; la violación al principio de congruencia lo sería también al derecho de petición.

3.7. El derecho de petición en materia política

Se ha discutido cuál es la naturaleza del derecho de petición ya que algunos consideran que es un verdadero derecho subjetivo y otros que es un derecho político; pero la mayoría de tratadistas consideran que es un derecho público subjetivo.

La Constitución Política de la República de Guatemala hace una separación del derecho de petición en materia administrativa, y el derecho de petición en materia política; el primero lo regula en el Artículo 28 como ya se ha mencionado y el derecho en materia política lo regula en el Artículo 137 estableciendo: "Derecho de petición en



materia política. El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos. Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley”.

Lo que persigue la Constitución Política es facilitar el ejercicio del derecho de petición en materia política; las peticiones son presentadas ante el Registro de Ciudadanos y ante el Tribunal Supremo Electoral; las que serán presentadas exclusivamente por los guatemaltecos de origen o bien naturalizados, en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos; las autoridades electorales quedan obligadas a admitir, resolver y notificar las peticiones en un término de ocho días hábiles, como máximo. Si los órganos encargados no resuelven durante ese plazo se tiene como denegada o desestimada la solicitud; ésta puede ser planteada individual o colectivamente.

La formalidad para presentar las peticiones políticas está regulada en el Artículo 135 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente: “Solicitudes y gestiones. Todas las solicitudes y gestiones escritas que se hagan ante el Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias, se presentarán en papel simple y no requerirán del auxilio profesional ni de formalidades especiales.” Según lo anterior, las solicitudes en materia política serán presentadas sin mayores formalidades, en papel simple y sin pago de impuestos ni auxilio de abogado.



3.8. Naturaleza jurídica

La esencia del derecho de petición es muy discutida y se encuentran diversas opiniones en relación a encontrar el verdadero origen de esta institución. La doctrina dominante indica que éste es de verdadero derecho subjetivo; pero surge la incógnita cuando éste es clasificado; porque para algunos se trataría de una libertad, para otros es un derecho natural e individual y algunos más opinan que es un derecho político. En la actualidad la mayoría de los estudiosos consideran que éste es un derecho público subjetivo; aunque a medida que se presentan las peticiones a los poderes públicos se apuesta más por un derecho de participación política o administrativa.

3.9. Abuso del derecho de petición

El abuso del derecho de petición domina en el procedimiento administrativo y judicial, debido a que se solicita o pide sin fundamento legal o reglamentario, en forma excesiva e irracional; con la finalidad de obtener ventajas, provocar nuevos trámites que prolonguen el procedimiento normal o bien interrumpir el momento de la decisión final. Los problemas que origina el abuso del derecho de petición, cuando se ha respetado el derecho, no tienen solución; pero los abusos pueden detenerse, organizando bien al órgano administrativo a través de una oficina de recepción de documentos, la que deberá estar dotada de personal capacitado y muy competente para recibir peticiones, analizarlas en el instante y resolver sin mayores formalidades.



La recepción de documentos es un medio para recibir, examinar objetivamente, tramitar de inmediato y resolver; fundándose en un razonamiento sencillo y concreto que evidencie el conocimiento del asunto y las normas que se aplicarán; además, tomando en cuenta que no es necesario que toda petición se realice de forma escrita, el órgano administrativo no tiene ninguna formalidad para responder la petición planteada pero lo que no puede dejar de hacer es emitir su decisión.

3.10. Derecho de petición en Guatemala

El derecho de petición en Guatemala surgió por primera vez en el Artículo 175 de la Constitución de la República Federal de Centroamérica, emitida por la Asamblea Constituyente del 22 de noviembre de 1824; la que reguló lo siguiente: “No podrá el Congreso, las Asambleas, ni las demás autoridades: 2º... Suspender el derecho de petición de palabra o por escrito”. En la regulación guatemalteca puede decirse que fue con este artículo con el que nace el derecho de petición, tiempo después de la independencia de la República.

Posteriormente, fue promulgada la primera Constitución del Estado de Guatemala el 11 de octubre de 1825 que en el Artículo 30 estableció: “Todos los ciudadanos tienen derecho para dirigir sus peticiones a las autoridades públicas, en la forma que arreglen las leyes el ejercicio del derecho de petición”. Este segundo texto constitucional amplía más el derecho de petición, los constituyentes adoptaron una forma afirmativa del reconocimiento del derecho y se diferencia del anterior porque nombra directamente y en general a las autoridades públicas.



La norma constitucional emitida por la Asamblea Constituyente el 11 de diciembre de 1879, en el Artículo 22 reguló: “Los habitantes de la República nacionales o extranjeros, pueden dirigir sus peticiones a la autoridad. La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer derecho de petición”. Esta regulación siguió ampliando el derecho de petición, otorgándoles también a los extranjeros el poder acudir a las autoridades públicas y presentar sus peticiones; y algo muy importante es que excluye directamente a la fuerza armada (Ejército de Guatemala); ya que no podían atribuirse derechos que la ley no les otorgaba, ni realizar peticiones en nombre de la institución.

La Constitución Política de la República de Centroamérica emitida el 9 de septiembre de 1921, por la Asamblea Constituyente, la cual estaba compuesta por los países de Guatemala, El Salvador y Honduras, en donde Tegucigalpa fue nombrada como la capital de la República de Centroamérica; en el Artículo 45 estipuló: “Toda persona tiene derecho de dirigir sus peticiones a las autoridades legalmente establecidas, y de exigir que se le comunique la resolución que se dicte”. Este párrafo constitucional establece por primera vez, el derecho de exigir que se le comunique la resolución emitida por la administración pública al peticionante y establece a toda persona, no hace distinción entre ciudadanos o no, hombres o mujeres, nacionales o extranjeros, incluye a todas las personas por el simple hecho de serlo. Otra situación es que separó en otro artículo la limitación a las fuerzas armadas, regulando el Artículo 149 de la norma constitucional citada que: “El ejército es una institución destinada a la defensa nacional y al mantenimiento de la paz y el orden público; es esencialmente obediente y no podrá deliberar ni ejercer el derecho de petición”.



Posterior a ello se dio una reforma a la Constitución Política de 1921, a través del Decreto número 5 emitido el 21 de diciembre de 1927; donde el Artículo 8º reformó al Artículo 22, quedando de la siguiente manera: “Los habitantes de la República tienen derecho de dirigir sus peticiones a la autoridad, que está obligada a resolverlas sin demora, de conformidad con la ley, y a comunicar las resoluciones a los interesados. La fuerza armada no puede deliberar, ni ejercer los derechos de petición y de sufragio.” Nuevamente vuelve a reunir el derecho de petición de todos los habitantes con el de la fuerza armada; y hace un cambio retroactivo limitando este derecho únicamente a los habitantes de la República de Guatemala.

El 28 de noviembre de 1944, fue derogada la Constitución Política de Guatemala de 1921 incluyendo todas sus reformas, por el Decreto número 18 de la Junta Revolucionaria de Gobierno; que en su Artículo 22 reproduce el Artículo 8º. del Decreto número 5 del 20 de diciembre de 1927 y vuelve a regular lo mismo: “Los habitantes de la República tienen derecho de dirigir sus peticiones a la autoridad, que está obligada a resolverlas sin demora, de conformidad con la ley, y a comunicar las resoluciones a los interesados. La fuerza armada no puede deliberar, ni ejercer los derechos de petición y de sufragio”.

Posteriormente la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente del 11 de marzo de 1945, reguló en el Artículo 30: “Los habitantes de la República tienen el derecho de dirigir, individual y colectivamente, sus peticiones a la autoridad, que está obligada a resolverlas de conformidad con la ley y sin demora, y a comunicar las resoluciones a los interesados. La fuerza armada no



puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y sufragio". Este artículo se diferencia del anterior pues regula que las peticiones pueden ser planteadas en forma individual y colectiva, de ahí se vuelve a regular casi lo mismo.

Luego la Constitución Política de la República de Guatemala emitida el 2 de febrero de 1956 por la Asamblea Constituyente amplió el derecho de petición regulando lo siguiente: "Artículo 52. Los habitantes de la República tienen el derecho de dirigir, individual y colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a resolverlas de conformidad con la ley y sin demora, y a comunicar sus resoluciones a los interesados. En materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los nacionales guatemaltecos. Las peticiones en materia política deben ser resueltas dentro de un término que no exceda de ocho días; si la autoridad no resuelve en ese plazo se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley. La fuerza armada no puede deliberar, ni ejercer los derechos de petición y de sufragio".

Este artículo reguló por primera vez el derecho de petición en materia política, pudiendo ejercerlo solamente los ciudadanos guatemaltecos y fija un plazo para resolver que es de ocho días, si no se resuelve en este plazo se tiene por denegada la solicitud planteada. Algo muy importante es que faculta a los interesados a interponer los recursos regulados en la ley en caso de la denegatoria de la petición.

El 15 de septiembre de 1965, fue decretada la Constitución Política de la República de Guatemala por la Asamblea Constituyente, y el Artículo 62 reguló: "Los habitantes de la República tienen el derecho de dirigir, individual y colectivamente, peticiones a la



autoridad, la que está obligada a resolverlas sin demora conforme a la ley, y a comunicar sus resoluciones a los interesados. Las peticiones en materia política sólo podrán hacerlas los guatemaltecos y deben ser resueltas dentro de un término que no exceda de ocho días; si la autoridad no resuelve en ese plazo se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

Las peticiones de otra naturaleza dirigidas a las autoridades administrativas deben ser resueltas dentro de un término que no exceda de treinta días, una vez concluido el proceso administrativo correspondiente. De no ser así, el peticionario podrá recurrir al amparo a fin de que se fije término final a la autoridad para resolver. La fuerza armada no puede deliberar, ni ejercer los derechos de petición y de sufragio”.

Como se puede observar el derecho de petición se ha ido ampliando con el desarrollo de cada Constitución Política emitida; el último artículo citado tiene parte del artículo que antecede y amplía el derecho de petición en materia administrativa, fijando un plazo para resolver que es de treinta días; pero lo más importante es que protege el derecho a través de la acción de amparo; facultando a los peticionantes a utilizarla para que se les fije un plazo y sean resueltas sus peticiones.

Un antecedente más es el Estatuto Fundamental de Gobierno, Decreto- Ley número 24-82 que en el Artículo 23 inciso 18 reguló: “Los habitantes de la Nación tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente peticiones a las autoridades, las que están obligadas a resolverlas sin demora y conforme a la ley.” Este Decreto limitó extremadamente el derecho de petición quitando lo que con gran trabajo ya se había logrando.



Finalmente, la actual Constitución Política de la República de Guatemala del 31 de mayo de 1985, decretada, sancionada y promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente; en el Artículo 28 regula: "Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna."

Comparando este artículo con todos los citados anteriormente, éste regula el derecho de petición únicamente para los habitantes de Guatemala; vuelve a incluir que en materia administrativa el plazo para resolver y notificar las peticiones es de treinta días; y también que en materia fiscal no es necesario que se pague el impuesto que se está exigiendo al contribuyente o que se preste garantía alguna para poder ejercer el derecho de impugnar resoluciones administrativas.

El derecho de petición en materia política se separa del derecho de petición en general, y queda establecido en el Artículo 137 de la misma norma constitucional; el cual



estipula: "Derecho de petición en materia política. El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos.

Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley". Este artículo regula el derecho de petición en materia política, otorgando de esta manera garantías constitucionales y facultades a todos los ciudadanos de la República.

La misma Constitución Política regula en el Artículo 248 las prohibiciones al ejército estipulando: "Prohibiciones. Los integrantes del Ejército de Guatemala en servicio activo, no pueden ejercer el derecho de sufragio, ni el derecho de petición en materia política. Tampoco pueden ejercer el derecho de petición en forma colectiva." Este artículo limita al ejército, ya que éste, es una institución apolítica, obediente y no deliberante, pero sus integrantes pueden plantear sus peticiones administrativas, siempre que éstas no sean en forma colectiva, puesto que el ejército como institución tiene como función primordial mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad del interior y exterior de la República guatemalteca; atendiendo también, la naturaleza de servicio público esencial que es inherente a la institución del ejército.



3.11. Regulación legal

El Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala en el primer párrafo regula: "Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley."

Por lo tanto la administración pública está obligada a admitir y tramitar todas las peticiones que se le presenten de manera individual o colectiva; siendo éste un derecho inherente a la persona.

El derecho de petición específicamente para la administración pública se encuentra regulado en el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. "Derecho de petición. Las peticiones que se dirijan a funcionarios y empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo.

El órgano administrativo que reciba la petición, al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver para el efecto de lo ordenado en el párrafo precedente. Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que les formulen.



Las peticiones que se planteen ante los órganos de la administración pública se harán ante la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver. Cuando se hagan por escrito, la dependencia anotará día y hora de presentación.”

La finalidad de este capítulo fue conocer y comprender todo lo relacionado al derecho de petición regulado como garantía constitucional; el cual tiene como objetivo la protección a todas las solicitudes que los particulares presenten a la administración pública para la satisfacción de sus necesidades individuales o colectivas. La administración pública está obligada a admitir, tramitar y emitir su opinión en relación a las peticiones planteadas en un plazo regulado por la ley. Si los órganos administrativos no responden a las peticiones planteadas surge la figura del silencio administrativo y en la mayoría de casos este silencio tiene efectos negativos para el particular; sólo en casos específicos regulados por la ley el silencio administrativo tendrá efectos positivos para el solicitante. Este derecho lo regula la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 28, como un derecho inherente a los guatemaltecos.



CAPÍTULO IV

4. Actos administrativos

4.1. Antecedentes

Los actos administrativos nacen desde que se origina la administración pública, ésta tiene su inicio en el Estado francés y de ahí ha tomado diferentes matices hasta poder llegar a lo que hoy se conoce.

Los actos administrativos, se originan con el derecho administrativo y la administración pública; y como se mencionó en el primer capítulo, el derecho administrativo se separa del derecho común con la creación de un estado de derecho, básicamente en el derecho francés, con ese inicio éste va avanzando a otros Estados.

Con la Revolución Francesa se da una transformación al antiguo régimen a raíz de dos hechos jurídicos: uno que es la elaboración de el principio de legalidad y el nacimiento de la jurisdicción especializada en asuntos de la administración; esto se dio ya que en la antigüedad las actuaciones del órgano Ejecutivo, no eran susceptibles de ser controladas por los tribunales de justicia, y se dio de esta manera ya que los actos del monarca no eran fiscalizados.

Asimismo, se da el reconocimiento del sometimiento de la actuación administrativa a derecho; pero surgen varios inconvenientes como: cuáles son los actos que serán



sometidos al principio de legalidad y quién será el ente encargado de realizar esa función.

De esta manera el acto administrativo llamado inicialmente como acto de autoridad; se origina como el acto jurídico dictado por la administración y sometido al derecho administrativo; dichos actos serán en materia de propiedad de policía, de libertades; existiendo una evidente diferencia de los actos de gestión, sometidos a los tribunales ordinarios.

Con el transcurso del tiempo los actos administrativos van evolucionando y surgen los actos de naturaleza pública y los de naturaleza privada; los primeros son consecuencia de los servicios públicos y quedan excluidos del control de los tribunales. Existía una notable desconfianza de los tribunales franceses que hicieron que estos no fueran los encargados del control de legalidad de los actos administrativos, según lo menciona el autor Jaime Rodríguez Arana: "No podrán los jueces y tribunales, sin incurrir en delito de prevaricato, intervenir de ninguna manera en las operaciones de los cuerpos administrativos".²⁸

Debido a la división de poderes y la desconfianza de la ciudadanía francesa en los órganos de justicia; nace la jurisdicción administrativa y con ello lo que se denomina justicia delegada, para que sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el órgano contralor de los actos administrativos y que estos sean controlados por la propia administración pública.

²⁸ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Ob. Cit.* Pág. 162.



Como consecuencia del estado de derecho en Francia en donde el poder pertenecía al pueblo; nace uno de los principios más importantes, el principio de legalidad, puesto que todos los actos administrativos deben estar basados en las normas legales existentes; posteriormente, nace el principio de juridicidad, que en Guatemala lo regula el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala; basado en los controles que garanticen a los subordinados la aplicación de los principios sobre los que debe basar la administración su decisión y se cumpla con la finalidad del Estado.

4.2. Definición

Para poder definir concretamente los actos administrativos es necesario recurrir a la doctrina y mencionar lo que los estudiosos del derecho han determinado; el licenciado Hugo Calderón indica que el acto administrativo es: "Una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, que en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".²⁹

Esta definición es bastante completa, haciendo alusión a la manifestación unilateral del órgano administrativo; ya que cada órgano tiene una actividad específica que la ley determina, e incluye la finalidad del Estado que es el bien común o interés general. El mismo autor también menciona que los actos administrativos son: "Toda declaración de

²⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 162



voluntad de un órgano público actuando dentro de una función administrativa y con un fin administrativo, y que produce efectos jurídicos, concretos o generales.”³⁰

El profesor Rafael Godínez Bolaños indica que los actos administrativos son: “Declaraciones de voluntad, emitidas unilateralmente y en forma concreta por los órganos centralizados y entidades administrativas del Estado, que producen efectos jurídicos e inmediatos entre la administración y los sujetos a quienes va dirigido, a partir de su publicación”.³¹ Lo más importante en esta definición es que las decisiones que emiten los órganos administrativos producen efectos jurídicos de manera inmediata entre el órgano y el particular.

En base a lo mencionado, puede indicarse que los actos administrativos son una declaración de voluntad unilateral de los órganos administrativos estatales; sometidos a los principios de legalidad y juridicidad, los cuales producen efectos jurídicos directos y concretos entre el órgano administrativo y los particulares, para la satisfacción del interés general.

Como ejemplo de actos administrativos se mencionan algunos como: Resoluciones administrativas, acuerdos gubernativos, acuerdo ministerial, contrato administrativo, concesión administrativa, etc. Cada acto tiene funciones específicas reguladas en ley las que no pueden interferir con otros órganos de naturaleza distinta.

³⁰ *Ibid.* Pág. 278

³¹ Godínez Bolaños, Rafael. **Derecho administrativo**. Pág. 9



4.3. Características

Los actos administrativos tienen varias características, entre las cuales se encuentran: Presunción de legitimidad, ejecutoriedad, irretroactividad, unilateralidad, revocabilidad.

Cuando se habla de presunción de legitimidad, se refiere que el acto fue resuelto apegado a los principios de legalidad y juridicidad y ha cumplido con todas las etapas del procedimiento administrativo; con los requisitos de forma y de fondo que la ley establece; es por ello que el acto se presume legítimo y surte efectos jurídicos después de su notificación.

La ejecutoriedad, se refiere a la fuerza ejecutiva de los actos, estos producen efectos jurídicos e inmediatos y por lo tanto deben ser cumplidos; es decir sin necesidad de una declaración posterior. La ejecutoriedad puede ser directa o indirecta. La ejecutoriedad es directa cuando es el mismo órgano administrativo quien lo ejecuta y los efectos jurídicos recaen sobre el particular, éste lo acepta y empieza a cumplirlo en su totalidad. Es indirecta cuando se solicita a un órgano administrativo especial o privativo que intervenga y que ejecute el acto administrativo emitido; para que éste proceda a la ejecución del acto.

La irretroactividad se refiere a que el acto administrativo no tiene efecto retroactivo ya que las leyes no tienen efecto retroactivo; salvo en materia penal cuando favorezca al reo.



La unilateralidad indica que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad del órgano administrativo y éste tiene funciones específicas establecidas en ley para cada solicitud presentada.

Por último, la revocabilidad consiste en dejar sin efecto un acto de la administración pública, de oficio por el mismo órgano o a través de los medios de impugnación

4.4. Elementos

a) Elementos de fondo

Los elementos son los requisitos indispensables que deben tener los actos administrativos; en principio debe existir un órgano con competencia jurídica administrativa legalmente establecida; la voluntad administrativa legalmente manifiesta; los motivos del acto, que significa fundamentar legal y administrativamente el acto; el objeto que es la manifestación de voluntad del Estado a través del órgano administrativo; y la finalidad que persigue, que es el bienestar general.

b) Elementos de forma

Los elementos de forma son la forma de la declaración y la forma del procedimiento. En cuanto a los elementos de forma de la declaración, regularmente es escrita llenando requisitos como lugar y fecha, órgano o entidad que emite el acto, identificación del expediente, firma y sello de los responsables y constancia de notificación al interesado,



entre otros. Lo que tienen que hacer los entes administrativos es cumplir con lo que la ley regula para la emisión de los actos.

El elemento de forma en relación al procedimiento, el procedimiento es normado por reglamentos que indican cual es el procedimiento que debe realizar el órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones; pero es necesario tomar en cuenta que el procedimiento administrativo es una serie de etapas enlazadas que deben llenar requisitos legales y reglamentarios; dando seguridad jurídica y una garantía a los administrados para evitar arbitrariedades y con la finalidad de obtener un resultado y asegurar el bienestar común.

El profesor Godínez define el procedimiento administrativo como "La parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa y desde luego cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados".³²

En conclusión, el elemento de forma en relación al procedimiento, se refiere al conjunto de trámites estipulados por el ordenamiento jurídico administrativo; para que la administración emita una mejor decisión, respondiendo de la mejor manera posible las peticiones de los particulares y velando porque no se afecte el interés general.

³² *Ibid.* Pág. 12



4.5. Actos administrativos y hechos administrativos

Como ya se definió anteriormente los actos administrativos son las decisiones o declaraciones de voluntad unilateral de los órganos administrativos; sometidos a los principios de legalidad y juridicidad, los cuales producen efectos jurídicos directos y concretos entre el órgano administrativo y los particulares, para la satisfacción del interés general.

A diferencia de los actos, los hechos administrativos no producen efectos jurídicos, y si estos llegaren a producirse y se expresa la voluntad del órgano administrativo, éste pasará a ser acto administrativo; un ejemplo de ello son los dictámenes técnicos o jurídicos, que no producen efectos.

4.6. Vicios

Esta es una figura jurídica que consiste en la falta total o parcial de cualquiera de los elementos de forma y de fondo en los actos administrativos; ya que estos deben cumplir los requisitos que la ley regula para que sean válidos.

Los actos que contienen vicios son objeto de control directo por parte del particular, estando éste facultado para impugnarlos a través de los medios legales. El profesor Rafael Godínez analiza una clasificación de los actos administrativos: "Actos jurídicamente inexistentes, actos anulables, estos a su vez se dividen en actos viciados de nulidad absoluta y actos viciados de nulidad relativa.



- Actos jurídicamente inexistentes: Son aquellos emitidos por los entes administrativos que no fueron basados en los principios de legalidad y juridicidad, carecen de requisitos de fondo y forma, por lo tanto no nacen a la vida jurídica, son rotundamente ilegales.
- Los actos anulables: Son aquellos que tienen apariencia de legales por no tener algunos requisitos de forma y de fondo, estos surten efectos jurídicos siempre que el administrado no los impugne. Los actos viciados de nulidad absoluta son aquellos a los que les hace falta un requisito de fondo el cual no puede ser subsanado. Y los actos viciados de nulidad relativa, se refiere a que al acto emitido le falta algún requisito de forma el cual puede ser corregido".³³

4.7. Actos reglados y discrecionales

Los actos reglados, son aquellos que emite la administración pública basándose en la facultad que la ley le otorga. Los actos discrecionales, se refieren a los actos en donde la ley faculta o da cierta libertad al órgano administrador para decidir si debe obrar o abstenerse en el momento de su actuación.

4.8. Inacción administrativa

Ésta es una figura jurídica que consiste en la falta de acción o no respuesta de la administración pública a las peticiones planteadas por los particulares; estando un

³³ *Ibid.* Pág. 15



expediente listo y en estado de resolver. De este tema se desligan dos figuras jurídicas, una es la mora y otra el retardo, y ambas se dan dentro de la administración pública.

4.8.1. La mora

Esta figura jurídica se da cuando la administración pública no cumple dentro del procedimiento administrativo con uno o varios trámites; la mora se da cuando no ha mediado petición del particular, o no ha sido impugnada la resolución o el acto de la misma; ejemplo de ello es una diligencia impulsada de oficio.

4.8.2. El retardo

El retardo se da cuando dentro del órgano administrativo, el mismo no continúa con el procedimiento regulado; ejemplo de ello sería no elevar las actuaciones al órgano superior.

4.9. El silencio administrativo

Los procedimientos administrativos tienen como finalidad que se emita una resolución final; pero qué sucede si la administración pública no se pronuncia, y qué derecho tienen los particulares a quienes les afecta la falta de dicha actividad. Toda actividad administrativa cuenta con normas que contemplan plazos de resolución y los efectos en que incurre si no se cumple con lo regulado; sin ello no se alcanzaría la finalidad de



velar por el cumplimiento de los principios de legalidad y juridicidad, y de esta manera someter a la administración pública a derecho.

4.9.1. Definición

El silencio administrativo es una figura jurídica que consiste en la falta de respuesta por parte de la administración pública, a las peticiones de los particulares, en el plazo que la ley establece. Pero para una mejor definición es necesario recurrir a la ley y a la doctrina.

a) Legal

La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 16 regula: "Silencio administrativo. Transcurridos treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tendrá para el efecto de usar la vía contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso."

El estado de resolver se refiere a que el expediente ya cuenta con todos los requisitos que la administración pública le ha solicitado al particular; a partir de ello el expediente está listo para que el ente administrativo lo resuelva y emita su decisión; pero si transcurrido el plazo de treinta días no lo hace, se dará el silencio administrativo, y el interesado puede accionar para obtener la resolución del ente competente.



b) Doctrinaria

El licenciado Hugo Calderón menciona al silencio administrativo como: “Una de las figuras jurídicas sujetas a control legal; el silencio administrativo consiste en la falta de decisión de la administración pública, en relación con las peticiones planteadas por los particulares y también por la falta de resolución ante la interposición de los recursos en la vía administrativa.”³⁴

La administración pública está obligada a resolver las peticiones que los particulares realizan, pero éstas en muy pocas ocasiones las resuelven antes del plazo estipulado o en ese plazo, en la mayoría de ocasiones. Se ha observado la inacción de la administración aunque ésta esté obligada a hacerla por mandato constitucional. Por lo tanto, el silencio administrativo es la omisión en que pueda incurrir la administración pública en relación a una petición.

Para que surta efectos legales el silencio administrativo, es necesario que cuente con ciertas características.

- a) Que la entidad administrativa esté dotada de competencia para conocer o resolver determinada petición.
- b) Que exista un plazo fijado en ley o reglamento y que transcurrido éste, la administración no emita su decisión.

³⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo. Ob. Cit. Pág. 293



4.9.2. Clasificación

El silencio administrativo puede clasificarse: a) Por el momento procedimental en que surja, en sustantivo y adjetivo; y b) por los efectos que se produzcan, puede ser positivo o negativo.

a) El silencio administrativo de naturaleza sustantiva

Este silencio tiene lugar cuando el particular presenta su petición a determinada entidad y ésta no la resuelve; quiere decir que surge en la petición originaria planteada. El silencio administrativo de naturaleza sustantiva está sujeto a control judicial mediante la acción de amparo; o sea que cuando la administración no resuelva las peticiones en el plazo establecido, la ley faculta al peticionante a presentar la acción de amparo, para que a través de ella se fije un plazo en el que el órgano emita su decisión; según lo regulado en el Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad: “Procedencia del amparo... Toda persona tiene derecho a pedir amparo, entre otros casos: ...f) Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite...”

Si se da la figura del silencio administrativo en una petición originaria, el particular tiene tres opciones: primero esperar indefinidamente a que en algún momento el órgano administrativo emita su decisión; segundo acudir a la acción de amparo para que a



través de ella se fije un plazo y la administración resuelva; y tercero que la ley regule expresamente que a falta de resolución se tiene como favorable la petición hecha por el particular; situación que sólo en casos específicos establece la legislación guatemalteca.

b) El silencio administrativo de naturaleza adjetiva

Este silencio es una figura jurídica que aparece cuando ya se ha planteado un recurso administrativo en contra de una resolución administrativa. Cuando un particular realiza una impugnación en contra de una resolución emitida, en este caso ya hay litis o conflicto contra la administración pública; y la ley protege al particular y lo faculta para que pueda accionar a través del proceso de lo contencioso administrativo.

Aquí surge la figura de la decisión ficta desfavorable, que quiere decir que la ley suple la voluntad del órgano administrativo y le asigna efectos legales negativos a ese silencio administrativo. Esto deja en libertad al administrado para poder utilizar la vía judicial a través del proceso de lo contencioso administrativo. Todo ello se encuentra regulado en el Artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, "...se tendrá para el efecto de usar la vía contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso".



c) El silencio administrativo por los efectos que produzca

El silencio administrativo como ya se ha mencionado es la falta de respuesta durante el plazo que la ley establezca, por parte de la administración pública a las peticiones planteadas por los administrados. Este silencio tiene dos efectos, uno positivo y otro negativo ambos pueden darse en materia sustantiva o adjetiva.

El silencio administrativo con efectos positivos es aquél en donde la falta de respuesta debe ser tomada por el particular como una respuesta favorable a su petición; en la legislación guatemalteca son casos excepcionales los que regulan este silencio; los que se mencionarán más adelante. Por el contrario, se tiene como regla general el silencio administrativo con efectos negativos, lo que significa que la falta de respuesta por parte de la administración pública se tomará como una respuesta desfavorable a la solicitud presentada.

4.10. El silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos como herramienta para mayor eficacia en la administración pública

Como se analizó anteriormente, el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula el derecho de petición: "Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.



En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días...” Este artículo regula un derecho constitucional, también considerado como garantía constitucional para todos los habitantes de la República; a través de él pueden acudir a los diferentes órganos administrativos a presentar sus peticiones; los cuales están obligados a recibir, tramitar y resolver en el plazo establecido.

Este derecho también lo regula la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el Artículo 1: “Derecho de petición. Las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo. El órgano administrativo que reciba la petición, al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente...”

La legislación es clara al determinar que las peticiones planteadas por los particulares frente a la administración pública, deben ser resueltas y notificarse en el plazo de treinta días; situación que en la actualidad no se da, pues los obligados a resolver dichas peticiones no las resuelven en el plazo determinado por la ley; dando lugar a un silencio administrativo, en donde se asume que si no se resolvió en el plazo indicado se tomará ese silencio como una respuesta desfavorable a la petición.

En la actualidad la administración pública abusa del silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos negativos; ya que al no resolver las peticiones de los particulares, estos no pueden hacer efectiva su petición, y se deberá tomar como una



respuesta negativa; en este caso al administrado sólo le queda esperar indefinidamente a que el ente administrativo le responda en algún momento o bien puede plantear la acción de amparo para que se le fije un plazo al órgano administrativo y éste emita su decisión en el plazo fijado.

La legislación guatemalteca tiene como regla general que si no se resuelve una petición en el plazo fijado se da un silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos negativos; quiere decir que se tendrá como denegada la petición del particular y sólo en casos excepcionales, la ley regula que si la administración pública no resuelve en el plazo indicado éste se tomará como respuesta favorable a la petición planteada.

Ejemplos de estos casos excepcionales son los siguientes: Artículo 23 de la Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto número 1427 del Congreso de la República de Guatemala, que regula: “La partición y desmembración de un inmueble urbano deberá ser revisada y autorizada por la municipalidad a cuya jurisdicción pertenezca el inmueble. Para este efecto, la municipalidad deberá resolver dentro del término de treinta días quedando entendido que si así no lo hiciere, la autorización se entenderá tácitamente otorgada.”

La Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, que en el Artículo 57 regula: “Aprobación de la liquidación. La Comisión deberá practicar la liquidación, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de recepción definitiva de la obra. Si transcurrido dicho plazo la Comisión no ha suscrito el acta correspondiente, el contratista puede presentar a la autoridad



administrativa de la entidad interesada un proyecto de liquidación. Esta autoridad deberá aprobar o improbar la liquidación o el proyecto presentado por el contratista dentro del mes siguiente de recibida la respectiva documentación. Si vencido el plazo no se produce ninguna resolución, con la petición de aprobación presentada por el contratista se tendrá por resuelta favorablemente”.

Ley de Minería, Decreto número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 20 regula: “Estudio del impacto ambiental. Los interesados en obtener una licencia de explotación minera, deben presentar a la entidad correspondiente un estudio de impacto ambiental para su evaluación y aprobación, el cual será requisito para el otorgamiento de la licencia respectiva. Este estudio deberá presentarse a la Comisión Nacional del Medio Ambiente y cuando el área de explotación estuviere comprendida dentro de los límites de un área protegida también deberá ser presentado antes de iniciar las labores correspondientes y resolverse dentro del plazo de treinta días. Transcurrido dicho plazo sin resolverse se tendrá por aceptado el estudio.”

Los anteriores son algunos de los silencios administrativos de naturaleza sustantiva y con efectos positivos que están regulados en la legislación guatemalteca.

Así pues, no habiendo una legislación que sancione a los responsables que ejercen la función administrativa por no responder a las solicitudes de los particulares; aunque éste es un derecho protegido por la norma constitucional; los órganos no se ven presionados a ser eficientes y emitir una decisión dentro del plazo establecido; ya que como regla general se tiene que es una respuesta desfavorable.



Como se indicó anteriormente, el abuso del silencio administrativo en la administración guatemalteca es muy evidente; crece día a día y con ello se da la ineficacia de la misma.

Por eso los particulares al ver que se viola su derecho de petición, y se da el silencio administrativo, se ven en la necesidad de acudir a la acción de amparo, para que a través de ésta se le fije un plazo al órgano administrativo y éste emita su decisión.

A continuación se mencionan algunos expedientes de la Corte de Constitucionalidad, órgano supremo de interpretación constitucional, a donde se acude para obtener protección de amparo y una respuesta. "El derecho de peticiar a las autoridades es un derecho fundamental, consagrado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República, que permite a los habitantes de este país dirigirse a los poderes públicos, ya sea por un interés general o particular y, como consecuencia, del ejercicio del mismo, da origen a un deber que es de obligatorio cumplimiento para la administración pública, que es el de resolver lo pretendido. En consonancia con lo expresado precedentemente, esta Corte ha sostenido en reiteradas oportunidades que si la autoridad impugnada no emite resolución teniendo la obligación de resolver la petición que le fue dirigida, viola el derecho de petición del postulante, por lo que el mismo puede acudir al amparo para que se fije un término razonable con el objeto de que cese la demora en resolver y notificar lo decidido". Gaceta No. 91. Expediente 1333-2008. Fecha de la sentencia: 17/02/2009.



Otra referencia de la falta de respuesta a las peticiones de los particulares es la siguiente: “El derecho de petición plasmado en el Artículo 28 de la Constitución impone a la autoridad la obligación de resolver dentro de un plazo las peticiones que le dirijan los gobernados. Aquel derecho, sin embargo, no se cumple con el simple hecho de no responder a lo pedido; su concreción y efectivo respeto exige que la resolución obedezca exigencias plasmadas en normas legales de imperativa observancia que la fundamenten”. Gaceta No. 50. Expediente 1028-97. Fecha de la sentencia: 26/11/1998.

Así también, la Gaceta No. 81. Expediente 1233-2006. Fecha de la sentencia: 26/07/2006, expone “En materia administrativa, el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días, lo cual obedece a razones de seguridad y certeza jurídicas. Por ello el Estado y sus autoridades tienen una obligación de carácter positivo, consistente en emitir el acto resolutorio de las solicitudes que se les formulen, conforme a la ley, ya sea acogiéndolas o denegándolas y posteriormente, hacer saber a las partes el resultado de esa petición a través del acto de la notificación”.

Así también: “De conformidad con lo que establece el Artículo 28 de la Constitución, los habitantes de la República tienen el derecho a dirigir, individual y colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la ley. Este precepto, en concordancia con el Artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, establece que en materia administrativa el término máximo para resolver y notificar las resoluciones es el que señala la ley específica aplicable al caso concreto o, en su defecto, el de treinta días. En caso de



que la autoridad omita el cumplimiento de la obligación referida en dicho término, el interesado puede acudir al amparo para que se fije un plazo razonable a efecto de que cese la demora en resolver y notificar". Gaceta No. 54. Expediente 661-99. Fecha de la sentencia: 27/10/1999.

La una ultima referencia indica: "Esta Corte considera que se viola el derecho de petición cuando las solicitudes escritas se dejan indefinidamente sin respuesta y, en reiteradas oportunidades, ha declarado que la autoridad administrativa transgrede ese derecho cuando no resuelve en el plazo que consigna el Artículo 28 de la Constitución". Gaceta No. 26. Expediente 254-92. Fecha de la sentencia: 07/10/1992.

Antecedentes como los antes mencionados y presentados ante la Corte de Constitucionalidad; hay muchos y demuestran que la administración pública no da respuesta a las peticiones que plantean los particulares; violando así el derecho constitucional de petición, perjudicando los intereses del particular y haciendo que los órganos se vuelvan ineficaces; a la vez que se recarga el sistema de justicia en Guatemala.

Por eso es necesaria la creación de una norma legal que regule el silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos como regla general; con la finalidad de evitar el abuso del silencio administrativo y garantizar que no se viole el derecho de petición establecido por la norma constitucional; que establezca sanciones para los responsables de la función administrativa, con la finalidad de mejorar la eficacia de los órganos administrativos.



A continuación se mencionan otras legislaciones que dentro de su normativa regulan el silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos como regla general; para mayor eficacia en la administración pública.

a) Legislación peruana

La Ley número 29060 de la República de Perú, denominada: Ley del Silencio Administrativo; tiene como objeto la agilización de la atención de cualquier solicitud, reducir tiempos y obligar a los funcionarios públicos a ser más eficientes. El objeto de dicha ley es que los procedimientos de evaluación previa estén sujetos a silencio positivo, específicamente cuando se trate de derechos preexistentes o sobre el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado; recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores; o procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.

El Artículo 2º de la ley antes citada, regula que los procedimientos administrativos, sujetos a silencio administrativo positivo, se consideran automáticamente aprobados sí, vencido el plazo establecido o máximo la entidad no hubiera emitido el pronunciamiento correspondiente; no siendo necesario expedir pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho; bajo responsabilidad del funcionario o servidor público obligado a resolver.



A diferencia de la legislación guatemalteca, la legislación peruana tiene una ley específica que regula el silencio administrativo con efectos positivos; protegiendo así el derecho de petición de los habitantes del país; además, en sus disposiciones finales, determina que excepcionalmente se aplicará el silencio administrativo con efectos negativos; cuando se trate de casos que afecten significativamente el interés público, lo relacionado a la salud, el medio ambiente, la seguridad ciudadana, el sistema financiero del país, la defensa nacional, y en general todo lo que perjudique los intereses del Estado peruano.

b) Legislación chilena

En la legislación chilena está regulada la Ley número 19880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Esta ley le es aplicable a los ministerios, intendencias, gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa; también le es aplicable a la seguridad pública, a los gobiernos regionales y a las municipalidades.

En las disposiciones finales la normativa chilena regula el silencio positivo, cuando transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá



otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada. En los casos anteriores, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite.

Además la ley referida, regula en el Artículo 65: "Silencio negativo. Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del Artículo 19 de la Constitución Política. En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal."

Como puede verse, el Estado chileno siempre protege que el silencio administrativo con efectos positivos no pueda afectar los intereses estatales; siempre que no se descuide la función administrativa, y se proteja el derecho de petición regulado en su Constitución Política.



c) Legislación española

La Constitución Política de España de 1987 en el Artículo 29 regula el silencio administrativo positivo, como protección al derecho constitucional de petición; el cual fue modificado el 27 de agosto de 1992. Como fundamento de la creación del silencio administrativo se menciona: a) Buscar que la administración pública organice los sistemas que emplea para recibir, tramitar y resolver las peticiones; b) Evitar la corrupción administrativa y la acción de intermediarios, ambas surgen cuando se demoran las respuestas a las peticiones de las personas con el propósito de obtener una recompensa; c) evitar graves perjuicios que sufren los administrados por el silencio administrativo.

También el Artículo 41 de la Ley número 30/1992 denominada Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, modificada por la Ley número. 4/1999 del 13 de enero de 1999; regula que los titulares de las dependencias administrativas tienen a su cargo resolver las diversas peticiones de los particulares; a tramitar toda petición y a tomar las medidas que sean necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos del particular con respecto a sus intereses.

La legislación española también garantiza la protección al derecho de petición y en el Artículo 32 del cuerpo legal antes mencionado; regula que el personal al servicio de la administración que sea competente para emitir resoluciones, es directamente responsable de hacerlo y que el incumplimiento de dicha obligación legal dará lugar a



la exigencia de responsabilidad disciplinaria sin perjuicio de lo que establezca la norma vigente.

Por último, la figura jurídica del silencio administrativo positivo está regulado en el Artículo 43 de la Ley número 30/1990, el cual estipula: "Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado..."⁵. Los actos administrativos producidos por el silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días".

d) Derecho comparado

De lo anterior expuesto puede deducirse que tanto la legislación guatemalteca como la española, regulan el derecho de petición como un derecho constitucional; ambas regulan un plazo para que la administración pública responda a las peticiones planteadas; la gran diferencia radica en que la normativa española da un efecto positivo a la aparición del silencio administrativo y existen casos excepcionales regulados en su propia ley que tienen efecto negativo. Por el contrario, la legislación guatemalteca



regula que al silencio administrativo se le dará un efecto negativo; mientras que en algunos casos excepcionales regulados en leyes específicas, se dará un efecto positivo.

Todas las legislaciones citadas, con la finalidad de lograr una mayor eficacia en la administración pública, tienen regulado el silencio administrativo con efectos positivos, ya sea en materia sustantiva o adjetiva, con una ley específica para esta figura jurídica; protegiendo el derecho de petición, la eficacia y transparencia de los órganos administrativos; garantizando que éste no afecte la hacienda pública.

Al regular el silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos; se lograría que la administración pública realice un mejor desempeño; ya que existiría una normativa legal que obligue a responder las peticiones planteadas y de no lograrse respuesta, que se sancione disciplinaria y aun penalmente al funcionario responsable, si la falta de decisión es perjudicial a los intereses del Estado y con ello no se logre el interés general; fin supremo de la norma constitucional guatemalteca.

La creación de una normativa de esta naturaleza no perjudicará los intereses estatales; además, se deberá determinar que en materia de salud, medio ambiente, recursos naturales, seguridad, sistema financiero, defensa nacional y el patrimonio histórico y cultural de la Nación; se tendrían como casos excepcionales para el caso del silencio administrativo con efectos negativos.

Otro problema que debe tomarse en cuenta, es que los peticionarios al acudir a la acción de amparo recargan el sistema de justicia; para el simple hecho de que se le fije



un plazo al órgano administrativo, en el cual éste debe emitir su decisión. Algo muy práctico para obligar a la administración a ser más eficiente sería que el particular al no obtener respuesta a su solicitud pueda acudir ante el mismo órgano a denunciar el incumplimiento del plazo en el que debería resolver; requiriendo así una respuesta a su solicitud; la entidad estaría obligada a otorgar recibo de la denuncia al particular con la fecha de recibido y elevar una copia al superior jerárquico en el plazo de 24 hrs. Interpuesta la denuncia el órgano administrativo tendría un plazo de cinco días para resolver la petición del interesado y de no hacerlo así se tendría por aceptada; pudiendo el interesado pedir certificación que demuestre que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal; estando obligada la administración a otorgarla.

Algo muy importante a tener en cuenta es la Ley de Acceso a la Información Pública, que tiene como objeto garantizar a toda persona interesada y sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la ley. Con esta ley todos los habitantes de la República tienen la facultad de acudir a cualquier entidad pública a solicitar información en cuanto a su administración, transparencia y en general de todos los actos de la administración pública.

En este caso las entidades están obligadas a brindar lo solicitado en un plazo de diez días, a notificar la negativa de la información cuando venza el plazo o cuando ésta sea considerada confidencial y en último caso a expresar la inexistencia de la misma. La normativa antes mencionada, regula que si no se responde a la solicitud del interesado, el incumplimiento será causal de responsabilidad penal. Según lo investigado es el



único ordenamiento que existe en donde se sanciona penalmente al responsable de la función administrativa, por no responder las solicitudes del peticionante.

En muchas ocasiones la ineficacia se da por falta de control interno de los superiores jerárquicos sobre los subordinados y es muy difícil que el particular pueda acudir directamente al órgano superior para hacerle saber que no ha obtenido respuesta a su petición; por lo que sería de gran ayuda y eficacia un mecanismo como el antes mencionado para lograr una mejor administración pública; tomando en cuenta las ventajas y desventajas, como las siguientes:

4.10.1. Ventajas

- Al regular el silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos, se lograría una mejor protección al derecho de petición regulado en la norma constitucional.
- Evitaría que se recarguen los órganos jurisdiccionales competentes al interponer la acción de amparo; al que acuden constantemente los particulares para obligar a la administración pública a que emita su decisión y se resuelva la solicitud presentada.
- Se lograría que los órganos administrativos sean más eficientes, ya que cada entidad haría lo posible para evitar que el elemento humano se vea perjudicado con sanciones disciplinarias constantemente o que sea removido de su cargo por no cumplir con sus obligaciones como funcionarios públicos.



- Evitaría las constantes violaciones que se han venido dando al derecho de petición y se lograría el fin supremo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, que es el bien común.
- Evitaría el abuso del silencio administrativo, que en la actualidad se da en la administración pública y los administrados confiarían y se respaldarían en la misma.

4.10.2. Desventajas

- Que el particular desvíe el objeto de una legislación de tal naturaleza, utilizándola para la satisfacción de sus intereses particulares.
- Que no se tenga clara la protección a los intereses del Estado.
- Que la administración pública carezca de suficiente personal capacitado para adaptarse a este cambio y responda a la presión de los particulares.



CONCLUSIONES

1. La norma constitucional guatemalteca regula el derecho de petición, como un derecho inherente a los habitantes del país; el cual no es respetado por los órganos administrativos al no resolver las peticiones de los particulares en el plazo que la ley establece.
2. Toda petición hecha a la administración pública que no se resuelva en el plazo legal, origina la figura del silencio administrativo pero con efectos negativos hacia el particular, lo cual le puede perjudicar en sus intereses.
3. Al darse el silencio administrativo en la administración pública, los particulares acuden al amparo; para que se fije plazo al órgano administrativo y resuelva, recargando de esta manera la administración de justicia.
4. La administración pública abusa del silencio administrativo al no resolver las peticiones de los particulares; ya que no existe ningún tipo de sanción disciplinaria para los funcionarios públicos obligados a resolver.
5. La falta de respuesta o solución a las peticiones de los particulares, ha originado en muchos casos, corrupción en la administración pública en donde todo se resuelve con sobornos.





RECOMENDACIONES

1. Para que se respete el derecho de petición regulado constitucionalmente; cada órgano de la administración pública debería crear una oficina específica que reciba, tramite y resuelva todas las solicitudes de los particulares, logrando así la eficacia de las instituciones estatales.
2. Se tiene que regular en la Ley de lo Contencioso Administrativo el silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos; con la finalidad de mejorar la administración pública, y como un medio de protección al peticionario.
3. Que sea el mismo órgano administrativo el que resuelva el silencio administrativo con efectos negativos; para evitar así que los peticionarios acudan al amparo para una simple petición de trámite.
4. Sancionar administrativamente a los funcionarios públicos que no resuelvan las peticiones dentro del plazo fijado en la ley; pues la función de estos es brindar servicios públicos eficientes.
5. Para lograr una administración pública eficiente y que se respete el bien común; se tiene que contratar a personal capaz, honorable y con mucha responsabilidad en su trabajo, para que respondan adecuadamente a las demandas de los administrados.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Universidad Autónoma de México, 1975.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1976.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2001.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Guatemala: Ed. Orión, 2006.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I Guatemala: Ed. Impresiones Graficas, 2006.
- DELPIAZZO, Carlos. E. **Derecho administrativo uruguayo**. México: Ed. Porrúa, 2005.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1990.
- GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. La Habana, Cuba: Ed. Pueblo y Educación, 1982.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Derecho administrativo**. Guatemala: Materiales Académicos Varios, 2007.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo. Parte general**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 1998.
- MARTÍNEZ CEBALLOS, Guillermo José. **El derecho de petición**. Bogotá: Ed. Leyer, 2002.



Omeba. **Enciclopedia jurídica**. Tomo VII. Buenos Aires, Argentina: Ed. Bibliográfica, 1979.

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

PACHECO GÓMEZ, Máximo. **Introducción al derecho**. Santiago, Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1976.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Tomo I. Colombia: Ed. Librería Profesional, 1982.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Derecho administrativo español**. México: Ed. Porrúa, 2005.

VELLOSO JIMÉNEZ, Luisa. **La regulación jurídica del derecho de petición ante la asamblea de extremadura**. España: Ed. Ministerio de Justicia de España. 1993.

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto número 1-86, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto número 1-85, 1985.

Código Tributario. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 6-91, 2007.

Ley de Acceso a la Información Pública. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 57-2008, 1998.



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

Ley de Minería. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 48-97, 1997.

Ley de Parcelamientos Urbanos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1427, 1961.

Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 54-86, 1986.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 119-96, 1996.