

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



**ESTUDIO CRÍTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN  
EL ÁREA ADMINISTRATIVA**

**FLOR MARINA RABANALES LÉMUS**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2013**

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

**ESTUDIO CRÍTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ÁREA  
ADMINISTRATIVA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**FLOR MARINA RABANALES LÉMUS**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, octubre 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 I:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
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 PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidenta:	Licda.	Miriam Lilí Rivera Alvarez
Secretario:	Lic.	Luis Emilio Orozco Piloña
Vocal:	Licda.	Olga Rubilia Monzón Soto

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic.	Ernesto Rolando Corzantes Cruz
Secretario:	Licda.	Reina Isabel Teo Salguero
Vocal:	Lic.	Estuardo Abel Franco Rodas

**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.

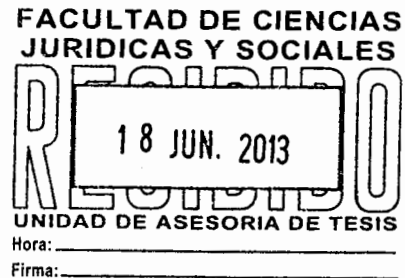
LICDA. OLGA ALICIA VALENZUELA  
CUARTA CALLE 2-49 ZONA 1  
TEL. 58384684  
COLEGIADA NO. 9,300



ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, 17 de junio 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.



**Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana:**

En atención a la resolución de fecha **quince de junio del año dosmil once**, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en la cual fui nombrada asesora de tesis de la **Bachiller. FLOR MARINA RABANALES LÉMUS**, sobre el tema titulado **“ESTUDIO CRÍTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ÁREA ADMINISTRATIVA”**, en virtud de lo cual rindo a usted el dictamen siguiente:

En primer lugar manifiesto expresamente que no soy pariente dentro de los grados de ley de la bachiller Flor Marina Rabanales Lémus.

Los métodos de investigación: científico, deductivo-inductivo e histórico, fueron utilizados adecuadamente durante la elaboración de la tesis en mención. Así como las técnicas de investigación entre ellas: bibliográfica, jurídicas, de campo y documental. En la elaboración del trabajo de tesis la redacción del informe final fue adecuada y acorde al contenido de la investigación.

Las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de la investigación son coincidentes, ya que para su elaboración fueron tomados en consideración los aspectos



**LICDA. OLGA ALICIA VALENZUELA**  
**CUARTA CALLE 2-49 ZONA 1**  
**TEL. 58384684**  
**COLEGIADA NO. 9,300**

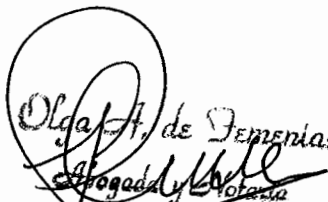
**ABOGADA Y NOTARIA**

fundamentales de cada capítulo desarrollado en el trabajo de investigación y la bibliografía que apoyó el análisis técnico pertinente.

Sobre el contenido científico y técnico de la tesis. La investigación fue realizada con observancia de consideraciones doctrinarias y legales, desarrolló aspectos fundamentales del estudio crítico de los recursos administrativos, sus principales características, antecedentes históricos y doctrinarios, principios y la forma en que se regulan con especial atención a la legislación guatemalteca vigente.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el trabajo de investigación descrito reúne los requisitos de forma y de fondo que se establecen en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. En consecuencia rindo **DICTAMEN FAVORABLE** por lo que la misma puede continuar con el trámite para su aprobación.

Sin otro particular me suscribo de usted con muestras de consideración y respeto.

  
**Licda. Olga Alicia Valenzuela**  
**Colegiada No. 9,300**



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



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

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante FLOR MARINA RABANALES LÉMUS, titulado ESTUDIO CRÍTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ÁREA ADMINISTRATIVA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyf.

Lic. Avidán Ortiz Orellana  
**DECANO**






## DEDICATORIA

### **A MI PADRE CELESTIAL Y A LA VIRGEN SANTÍSIMA:**

Por darme la sabiduría e inteligencia para salir adelante y por todas las bendiciones recibidas a lo largo de mi vida.

### **A MIS PADRES:**

Flor Lemus, Gustavo Rabanales y Rosa Polanco, por su amor, dedicación y sacrificio para que obtuviera este triunfo

### **A MI FAMILIA:**

En especial a mis hermanos y mis tías Carol y Mary por su apoyo y cariño en todas las etapas de mi vida.

### **A MIS AMIGOS:**

Por su apoyo desinteresado y por estar presentes en mis triunfos y fracasos, en especial a Juan José Bolaños.

### **A MIS CATEDRÁTICOS:**

Por brindarme los conocimientos necesarios para alcanzar la meta de ser profesional.

### **A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala:  
En especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por los conocimientos adquiridos.

### **AL PUEBLO DE GUATEMALA:**

Que gracias a sus impuestos hacen posible mantener esta casa de estudios y brindarnos la posibilidad de una enseñanza superior.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. La administración pública .....	1
1.1. Definición de administración.....	1
1.2. Clases de administración .....	3
1.2.1. Administración privada .....	3
1.2.2. Administración pública.....	3
1.2.3. Administración de planificación.....	3
1.2.4. Administración ejecutiva .....	4
1.2.5. Administración de control.....	4
1.2.6. La asesoría.....	4
1.3. Los órganos administrativos dentro de la administración pública .....	4
1.4. Elementos de la administración pública. ....	6
1.5. Principios fundamentales que rigen la administración pública. ....	7
1.5.1. Principio de legalidad.....	7
1.5.2. Principio de juridicidad. ....	10
1.5.3. Diferencia entre el principio de legalidad y juridicidad.....	10
1.6. Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad.....	11
1.7. Otros principios. ....	11

### CAPÍTULO II

2. El procedimiento administrativo .....	15
2.1. Definición .....	15





**Pág.**

2.2.	Diferencia entre proceso y procedimiento administrativo.....	16
2.3.	Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo.....	18
2.4.	Características.....	19
2.5.	Principios del procedimiento administrativo.....	23
2.6.	Elementos del procedimiento administrativo.....	30
2.6.1.	Las formas de iniciarse el procedimiento.....	31
2.6.2.	Procedimiento que se sustenta ante órganos administrativos.....	31
2.6.3.	El de competencia administrativa.....	32
2.6.4.	El administrado.....	32
2.7.	Clasificación del procedimiento administrativo.....	32
2.8.	Las resoluciones administrativas.....	34
2.8.1.	Definición.....	35
2.8.2.	Clasificación de las resoluciones administrativas.....	36
2.8.3.	Forma de informar acerca de las resoluciones.....	39

### **CAPÍTULO III**

3.	Impugnaciones de las resoluciones administrativas.....	43
3.1.	Aspectos generales.....	43
3.2.	Procedencia de los medios de impugnación.....	44
3.3.	Recursos administrativos.....	45
3.3.1.	Definición.....	45
3.3.2.	Recurso de revocatoria.....	48
3.3.3.	Recurso de reposición.....	49
3.4.	El inicio del contencioso administrativo.....	51
3.4.1.	Características.....	52
3.4.2.	Casos de procedencia.....	53
3.5.	Los sujetos que intervienen.....	53



## CAPÍTULO IV

Pág.

4. Los recursos administrativos que se interponen ante distintas entidades gubernamentales.....	57
4.1. Dirección General de Transportes.....	57
4.2. Dirección General de Migración.....	60
4.3. Superintendencia de Administración Tributaria.....	63
4.4. Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado.....	68
4.5. Oficina Nacional de Servicio Civil.....	70
4.6. Las resoluciones administrativas y los conflictos que se generan y que lesionan el principio de seguridad y certeza jurídica.....	73

## CAPÍTULO V

5. Análisis de la legislación comparada.....	79
5.1. Republica de Perú.....	79
5.2. Republica de Colombia.....	97
5.3. Necesidad de que se introduzca la oralidad en el proceso administrativo a través de la reforma de la Ley de lo Contencioso Administrativo.....	101
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>111</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>115</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente informe se elabora tomando en consideración la problemática que atraviesan algunas instituciones del Estado por la falta de certeza e inseguridad jurídica, debido a una serie de circunstancias en materia procesal administrativa; que hacen necesario que se implemente la oralidad en la jurisdicción administrativa, lo cual de alguna manera, podría beneficiar la celeridad y legitimidad que deben tener las resoluciones administrativas.

La hipótesis se comprobó al establecer que los métodos utilizados en el área procesal administrativa son obsoletos y engorrosos; con lo que se violentan los principios del derecho procesal administrativo como el de celeridad, pues no se respetan los plazos; por lo que se debe considerar la oralidad en los trámites administrativos.

Se cumplieron los objetivos planteados en la investigación pues se estudió todo lo referente al funcionamiento de la administración pública; asimismo se analizó el procedimiento y las impugnaciones administrativas, determinándose que en los mismos no se cumplieron los plazos para resolver, lo que violenta principios constitucionales, por lo que se necesita una reforma a la Ley de lo Contencioso Administrativo para agilizar las resoluciones de las peticiones y los recursos administrativos, mediante un procedimiento oral.

La tesis consta de cinco capítulos: el primero está referido a la administración pública, clases de administración, los órganos administrativos y los elementos de la administración pública, principios fundamentales que la rigen, y las violaciones a los principios de legalidad y juridicidad; el segundo versa sobre el procedimiento administrativo, diferencia entre proceso y procedimiento administrativo, principios del procedimiento administrativo, elementos del procedimiento administrativo, clasificación del procedimiento administrativo, las resoluciones administrativas; el tercero se refiere a las impugnaciones de las resoluciones administrativas, procedencia de los medios de impugnación, recursos administrativos, inicio del contencioso administrativo y sujetos



que intervienen; el capítulo cuarto hace referencia a los recursos administrativos que se interponen ante las distintas entidades gubernamentales, y los conflictos que se generan y que lesionan el principio de seguridad y certeza jurídica; el quinto capítulo discurre sobre el análisis de la legislación comparada, y la necesidad de que se introduzca la oralidad en el proceso administrativo a través de la reforma de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La metodología para investigar consistió en el análisis de la doctrina y legislación del derecho administrativo y la administración pública; la deducción permitió conocer los distintos recursos administrativos que se utilizan administrativamente; y la inducción y la síntesis permitieron elaborar el marco teórico y el informe final de tesis. La técnica bibliográfica fue de utilidad para recolectar y analizar el material y documentos de referencia.



## CAPÍTULO I

### 1. La administración pública

#### 1.1. Definición de administración

En su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y se ejerce la autoridad política. Definida en otros términos, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública. "La administración pública ocupa el centro de una red compuesta por las diversas y recíprocas relaciones de los ciudadanos, del Estado, de la sociedad y sus valores, de la economía y su desarrollo."<sup>1</sup>

El Estado de Guatemala se encuentra integrado por tres organismos, como lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Todos ellos conforman un sistema de administración y se encuentran inmersos dentro de la administración pública del Estado. Cada uno de estos organismos tiene su propia forma de administración; y cobra relevancia especialmente para el presente análisis, la forma de administración que realiza el Ejecutivo.

Para el autor Álvarez Gendín: "La palabra administración etimológicamente viene del latín ad y del verbo ministro asare, administrar, servir, ejecutar, entre otros, y más

---

<sup>1</sup> Stoner, James y Charles Wankel. *Administración*. Pág. 826.



singularmente del sustantivo ministratio ministraciones, servicio, acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta administration acerca del servicio administración, régimen, gobierno. Tomando frases de autores latinos significa dirigir, gobernar, gestionar, etc.

El autor E.F.L. Brech, citado por el autor Agustín Reyes Ponce, expresa que administración, es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.

Para Merkl, es un aspecto muy amplio de la administración, indica: es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos.”<sup>2</sup>

En este sentido abarca toda actividad en general y rebasa la esfera de la economía y establece que la actividad que se desarrolla es para alcanzar un fin determinado y humano; como por ejemplo, lo que sucede en el caso de la administración pública.

Es una serie de pasos o actividades que se desarrollan para alcanzar un fin, utilizando el menor recurso posible.

En términos generales, entonces, se puede señalar que la administración es un proceso, que conlleva la planificación, organización, dirección, control y coordinación de un grupo humano particular, para lograr un propósito determinado.

---

<sup>2</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II. Tomo II.** Pág. 4.



## **1.2. Clases de administración**

Existen dos clases de administración dependiendo quien la lleve a cabo.

### **1.2.1. Administración privada**

Se da dentro de los particulares, utilizando sus propios recursos y buscando sus propios fines.

### **1.2.2. Administración pública**

La realiza el Estado a través de los órganos administrativos, utilizando los fondos del erario público y buscando el bien común. La administración pública se desarrolla en los siguientes pasos:

### **1.2.3. Administración de planificación**

La planificación, implica realizar diversas clases de estudio con todos los métodos y técnicas, de las necesidades y encontrar posibles soluciones a las mismas. Por lo que se puede decir que la planificación, es establecer las soluciones para cubrir las necesidades que se presenten.



#### **1.2.4. Administración ejecutiva**

Se refiere a aquella administración que decide y ejecuta. La administración ejecutiva es la que realmente tiene y ejerce la competencia administrativa; es la que tiene la facultad legal para poder actuar a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Sólo la administración ejecutiva decide y ejecuta.

#### **1.2.5. Administración de control**

Es la encargada de que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas; se trata de órganos con independencia de funciones.

#### **1.2.6. La asesoría**

Son órganos que desarrollan una actividad importante dentro de la administración pública y sirven para aconsejar o asesorar al órgano ejecutivo; sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce la competencia administrativa. Esta asesoría se brinda a través de la simple opinión o del dictamen.

### **1.3. Los órganos administrativos dentro de la administración pública**

Es todo ente o institución que el Estado utiliza como medio para expresar su voluntad, con la finalidad de alcanzar el bien común por medio de la prestación de servicios públicos.





“El órgano administrativo forma parte de un conjunto que conforma la administración pública y ésta se constituye para desarrollar una actividad para el logro de un fin el 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.”<sup>3</sup>

Según el licenciado Gordillo la administración pública: “Es el ejecutivo en acción. El licenciado Reyes Ponce dice que la administración pública son: Los organismos del Estado prestando servicios públicos. En base a lo anterior, para regular el funcionamiento de la administración pública, ésta se sujeta a las leyes, empezando por la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde se establece la parte orgánica de cómo se encuentra estructurado el Estado.”<sup>4</sup>

Así también, como se verá más adelante, se encuentra lo que se ha denominado fuentes supranacionales del derecho administrativo; que consisten en las normas contenidas en los convenios y tratados internacionales. Tomando en consideración que las normas jurídicas, instituciones y principios que rigen la administración pública, se encuentran cimentados en la disciplina del derecho administrativo.

La administración pública, al igual que la sociedad, se encuentra en constante cambio, y ello va a depender de las circunstancias que rodean los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos, teniendo como fin el bienestar general, el que se realiza a

---

<sup>3</sup> Castillo González, Jorge Mario. **La administración pública**. Pág. 87.

<sup>4</sup> Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo** Pág. 9.



través del servicio público.

#### **1.4. Elementos de la administración pública**

Los elementos más importantes de la definición dada se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

- **Órgano administrativo:** Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.
- **Actividad administrativa:** Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.
- **Finalidad:** La finalidad es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, regulado dentro del Artículo 1o. que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.
- **El medio:** El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público.



## **1.5. Principios fundamentales que rigen la administración pública**

Son dos los principios que rigen la función administrativa del Estado:

### **1.5.1. Principio de legalidad**

Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar. Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

En su planteamiento original, conforme al principio de legalidad, la administración pública no podría actuar por autoridad propia, sino que ejecutando el contenido de la ley. Ello obedece a una interpretación estricta del principio de la separación de poderes originado en la Revolución francesa.

Esta tarea de ejecución, llegó a ser interpretada como una función de realización de fines públicos en virtud de la autonomía subjetiva de la administración, pero dentro de los límites de la ley; según la doctrina de la vinculación negativa.

La ley sería entonces un límite externo a la actividad administrativa, dentro de cuyo marco la administración es libre. El Estado sólo puede hacer o dejar de hacer lo que la ley le permita y mande, o sea que nada queda a su libre albedrío.



Actualmente, en cambio, se considera que es el derecho el que condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa actual. El principio de legalidad opera entonces como una cobertura legal previa de toda potestad: cuando la administra con ella, su actuación es legítima.

El principio de legalidad tiene su base normativa en el Artículo 5 de la Constitución Política de la República de Guatemala, cuando regula que: "Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe..."

El principio de la legalidad administrativa se concreta en una serie de derivaciones o consecuencias, que algunos tratadistas denominan bloque de la legalidad, cuya sistematización hace el autor Fiorini de la manera siguiente:

"Normativa jurídica: La actividad administrativa se sustenta en normas jurídicas, cualquier que fuera su fuente constitucional, legislativa o administrativa; general, particular o individual. La totalidad del ordenamiento jurídico rige para cada caso administrativo. A pesar que un hecho se encuadre en una norma determinada que le ha sido destinada, siempre es aplicable la totalidad del ordenamiento jurídico positivo.

Jerarquía normativa: Ninguna norma, o acto, emanada de un órgano inferior dejará sin efecto lo dispuesto por otra de rango superior. Ello hace a la unidad del sistema y al normal desenvolvimiento del orden jurídico. Asimismo, cada acto particular estará de acuerdo con la norma general.



Igualdad jurídica: La administración no puede actuar de manera desigual, otorgando privilegios a unos o negando arbitrariamente derechos a otros.

Razonabilidad: Toda norma administrativa, general o particular debe ser producto jurídico del proceso de razonabilidad, es decir, que halle su justificación en preceptos legales, hechos, conductas y circunstancias que lo causen. La razonabilidad del acto corresponde al debido proceso de verificación de los hechos que lo justifican y la apreciación objetiva que debe valorarlos. Debe existir una relación lógica, adecuada y proporcionada entre los antecedentes y el consecuente, entre el objeto y el fin.

Subordinación de los órganos superiores a las normas generales: Todo acto particular debe estar de acuerdo a la norma general aunque ésta provenga de un órgano de jerarquía normativa inferior. Esta regla demuestra que la línea jerárquica de los órganos no tiene relación con la atribución para crear normas especiales.”<sup>5</sup>

El autor Félix Alberto Pertile indica: “Control judicial: Todos los actos de la administración pueden ser controlados jurisdiccionalmente. Su injusticiabilidad repugna al principio de juridicidad.

Estas seis derivaciones han robustecido el sustento de la legalidad, impidiendo en la acción administrativa la primacía de la voluntad privada del funcionario estatal, quien deberá sujetarse al marco del sistema normativo.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Ob. cit.*, Pág. 7.

<sup>6</sup> *Ibid.* Pág. 9.



### 1.5.2. Principio de juridicidad

Según el autor Manuel Ossorio, juridicidad es: "Tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales. Algunos autores prefieren la palabra juridicidad, pero ha de estimarse como barbarismo por aceptar la primera la Academia y rechazar, con su silencio la otra."<sup>7</sup>

El autor Guillermo Cabanellas, también se expresa en el sentido de considerar a la juridicidad como: "Tendencia a la aplicación del Derecho Estricto, en materias políticas y sociales."<sup>8</sup>

Es decir que el principio de juridicidad va más allá, no se limita al marco de la ley sino que integra principios, normas, doctrina y jurisprudencia; es decir, todo lo que es derecho. Este principio rige los actos administrativos de acuerdo a lo previsto en el derecho administrativo. Uno de sus postulados en derecho público con interpretación restrictiva es: todo lo que no está permitido, se entiende por prohibido. De igual forma, es notorio el amparo de la ley pero no está condicionado a un texto sino al derecho como fuente subjetiva de la justicia.

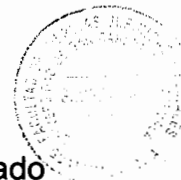
### 1.5.3. Diferencia entre el principio de legalidad y juridicidad

Con relación a la diferencia entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad estriba en su aplicación; el principio de legalidad debe someter su actuación a una

---

<sup>7</sup> Ossorio Manuel, **Ob. cit**, Pág. 408.

<sup>8</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Tomo II. Pág. 468.



norma y si no hay norma no se puede actuar, el administrador tiene que actuar apegado a la ley; mientras que el principio de juridicidad tiene un campo más amplio para poder actuar, pues fundamentalmente tiene que buscar la norma, la ley, pero a falta de la misma puede aplicar y buscar en los principios generales y en todo caso puede aplicar las instituciones doctrinarias del derecho administrativo; puesto que resolver sobre la base del derecho, hay que analizarlo como ciencia y toda ciencia tiene principios e instituciones doctrinarias.

#### **1.6. Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad**

Se entiende que existe violación a estos principios, cuando el acto administrativo no contiene algunos de los requisitos de forma y de fondo, por lo que este acto se convierte en un acto anulable y según el grado de importancia puede convertirse en un acto viciado de nulidad absoluta o un acto viciado de nulidad relativa.

Otra de las condiciones por las cuales se puede señalar que un acto administrativo está viciado o en él se han violentado los principios, es cuando se actúa con abuso de poder o con desviación de poder.

#### **1.7. Otros principios**

Existe otra clasificación respecto a los principios del derecho administrativo, y son los siguientes:



### **Principio de seguimiento de oficio**

El funcionario y el empleado público, asumen la responsabilidad de dirigir el procedimiento, ordenando la práctica de cuentas, diligencias que se consideran convenientes para emitir la resolución definitiva.

### **Principio de informalidad**

El procedimiento no debe sujetarse a formalismos, los errores, las deficiencias y lo que falte al iniciarse el procedimiento administrativo, se hará ver desde el inicio del trámite a efecto de que el interesado efectúe correcciones, complete requisitos y aporte documentos.

### **Principio del derecho de defensa**

Antes de tomar toda medida que tenga carácter de sanción o más generalmente una decisión relacionada con el comportamiento personal del interesado; el funcionario o empleado público, tiene el deber de advertirle y de invitarle a que se defienda. Asimismo, se fundamenta en la declaración de que la defensa de la persona y sus derechos, son inviolables.

### **Principio de imparcialidad**

Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento,





resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

### **Principio del procedimiento escrito**

El procedimiento debe ser escrito y por excepción, puede ser oral. Por lo que se debe dejar constancia en formato escrito de toda actuación realizada ante la administración pública. Se deben incluir todas las resoluciones así como las solicitudes y demás documentos relacionados.

### **Principio de conducta procedimental**

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.





## CAPÍTULO II

### 2. El procedimiento administrativo

#### 2.1. Definición

Es una serie de etapas por medio de las cuales la administración pública resuelve una petición que ha planteado un particular.

Algunos autores han establecido que lo que sucede en la administración pública respecto al trámite que a continuación se describirá no es un proceso, pues este último va encaminado a aspectos puramente judiciales; de allí que identifican al proceso administrativo como se entiende, como un procedimiento. Este procedimiento constituye el medio para llegar a una resolución administrativa, la que puede traer como efecto la inconformidad de determinados sectores sociales de la población y; en consecuencia, el uso del derecho de manifestación.

En la doctrina se ha podido observar que existen una serie de definiciones sobre el procedimiento administrativo. Por ejemplo, en el caso del autor Miguel Acosta Romero, el procedimiento administrativo significa: “La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo. Tomo II.** Pág. 29.



Raúl Rodríguez Lobato, mencionado por el autor Manuel del Río González, indica que: "Procedimiento administrativo es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de las decisiones administrativas."<sup>10</sup>

El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, expone que el procedimiento administrativo deber ser conceptualizado como: "La serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa."<sup>11</sup>

Según el autor Jorge Mario Castillo González, el procedimiento administrativo: "Es el trámite administrativo que se hace ante autoridades administrativas no judiciales. Es aquél que resuelve determinada controversia, aplicando los principios y reglas del procedimiento administrativo: Consiste en resolver problemas planteados por medio de peticiones e impugnaciones."<sup>12</sup>

## **2.2. Diferencias entre proceso y procedimiento administrativo**

Como se dijo al principio, se ha podido distinguir y se entiende igual en cuanto al significado de las palabras proceso administrativo del procedimiento administrativo; sin

---

<sup>10</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Ob. Cit.* Pág. 31.

<sup>11</sup> *Ibid.* Pág. 35.

<sup>12</sup> Castillo González, Jorge Mario. *Ob. Cit.* Pág. 62.



embargo, modernamente se ha dicho que derivado de las transformaciones que han operado en el derecho administrativo, el proceso, en general, significa un conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que suceden a través del tiempo y que tienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad.

El autor Miguel Acosta Romero, al respecto establece el concepto de proceso, expresando que es: "El conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia. En esencia, el proceso siempre resulta materialmente jurisdiccional. En el caso del procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas legales y/o reglamentarias y hechos administrativos encaminados a producir un acto administrativo."<sup>13</sup>

Las diferencias anteriores, se traducen en distinguirlos de acuerdo a ciertos aspectos a saber:

- Por el órgano ante quien se realiza: Se establece que el procedimiento administrativo se corrobora fundamentalmente ante los órganos que integran la administración pública; en cambio, el proceso, es ante órganos jurisdiccionales, como el caso de los tribunales de justicia.

---

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel. **Diccionario jurídico**. Pág. 340.



- Por la finalidad que persigue: En el caso del procedimiento administrativo se tiene como finalidad la emisión de una resolución administrativa; en cambio, el proceso como tal tiene como fin la emisión de una sentencia.
- Por los efectos que produce: La resolución administrativa final que se dicta dentro del procedimiento administrativo no produce efectos de cosa juzgada; en el caso del proceso que termina con una sentencia, sí produce los efectos de cosa juzgada.
- Por su contenido: Tanto el proceso como el procedimiento tienen contenido de normas legales o reglamentarias. Se denominan legales a las que están contenidas en leyes ordinarias, y en el caso de las segundas, son los reglamentos que se derivan de principios que rigen las normas ordinarias.

### **2.3. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo**

De acuerdo a lo que se ha venido analizando, se debe indicar que la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, es precisamente la serie de actos que culminan con una resolución final que produce efectos jurídicos inmediatos al particular; cada uno de esos pasos, han sido necesarios e indispensables para concluir con la resolución final; que es la decisión que se ha tomado en la solución de determinado asunto.



## **2.4. Características**

Las características más importantes del procedimiento administrativo, según el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, son las siguientes:

### **“Sencillez**

Significa que el procedimiento administrativo no es complicado ni artificioso.

### **Rapidez**

Equivale a procedimiento conducido por la administración con claridad y prontitud. En la práctica no se cumple esta característica ya que los procedimientos administrativos no son sencillos ni rápidos; los administradores públicos los hacen complicados y tediosos, lo que trae como consecuencia las manifestaciones de los sectores sociales perjudicados que sí expresan de una forma rápida su inconformidad.

### **Informalidad**

Significa que los procedimientos administrativos no se basarán rigurosamente en leyes y reglamentos y en ellos no se requiere de auxilio de abogado y cita de leyes; los errores siempre serán corregidos y subsanados por los propios funcionarios y empleados públicos.



## **Iniciación de oficio**

Significa que el procedimiento administrativo lo inicia la propia administración pública, por su propio interés o por iniciativa del interesado; ejemplo: las solicitudes de permisos, licencias, contratos o exoneraciones, originan un procedimiento que es iniciado por el interesado.

El procedimiento es iniciado de oficio e impulsado o paralizado por interés propio, ya sea por el interesado o por el funcionario o empleado público, dependiendo de sus intereses y conveniencias.

## **Audiencia**

A todo administrado debe dársele audiencia antes que el administrador emita su decisión final, resolución o acto administrativo.

## **Enumeración de prueba legal**

Enumeración de todos los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento; éstas corren a cargo de quien las solicita; significa que cuanto documento que aporte el interesado y todas las diligencias que se llevarán a cabo, constituyen medio probatorio a favor o en contra de la petición del interesado, siempre que los documentos y diligencias se fundamenten en ley y





reglamentos.

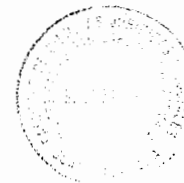
### **Escrito, sin descartar la oralidad**

Significa que todo el procedimiento es escrito de principio a fin. En Guatemala el procedimiento es escrito; sin embargo, en la práctica el procedimiento puede ser escrito y oral, ya que si es sólo escrito atenta contra la sencillez y rapidez, por lo cual es necesario combinar lo escrito y lo oral. Para lograr un buen procedimiento es necesario que sea parcialmente escrito y oral; las impugnaciones se pueden interponer en forma oral.

### **Fijación de plazo**

La administración debe fijar un plazo dentro del cual debe resolver, tomando en cuenta los medios de prueba que deban practicarse; los plazos que la administración fije dependen de la ley y los reglamentos que para ello tenga señalados; y cuando no hay plazo fijado, se debe aplicar los 30 días que establece la Constitución Política de Guatemala, en el Artículo 28, y en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en el Artículo 10, literal f). Plazo para otras instituciones que intervienen: Precisión de la forma y plazo cuando deben intervenir otras autoridades o consejos jurídicos o técnicos.

Los plazos en los que deben realizarse las audiencias o la intervención a otros órganos



e instituciones deben estar fijados en las normas reglamentarias; en su caso se debe aplicar el Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que fija un plazo máximo de 30 días. Hay que tomar en cuenta que todo procedimiento administrativo, que se encuentra en los reglamentos tiene que tener fijados los plazos en los que se debe diligenciar; si existiere procedimiento administrativo que no determine plazos debe aplicarse lo que la Constitución Política establece para el derecho de petición, en el Artículo 28, el que señala que en materia administrativa el plazo para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de 30 días.

### **Análisis de pruebas**

Existe la necesidad de analizar en forma rápida todos los actos que puedan afectar a los particulares atendiendo el interés general. En este caso, al hacer el análisis de la prueba, el administrador debe aplicar los principios que le están atribuidos al procedimiento como lo son el de legalidad, juridicidad y de justicia administrativa.

El análisis de las pruebas que el administrado rindió y las pruebas que el mismo órgano administrativo recabe dentro del procedimiento administrativo, es en lo que al final del mismo, se basa dicho órgano para emitir una resolución administrativa, que sea, en primer lugar, ajustada al derecho y, en segundo lugar, que sea justa, es decir que se aplique lo que se le denomina justicia administrativa.



## **Notificación a los administrados**

Se refiere a las condiciones en las cuales la decisión o resolución debe ser notificada a los particulares involucrados y como reglas generales complementarias: la declaración que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quienes las infrinjan. Toda resolución administrativa debe hacerse saber a los administrados que intervienen en el procedimiento administrativo; la forma de hacerla saber a los administrados es a través de las notificaciones. Notificar al particular significa hacerle saber que existe un procedimiento abierto en su contra, o bien, si el procedimiento es a petición de interesado, hacerle saber lo que el órgano administrativo decidió sobre el asunto que se ventila dentro del procedimiento administrativo.”<sup>14</sup>

### **2.5. Principios del procedimiento administrativo**

El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales indica que en el Artículo 2 del Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, se encuentran contenidos algunos principios, al establecer que: “Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite.

---

<sup>14</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 4.



Los principios del procedimiento administrativo son:

### **Principio de audiencia a las partes**

Este principio consiste en que en toda actuación administrativa que sea de interés para un particular o particulares, éste o estos deben tener conocimiento de la misma; la administración no debe ocultar nada a sus administrados, especialmente cuando el procedimiento administrativo es iniciado de oficio por el órgano administrativo. Establece la determinación del plazo en el cual debe actuar la administración.

Según este principio se indica que todo procedimiento administrativo está regido por plazos dentro de los cuales debe tramitarse, resolverse y notificar sus resoluciones a los interesados que intervienen en el expediente administrativo. Un ejemplo de ello, es el plazo máximo de resolución, que de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política, que regula el derecho de petición es de 30 días. Pero esta situación debe ser entendida en el sentido que los 30 días se inician desde que el expediente se encuentra en estado de resolver; es decir, desde que se agotó el procedimiento correspondiente.

Lo anterior es congruente con lo que regula el Artículo 10, inciso f), de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que al establecer la procedencia del amparo en casos específicos, estipula que: "Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal plazo, en el de treinta días una vez agotado el procedimiento administrativo



correspondiente, así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite.” Lo anterior quiere decir que el plazo máximo en que la autoridad administrativa debe resolver es de treinta días.

Esta norma rige para el caso de que no exista un plazo para resolver en cualquier otro asunto de carácter administrativo, el máximo es de treinta días. Otro requisito que debe cumplirse es el hecho que el procedimiento debe estar agotado.

También establece la precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar opinión de otros órganos; por lo general en el caso de las asesorías o consultorías técnicas y jurídicas o la intervención de la Procuraduría General de la Nación, por medio de su sección de consultoría; tienen como función dar mayor eficiencia técnica y jurídica a los actos o resoluciones que emite el administrador.

**Principio que establece las condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares para que surta sus efectos jurídicos**

Se refiere a que es necesario que el administrador notifique a los particulares los actos de decisión que tome, pues de otro modo, lo resuelto no tendría efectos jurídicos. Esa notificación debe cumplir las reglas que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo, el Código Tributario y el Código Procesal Civil y Mercantil en todo caso.

El licenciado Jorge Mario Castillo González, también ha escrito sobre los principios que



rigen el procedimiento administrativo y los describe así:

– “Principio de legalidad

El principal objetivo del procedimiento administrativo es garantizar la debida protección al administrado que pide la decisión administrativa o la impugna. Se deben observar estos principios y por sobre todo, cuidar que no se altere el orden público y el interés general, ya que el procedimiento debe ser encaminado al bienestar general.

Con estos principios se trata que la administración no dicte actos arbitrarios, contrarios a la finalidad de la administración pública o a los intereses de la generalidad o de los administrados en particular, y garantizar con ello la justicia administrativa en las resoluciones o actos que emite.

– Principio de seguimiento de oficio

Seguimiento de oficio significa que la administración pública no debe ser rogada dentro de sus procedimientos, sino por el contrario debe agilizar, desarrollar, dinamizar y vigilar que los procedimientos finalicen sin que para ello resulte como un proceso civil.

La administración pública y sus órganos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio o a petición del interesado.



– Principio de informalidad

Todo procedimiento administrativo no debe estar sujeto a formalidad alguna, salvo en los casos especiales donde sí se requiere de algún tipo de formalismo en cuanto a requisitos. Si hay formalidades dentro de la ley o el reglamento, los particulares y los funcionarios menores e intermedios deben ser debidamente informados y orientados a través de las circulares e instrucciones, para que cuando se inicie el procedimiento se cumplan los requisitos que se exigen desde el principio para no entorpecer lo ya iniciado, asegurando con ello la eficiencia de lo pedido. En Guatemala, dentro del procedimiento no se cumple a cabalidad con este principio, principalmente con los medios de impugnación, en los que se revisan como si fueran demandas judiciales, aplicando supletoriamente la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil y Mercantil, lo que implica revestir de muchos formalismos al procedimiento administrativo.

– Principio de defensa

Este principio debe ser tomado como una norma general y obligatoria para la administración y consiste en que el administrador antes de dictar una resolución, debe dar la oportunidad al particular que se defiende, principalmente si se trata de una sanción o por el comportamiento personal del administrado.

La administración tiene la obligación de informar al particular de la existencia del procedimiento cuando se ha iniciado de oficio y dársele la oportunidad de enterarse del



contenido y los motivos del mismo y presentar dentro del procedimiento las pruebas que considere necesarias, a efecto de desvirtuar lo que la administración dice.

Este principio o derecho se contiene en el Artículo 12 de la Constitución Política de la República, aplicándolo supletoriamente en lo administrativo; pero si se hace un análisis de lo que significa la juridicidad, podemos considerar que el principio citado debe ser aplicado sin necesidad de una aplicación supletoria del Artículo constitucional 28 mencionado, ya que toda disposición constitucional no podría ser supletoria, sino de observancia y aplicación prioritaria o preferente. Este principio debe ser aplicado independiente, pues recordemos que los principios equivalen como a normas, aunque no se encuentren plasmados en una ley, es decir tienen existencia por sí solos.

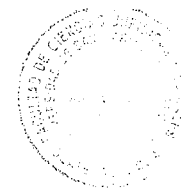
– Principio de imparcialidad

De acuerdo a este principio, el administrador debe cuidar por el orden público, especialmente en el caso de que pueda causar perjuicio al particular, o exista conflicto de intereses entre particulares, debe resolver en una forma imparcial atendiendo al interés público, sin inclinaciones hacia alguno de los administrados.

– Principio de procedimiento escrito

Conforme este principio el procedimiento administrativo es eminentemente escrito y todas sus actuaciones, pruebas, inspecciones, etc., deben quedar escritas dentro del





mismo.

Los dictámenes, informes, notificaciones, peritajes, resoluciones, deberán plasmarse por escrito, ya sea mediante actas, oficios, providencias, notificaciones, etc., asegurando así la proyección de sus efectos hacia el futuro. Estos actos debidamente ordenados en riguroso orden de fechas y plasmados en el documento forman el expediente. Para la administración pública la escritura es la prueba fehaciente que se cumplió con todas las formalidades contenidas en la ley.

La escritura materializa la voluntad del órgano, la mantiene viva, la proyecta en el tiempo, es prueba palpable para que los actos previos, den nacimiento al acto administrativo y produzca el efecto perseguido y sea eficaz para lo pretendido. La forma escrita evita que las actuaciones sean cambiadas o alteradas en el transcurso del tiempo, dando seguridad, perdurabilidad y certeza al acto administrativo. El procedimiento administrativo debe ser escrito, pero debe ir combinado con la oralidad.

– Principio de procedimiento sin costas

Cuando en un procedimiento administrativo se dicta la resolución final no hay pronunciamiento de condena en costas al administrado, ya que el procedimiento administrativo es gratuito, como lo establece el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.



– Principio de publicidad

Refiere este principio que todos los actos de la administración pública deben ser transparentes, públicos, y esto se fundamenta constitucionalmente en el Artículo 30 de la Carta Magna que dice: 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.

– Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia

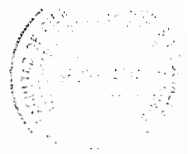
Se refiere al hecho de que el procedimiento administrativo y los actos que realice la administración pública deben ser rápidos, sencillos, sin mayores formalismos. Otro aspecto es que debe evitarse la burocracia en el trámite de los expedientes y que, si se cumplieron los requisitos o se verificaron gestiones internas dentro del procedimiento, deberá resolverse conforme a la ley.<sup>15</sup>

## 2.6. Elementos del procedimiento administrativo

Son cuatro los elementos más importantes que tiene el procedimiento administrativo, según hace mención el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, en su obra ya citada y que se desarrollan a continuación:

---

<sup>15</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Tomo II. Pág. 392.

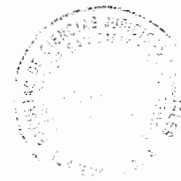


### **2.6.1. Las formas de iniciarse el procedimiento**

Todo procedimiento administrativo puede ser iniciado de tres formas: a) De oficio: Se da cuando se inicia por impulso de la propia administración pública, cuando el particular viola normas legales o reglamentarias. Siempre debe preservarse el derecho que tienen los particulares de que se les de audiencia para que puedan pronunciarse. b) A petición de parte o por denuncia: Se da cuando el inicio del procedimiento se realiza por el particular de acuerdo con el Artículo 28, primer párrafo, de la Constitución Política de la República, que señala: 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. Así, el derecho de petición es el medio por el cual los particulares se dirigen a la autoridad pública solicitando la concreción de una pretensión.

### **2.6.2. Procedimiento que se sustenta ante órganos administrativos**

Se fundamenta en el hecho de que a través de éste se manifiesta la voluntad del Estado, ya que la ley les otorga competencia administrativa, y el funcionario público sólo pone su voluntad para ejercer la competencia del mismo, razón por la cual el órgano administrativo va a ser el elemento más importante de la administración pública.



### **2.6.3. El de competencia administrativa**

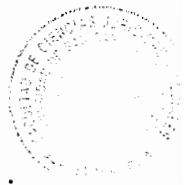
Todo órgano administrativo, para poder decidir en un determinado caso, debe necesariamente tener competencia administrativa; si el órgano administrativo no está provisto de competencia y el funcionario emite una resolución, ésta sería ilegal, ipso jure, es decir nula de pleno derecho, ya que la competencia administrativa es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar y decidir.

### **2.6.4. El administrado**

El administrado es otro de los elementos importantes dentro del procedimiento administrativo, pues es a él a quien el acto o resolución del órgano administrativo le perjudica o beneficia, ya que la Constitución Política de la República, garantiza el derecho de petición que tienen los habitantes de la República, ante la autoridad u órganos administrativos y estos están obligados a tramitar y a resolver conforme a la ley.

### **2.7. Clasificación del procedimiento administrativo**

Al igual que los principios que rigen el procedimiento administrativo, en donde existen varias clasificaciones de los mismos, sucede en el caso de los procedimientos administrativos propiamente dichos, tal y como se detallan a continuación:



Por la forma de iniciarse: 1. Son dos las formas por medio de las cuales se puede iniciar el procedimiento administrativo: en primer lugar, una se origina cuando el particular pide o solicita algo a la administración pública. A petición del interesado: Se inicia el procedimiento cuando el particular hace uso del derecho de petición contenido en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República y pretende de la administración pública que se le conceda algún beneficio.

En este caso, es el particular el interesado en que el órgano administrativo inicie el procedimiento, ya sea por simple petición, por recurso o medio de impugnación y/o por denuncia administrativa. 2. La otra es de oficio, cuando el administrador, por alguna falta administrativa tiene que sancionar al administrado. Es un procedimiento que emplea la administración sin que medie petición del administrado, hay violaciones a leyes y reglamentos y se impone alguna sanción administrativa.

Por los motivos que originan el procedimiento administrativo: 1. Por resolución administrativa: Se emite una resolución administrativa que le afecta o vulnera derechos e intereses al administrado. Para éste hay un medio de defensa en contra de la administración pública, a este caso se le denomina control directo de los actos de la administración pública. 2. Por petición propiamente dicha: Como ya se indicó anteriormente, se da cuando el particular solicita a la administración, de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política de la República, la concreción de su derecho de petición. Al respecto, es de significar que aunque es una mera clasificación, en el fondo, el derecho de petición y el derecho de impugnación, tienen por objeto lo



mismo; es decir mediante el ejercicio de estos derechos, el particular solicita o simplemente pide a la administración que le resuelva favorablemente, por lo que creo que el derecho de petición es el género y el derecho de impugnación es la especie, siendo que es únicamente para fines didácticos que se hace esta diferenciación. 3. De oficio: Cuando la administración lo inicia sin mediar petición de los particulares normalmente, se inicia de oficio un procedimiento administrativo cuando existen violaciones a las leyes o reglamentos administrativos y el funcionario público tiene que sancionar.

El acto administrativo, resolución o decisión que tome el órgano administrativo puede convertirse en un abuso de poder, al no tener ese órgano la competencia para actuar en el caso o asunto.

## **2.8. Las resoluciones administrativas**

Los actos administrativos que emite la administración pública se dan a conocer a través de la emisión de las denominadas resoluciones administrativas, y éstas equivalen a decisiones tomadas por el órgano administrativo competente. En esas resoluciones se resuelven una petición planteada o una impugnación. Las mismas deben reunir los requisitos legales propios de toda decisión administrativa y estos son: competencia, declaración de voluntad, objeto o contenido, y forma.



### 2.8.1. Definición

El autor Manuel Ossorio, indica que resolución: “Es la acción o efecto de resolver, solución de problema, conflicto o litigio. Fallo, auto, providencia de una autoridad gubernativa o judicial.”<sup>16</sup>

El autor Guillermo Cabanellas dice que, resolución: “Es la acción o efecto de resolver o resolverse. Solución del problema, conflicto, litigio. Decisión, actitud, firmeza, energía, fallo, auto o providencia de una autoridad gubernativa o judicial.”<sup>17</sup>

El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales la define así: “Es el acto o acción de resolver o de emitir una decisión que tienen los órganos de la administración pública para resolver una petición formulada por los particulares, por medio de la cual le pone fin a lo solicitado.”<sup>18</sup>

El licenciado Jorge Mario Castillo González, al estudiar la teoría de la actividad administrativa, parte de la decisión administrativa, pues considera que “el funcionario y el empleado público, dependiendo de su poder y de su responsabilidad, toman decisiones en su calidad de miembros de la organización a la que pertenecen. El ejercicio de las funciones administrativas obliga a la toma de decisiones, que es un proceso en que el funcionario y el empleado público escoge entre dos y más opciones,

---

<sup>16</sup> Ossorio, Manuel. *Ob. Cit.* Pág. 672.

<sup>17</sup> Cabanellas, Guillermo. *Ob. Cit.* Pág. 571.

<sup>18</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Ob. Cit.* Pág. 46.



previa investigación, reunión de información y análisis de dichas opciones.”<sup>19</sup>

## **2.8.2. Clasificación de las resoluciones administrativas**

### **Providencias de trámite**

Son aquellas resoluciones que emite el órgano administrativo que no tienden a resolver el asunto, sino a que simplemente se impulse el curso del procedimiento administrativo y en las que se ordena la práctica de diligencias, dictámenes, traer a la vista algún documento o bien que se incorporen a sus antecedentes las peticiones y constancias presentadas por alguna de las partes involucradas en el expediente; el licenciado Jorge Mario Castillo González indica: “Las providencias de trámite dirigen el procedimiento hacía la decisión final.”<sup>20</sup>

### **Resoluciones de fondo**

Son aquellas resoluciones que ponen fin a un asunto o expediente, después de haber seguido todo un procedimiento administrativo, por lo que deciden en definitiva la materia objeto de su tramitación y causan firmeza cuando en su contra ya no cabe recurso administrativo alguno, por haberse agotado la vía gubernativa de impugnación o por haber transcurrido el plazo legal para impugnar, sin haberlo hecho.

---

<sup>19</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág.90.

<sup>20</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit** Pág. 9.





El Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que: “Las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas últimas serán razonadas, atenderán el fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión.”

Las resoluciones de fondo o definitivas, a su vez, pueden ser:

**Favorables:** Son aquellas resoluciones que son congruentes con las pretensiones del administrado, o sea, se emiten conforme a la petición e intereses de los particulares, acogiendo dichas pretensiones.

**Desfavorables o adversas:** A contrario sensu, éstas son aquellas resoluciones en las que las pretensiones del administrado son rechazadas por la administración y por lo tanto desestimadas o declaradas sin lugar o improcedentes.

### **Requisitos que deben cumplir las resoluciones administrativas**

Rige el principio de que toda resolución, providencia de trámite y resolución de fondo o definitiva deberá contener: el nombre o denominación del órgano administrativo que la emite; el lugar y la fecha; la identificación del expediente y el número de la resolución; el nombre de la persona a la que se le resuelve; las consideraciones o bases legales en que se fundamenta; la parte resolutive o dispositiva; la firma del funcionario público y del secretario encargado del trámite y el sello respectivo. Sólo pueden emitir



resoluciones los órganos administrativos investidos de competencia, entendiéndose por ésta el conjunto de facultades, atribuciones y poderes que la ley otorga a los órganos de la administración pública para conocer, tramitar y resolver determinado caso o asunto.

### **Revocación de las resoluciones administrativas**

En esta materia rige el principio de que toda resolución administrativa puede ser revocada por el mismo órgano que la emitió, toda vez no haya sido consentida por la persona interesada. El Artículo 6 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, regula que: "Antes de que las resoluciones hayan sido consentidas por los interesados, pueden ser revocadas por la autoridad que las haya dictado. Se tendrá por consentida una resolución cuando no sea impugnada dentro del plazo."

Esto significa que el funcionario que emita una resolución tiene la facultad de dejarla sin efecto, a través de la revocatoria de oficio mediante la emisión de otra resolución posterior.

El requisito para ello es que la resolución no esté consentida; es decir, que una vez notificada, la autoridad únicamente puede revocarla mientras el administrado afectado no haya planteado recurso dentro del plazo legal, cinco días; o bien, no haya evacuado la audiencia que se le concedió. Sólo dentro de los cinco días puede la autoridad dejar sin efecto la resolución emitida; transcurrido el plazo existe la prohibición de hacerlo,



pues el administrado afectado la ha consentido, ya sea planteando el recurso, aceptándola tácitamente o evacuando o no la audiencia. Al respecto, es de convenir que la revocación de oficio de las resoluciones deberá hacerse en aquellos casos estrictamente necesarios, tomándola como una excepción en el procedimiento y no como una regla del mismo.

### **2.8.3. Forma de informar acerca de las resoluciones**

Se hace a través de lo que se ha denominado notificación. Al emitir el órgano administrativo una resolución, es necesario que también se le haga saber a la persona a quien va dirigida. La notificación es el medio por el cual el órgano administrativo hace saber al afectado la decisión tomada, con el fin de que se entere de ella y pueda ejercer su derecho de defensa o de impugnación.

El autor Miguel Acosta Romero, conceptúa la notificación como “un acto por el cual la administración pública, en forma fehaciente y formal, hace saber a los particulares a quienes va dirigido el acto administrativo, los efectos de éste. Los efectos del relacionado acto, son: Conocimiento del acto, efectos del acto administrativo y hacer valer los medios de impugnación.”<sup>21</sup>

Las resoluciones deberán ser notificadas al interesado, debiendo constar en el expediente que fue realizada. Mientras no se notifique, el funcionario no puede

---

<sup>21</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 12



continuar con el impulso del procedimiento, ya que es imperativo que la persona tenga noticia de las actuaciones que realiza la entidad administrativa en su contra. La notificación es un medio que posibilita la defensa del administrado.

### **Formas de las notificaciones**

El Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, regula que las formas en que pueden realizarse las notificaciones son: en forma personal citándolos para el efecto; o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación. Para continuar el trámite deberá constar, fehacientemente que el o los interesados fueron debidamente notificados con referencia expresa de lugar, forma, día y hora.

Haciendo la integración de esta ley, su normatividad puede ampliarse supletoriamente con el Artículo 71 del Código Procesal Civil y Mercantil, o sea que, cuando la persona se negare a recibir la notificación, la misma se fijará en la puerta de la casa, expresando al pie de la cédula, a través de una razón, la fecha y la hora de la entrega.

### **Notificación personal**

Es la que se hace directamente a la persona interesada, citándola previamente a que comparezca a la sede del órgano administrativo. Tal citación se lleva a cabo mediante telegrama u otro medio idóneo; debiéndose indicar el objeto o motivo de la citación, ya que en caso contrario, la persona no está obligada a comparecer, según lo establece el



Artículo 32 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La ley no establece cuántas citaciones se deberán hacer; normalmente basta con una. Ahora bien, qué pasa si la persona no comparece a la citación o sea, qué se puede hacer, la ley no contempla nada al respecto; entonces el notificador deberá acudir al lugar donde reside, trabaja o se encuentre la persona a notificar, y en el caso que se negare a recibir la notificación, podrá pegarla en un lugar visible, debiendo asentar una razón de conformidad con el Artículo 71 del Código Procesal Civil y Mercantil; o bien, notificar por correo certificado.

### **Notificación por correo certificado**

En esta forma de notificación, el funcionario público envía la resolución por correo certificado, debiendo quedar constancia que la notificación fue hecha por esta vía.

La duda surge cuando al utilizar este medio se tiene que determinar a partir de qué momento la persona se tiene por notificada, pues la ley no lo especifica. Se aconseja, entonces, que la forma más segura y efectiva para notificar es la de citar a la persona y notificarle, o bien acudir al lugar donde se encuentre el administrado.

### **Requisitos de la notificación**

El Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, regula que: "Para continuar el



trámite deberá constar, fehacientemente que el o los interesados fueron debidamente notificados con referencia expresa de lugar, forma, día y hora.” Al hacer una integración de leyes, dentro de los requisitos deben incluirse, el nombre de la persona a quien se notifica y el de la persona que recibe la cédula de notificación.

### **Procedimiento para notificar**

Se realiza a través de la citación que se haga del interesado por medio de telegrama u otro medio rápido para notificarle, teniendo el debido cuidado de indicarle el objeto de la citación; o bien, acudiendo al lugar donde se encuentre la persona, o enviando la resolución por correo certificado. En el último caso deberá quedar constancia de haberse enviado la resolución.



## CAPÍTULO III

### 3. Impugnación de las resoluciones administrativas

#### 3.1. Aspectos generales

Como se puede determinar a través del presente análisis, es natural que cualquier persona que se considere o se encuentre afectada por una resolución administrativa respecto a determinado asunto que le interesa, interponga los recursos que considere necesarios de conformidad con la ley.

Por ello, cuando existe inconformidad sobre lo resuelto por el órgano administrativo, por parte de algunos de los que intervienen o estén involucrados en la materia que se trate, tienen derecho a impugnarla.

Las impugnaciones se desarrollan en un tiempo que inevitablemente transcurre dentro de los límites legalmente preestablecidos, y se identifica este tiempo como plazo de impugnación, compuesto por días hábiles, durante los cuales el interesado hace valer su impugnación y ésta se considera válida si se hace dentro de ese tiempo estipulado. O sea, no se puede hacer antes y tampoco se puede hacer después. Se toma en cuenta que esa oportunidad de impugnar nace y cesa según la fecha de notificación.

Asimismo, es de considerar que las resoluciones administrativas también se basan en el transcurso del tiempo, porque tan pronto transcurre el tiempo de impugnación, se



inicia el tiempo en que las resoluciones o decisiones administrativas adquieren firmeza; o sea, el plazo en que gozarán de estabilidad, sin amenaza de revocatoria e invalidación.

### **3.2. Procedencia de los medios de impugnación**

Los procedimientos de impugnación de las resoluciones administrativas, son todos aquellos recursos que los particulares tienen a su disposición para oponerse a las resoluciones de la administración pública; los cuales se encuentran dispersos dentro de la legislación guatemalteca.

Se justifican porque todo administrado tiene derecho a que se aplique la legalidad y la juridicidad en las resoluciones que en su contra se dictan; ya que éstas deben estar de acuerdo con las formalidades que las leyes preceptúan y que se produzcan dentro del ejercicio de la competencia del órgano administrativo que ha proferido la resolución.

Procede pues, el derecho a las impugnaciones cuando hay alguna resolución o acto administrativo de cualquier naturaleza o de cualquier autoridad administrativa que apartada del derecho, afecta los derechos e intereses de los particulares quienes tienen la facultad legal de oponerse a las resoluciones administrativas, a través de los recursos o medios de impugnación correspondientes.

La competencia es obligatoria para los órganos administrativos, ya que el derecho de





los particulares es que las resoluciones administrativas tienen que estar remitidas por órgano competente, conforme a la ley.

De no ser así, cuentan con los medios legales para protegerse y obtener de la administración la revisión de un acto administrativo, con el propósito de lograr el reparo de una violación a los derechos, o la revocatoria o anulación del acto que lesiona los derechos del administrado o particular. Algunos autores les llaman remedio, ejemplificando que es un remedio a la violación de un derecho del particular y la solicitud que se hace para su revisión es a lo que se denomina recurso administrativo.

Reiterando, que se encuentra aquí en donde proceden los medios de impugnación y se dan cuando el particular que ha sido afectado o le han violado sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, hace uso de los medios de impugnación para obtener, en los plazos legales, de la autoridad administrativa una revisión del acto o resolución, con el fin que dicha autoridad lo revoque, anule o reforme, ante la ilegalidad, violación o incompetencia del órgano que la emitió.

### **3.3. Recursos administrativos**

#### **3.3.1. Definición**

Es un medio de control directo que tienen los particulares para impugnar las resoluciones de la administración pública.



Se constituye en una de las formas en las que se puede formular una oposición a una decisión de un órgano administrativo y así evitar perjudicarlo en sus derechos fundamentales que consideren los particulares se encuentran afectados derivados de lo resuelto.

A través de los recursos administrativos, se tiene la oportunidad de que la autoridad superior del órgano administrativo revise la decisión tomada y que afecta a sus intereses, y se verifiquen así las causas que dieron motivo al administrado para tomar la decisión de impugnar la resolución.

El recurso administrativo lo define el tratadista Gabino Fraga de la siguiente manera:

“Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”<sup>22</sup>

En este caso el órgano superior jerárquico, mediante el recurso de revocatoria o reposición planteado, según el caso; generalmente revisará todas las actuaciones que haya hecho el órgano inferior; verificando que se hayan agotado todos los medios de convicción; se haya dado suficiente oportunidad al afectado para defenderse y no se haya incurrido en algún vicio o error de procedimiento y que la decisión tomada sea

---

<sup>22</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 435



acorde al orden jurídico y al bien común.

El recurso administrativo es, pues, el medio de defensa con el que cuenta el particular, frente a las decisiones que emite la administración pública. La utilización de estos recursos generalmente es para que el superior jerárquico, revise técnica y jurídicamente sus actuaciones, o la de sus subordinados, y en todo caso, tiene la facultad de confirmar, modificar o revocar la resolución recurrida.

Lo anterior, se fundamenta de alguna medida en lo que establece el Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que regula quién es la persona legitimada para plantear el recurso administrativo, dependiendo que autoridad fue la que emitió la resolución que afecta sus intereses.

En efecto, dicho precepto legal establece: “Los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo.”

El artículo citado, en su epígrafe, denomina a esta situación o interés, como legitimación, que no es más que la facultad o derecho que tiene toda persona de oponerse a las decisiones de la administración pública, por medio de los recursos administrativos. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, puede impugnar la resolución la persona que, con la disposición de la administración pública resulte afectada en su patrimonio o en su persona.



### 3.3.2. Recurso de revocatoria

El vocablo revocar viene del latín revocare, que significa: apartar, retraer, retroceder, disuadir, dejar sin efecto. El autor Jorge Mario Castillo González, explica que la revocación: “Es la decisión unilateral de la administración pública que retira un acto administrativo del campo jurídico.”<sup>23</sup>

A este recurso, doctrinariamente se le denomina jerárquico, porque se está impugnando una resolución de un órgano subordinado de una misma escala jerárquica y se resuelve dentro del mismo órgano administrativo; siendo el revisor de la juridicidad del acto administrativo el superior jerárquico.

Las decisiones finales tomadas por los órganos de la administración, que afectan a la persona, pueden ser revisadas por el superior jerárquico del que las emitió, pudiendo ser reformadas, confirmadas o revocadas.

Los requisitos para plantear el recurso de revocatoria, se encuentran regulados en el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y son:

- Autoridad a quien se dirige;
- Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones;
- Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la

---

<sup>23</sup> Castillo González, Jorge Mario. Ob. Cit. Pág. 91



misma;

- Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse en sustitución de la impugnada;
- Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

Para que una resolución pueda ser objeto de revocatoria, el órgano que la emitió deberá contar con una autoridad superior dentro de la misma entidad u órgano; en otras palabras, el ente deberá estar subordinado a un órgano superior, ya que de lo contrario no procedería dicho recurso.

En cuanto al plazo de quien lo interpone, es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución. En efecto, el Artículo 7 de Ley de lo Contencioso Administrativo, regula: "Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado."

### **3.3.3. Recurso de reposición**

De conformidad con lo estipulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, se interpone cuando se considera que las resoluciones de un ministro o superior jerárquico



dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma, son contrarias a los intereses o derechos de un particular.

En cuanto a los requisitos para su planteamiento, el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece:

- Autoridad a quien se dirige;
- Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones;
- Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma;
- Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse en sustitución de la impugnada;
- Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

Respecto al plazo y ante quien se interpone, la ley de la materia ya citada regula que el plazo para interponerlo es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución. El Artículo 9 de la Ley de lo Contencioso Administrativo regula: "Contra las resoluciones dictadas por los ministerios y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores individuales o colegiadas de las entidades descentralizadas o autónomas podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación.



El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.”

### **3.4. El inicio del contencioso administrativo**

A pesar que existe la disyuntiva si el contencioso administrativo es un recurso o bien un proceso o procedimiento administrativo; se considera que se trata de un proceso de conocimiento; como lo señaló el autor Hugo Calderón Morales cuando indica que “es un medio de control que tienen los particulares o administrados, para oponerse a las decisiones, resoluciones o actos de los órganos administrativos, una vez agotada la vía administrativa, es decir que se hayan agotado los recursos administrativos en la vía administrativa.

En el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulado lo relativo al Tribunal de lo Contenciosos Administrativo, la función que desarrolla éste y regula el recurso de casación en contra de las resoluciones y autos que pongan fin al proceso.”<sup>24</sup>

Es importante destacar que el tribunal de lo contencioso administrativo, es el contralor de la juridicidad, de los actos de la administración pública y lo que es importante; la Constitución Política, lo deja conceptualizado, como un proceso.

---

<sup>24</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. Ob. Cit., Pág.357.



El contencioso administrativo, surge como consecuencia del nacimiento del derecho administrativo y la necesidad de tener un medio de control, para que los particulares tengan la oportunidad de impugnar las resoluciones y decisiones de la administración pública.

En Guatemala, este medio de control surge como un recurso de lo contencioso administrativo; sin embargo, ya se estableció que se trata de un verdadero proceso judicial, regulado dentro de la Ley de lo Contencioso Administrativo, y supletoriamente se aplica la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil y Mercantil.

### **3.4.1. Características**

Dentro de las características más imperantes del contencioso administrativo, se encuentran:

- Que no se trata de un recurso, como lo regula la Ley de lo Contencioso Administrativo, sino de un verdadero proceso de conocimiento, especialmente en el ámbito tributario.
- Es un proceso que se conoce y se resuelve dentro de un órgano jurisdiccional, el tribunal de lo contencioso administrativo; en este sentido, en el Código Tributario, se regulan las salas de lo contencioso administrativo de conformidad con la especialidad.





- Su competencia está dirigida a conocer de las controversias que surgen de las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares en el ámbito tributario.

### **3.4.2. Casos de procedencia**

La procedencia del proceso de lo contencioso administrativo se puede establecer de la siguiente manera:

Contra las resoluciones a un recurso administrativo, con el cual se agota la vía administrativa. Porque el órgano administrativo no resuelve un recurso administrativo, tal como lo regula el Artículo 80 de la Ley de lo Contencioso Administrativo así como el Artículo 157 del Código Tributario; en los cuales se establece la procedencia del contencioso por silencio administrativo, se tiene por resuelto desfavorablemente para el solo efecto de plantear el proceso.

Cuando se revoque una resolución ya consentida por los interesados, por haberse incurrido en error de cálculo o de hecho para la interpretación de contratos administrativos.

### **3.5. Los sujetos que intervienen**

En primer lugar conviene señalar que la Constitución Política de la República de



Guatemala, establece en el Artículo 28 el 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 30 días.”

El derecho de petición en materia administrativa corresponde a los habitantes. Lo que implica entonces, la obligación del órgano administrativo de darle trámite a las peticiones; es por ello, que se establece en la Constitución Política de la República de Guatemala la obligatoriedad de la autoridad de dar trámite a las peticiones; lo cual significa que ninguna autoridad, funcionario o empleado público, se negará a tramitar la petición que le sea presentada, aunque su redacción sea defectuosa.

La negativa de recibir la petición para su trámite da lugar al recurso de amparo fundamentado en el inciso f) del Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. En este caso el objeto del recurso de amparo es obligar a la admisión de la petición para su trámite. No es importante la redacción o contenido del escrito en que figure la petición, el mismo, aunque esté defectuoso, siempre debe admitirse para su trámite.

Dentro de la obligación de resolver, se circunscribe el hecho de que ninguna petición deberá quedar sin resolución. La resolución se emitirá según disponga la ley aplicable. O sea que a determinada petición puede corresponder la aplicación de determinada ley



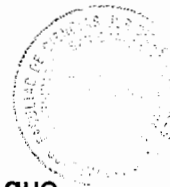
que contenga un procedimiento específico.

El incumplimiento de esta obligación configura el delito de incumplimiento de deberes según el Artículo 419 del Código Penal. “El funcionario o empleado público que omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto propio de su función o cargo será sancionado con prisión de uno a tres años.”

Dentro de la obligación de resolver, también se debe circunscribir a que se resolverán las peticiones en el término legal establecido; si se hiciera lo contrario, se puede producir la causal de negligencia y consecuentemente el delito de incumplimiento de deberes contenido en el Código Penal.

El término de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política, no podrá exceder de 30 días. El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo, formula las siguientes políticas para el cumplimiento de los términos legales. La idea de mejorar el cumplimiento de los términos de resolver y notificar impulsa las siguientes políticas.

“Es deber de los funcionarios y empleados públicos hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que en términos comedidos se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a su cargo.



Los funcionarios y empleados públicos deben instruir debidamente a toda persona que por manifestación propia desee o deba formular alguna petición.

Si esta persona no pudiera hacerlo por sí misma la autoridad redactará o escribirá la petición de que se trate. Recibir y registrar las peticiones y enviarlas al funcionario encargado de resolverlas lo más rápido posible. Ayudar a las personas a que formulen peticiones suficientemente claras y precisas. En cumplimiento y aplicación de los principios administrativos de informalidad y sencillez, la petición de los usuarios debería contener cuatro requisitos mínimos:

- Dirigida a la autoridad correspondiente.
- Identificación del solicitante.
- Indicación de qué pide; y
- Firma.

No obstante, la Ley de lo Contencioso Administrativo obliga a las autoridades a elaborar y mantener a la vista un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes, siendo en la mayoría de los casos una lista interminable de requisitos que dificultan el planteamiento de las solicitudes y aunado a un procedimiento administrativo lleno de formalismos innecesarios, ocasionan que no se garantice adecuadamente el ejercicio del derecho de petición en Guatemala.”<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Castillo González, Jorge Mario. Ob. Cit. Pág. 223.



## CAPÍTULO IV

### **4. Recursos administrativos que se interponen ante distintas entidades gubernamentales**

#### **4.1. Dirección General de Transportes**

Esta Dirección es parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda del Gobierno de Guatemala. La Dirección General de Transportes es una institución gubernamental centralizada, sus actividades específicas son el registro, control y regulación de los servicios de transporte extraurbano por carretera.

Dentro de las funciones que tiene esta institución, se encuentran:

- Ejercer adecuados controles internos y externos que permitan mejorar la prestación del servicio de transporte extraurbano de pasajeros.
- Mejorar el proceso interno de concesionamiento de rutas y horarios para evitar la saturación de rutas y actos de competencia de carretera que pueden ocasionar accidentes de tránsito.
- Optimización del sistema informático de la Dirección General de Transportes
- Mejorar el control a nivel nacional de las unidades de transporte, verificando se cumplan con los requisitos exigidos por la ley y con las medidas de seguridad necesarias para evitar accidentes.



- Fortalecer el recurso humano con que actualmente se cuenta a través de la capacitación de personal para cada área.
- Revisión periódica del estado físico de la flota vehicular.
- Descentralización de funciones administrativas.
- Mejorar la seguridad de los documentos.
- Sistematización y automatización de la Dirección General de Transportes.

Dentro de los objetivos fundamentales, se encuentran:

- Promover y desarrollar la seguridad y eficiencia en el servicio de transporte público extraurbano de pasajeros.
- Proteger y fomentar la competencia lícita y leal entre los portadores del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros.
- Asegurar la existencia, funcionamiento y operatividad de un sistema ramificado de servicio extraurbano de pasajeros.

La visión de la institución es proporcionar al sector del transporte, servicios de calidad, que brinden información, registros y controles actualizados, confiables y seguros; garantizando a las personas un sistema ramificado del transporte extraurbano que contribuya con la existencia de una competencia leal y ordenada entre portadores. Así también la misión, indica que es la entidad rectora del servicio de transporte



extraurbano de pasajeros y de carga; facultada para llevar a cabo proactiva y eficientemente el registro, regulación y control de este servicio, impulsando la economía nacional y contribuyendo a la realización del bien común.

La Dirección General de Transportes, es una dependencia adscrita inicialmente al Ministerio de Economía, y cuyo reglamento interno fue creado según Acuerdo Gubernativo número 24-75 de fecha 6 de octubre de 1975; posteriormente esta Dirección fue trasladada mediante el Decreto Ley 19-83 del 22 de marzo de 1983 al Ministerio de Transportes y Obras Públicas, actualmente denominado Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Esta dirección está organizada según su reglamento interno, con los siguientes órganos administrativos:

- Dirección
- Subdirección
- Oficina de programación
- Oficina de presupuesto y contabilidad
- Secretaría general
- Departamento de análisis económico y jurídico
- Departamento de control
- Unidad coordinadora del transporte regional
- Comité de coordinación



– Consejo consultivo

#### **4.2. Dirección General de Migración**

Previamente a la creación de esta entidad, se encontraba funcionando el Departamento de Migración y Extranjería, que era la entidad encargada del control de entradas y salidas tanto de turistas nacionales como extranjeros al país, y que pertenecía al Ministerio de Relaciones Exteriores del cual se desligó el 17 de febrero de 1957.

Por medio del Decreto número 1147 del Congreso de la República de Guatemala se transfiere al Ministerio de Gobernación, el Departamento de Migración y Extranjería a partir del 18 de febrero de 1957, en virtud que por naturaleza le corresponde a dicho ministerio llevar los respectivos controles y así aplicar las leyes que regulan esa materia.

Dado el aumento del movimiento migratorio en el país y el deseo de brindar una atención pronta y eficiente al público usuario, motivó por parte de las autoridades que se crease una entidad específica que se encargara de todos los asuntos migratorios; por lo que mediante Acuerdo Gubernativo de fecha 29 de junio de 1964 se crea la Dirección General de Migración, la cual es responsable de velar por el estricto cumplimiento de la ley.





Debido a las políticas gubernativas de optimizar el funcionamiento de todas las instituciones por parte del actual y los anteriores gobiernos y guiados por una estrategia, se decide intervenir, en base al Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Dirección General de Migración el 5 de noviembre de 1997; dado los antecedentes negativos de corrupción, tráfico de influencias y una amplia tradición de mala atención al público.

Mediante el Decreto 95-98 y el Acuerdo Gubernativo 529-99 del Congreso de la República de Guatemala, se crea la Ley de Migración y su Reglamento, la cual pretende garantizar un eficaz ordenamiento migratorio.

La Dirección General de Migración desarrolla entre otras funciones, la de velar por el cumplimiento y disposiciones de la ley; diseña, propone e implementa políticas migratorias del país; garantiza que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco de nacionales y extranjeros según lo preceptuado en la ley; entre otras funciones más. Bajo estos lineamientos, actualmente la Dirección General de Migración ha tratado de mantener vigente su política de superar y rescatar la institución de una serie de problemas que han afectado su capacidad de servicio y como consecuencia, su imagen ante el público.

De conformidad con el Decreto 95-98 y el Acuerdo Gubernativo 529-99 del Congreso de la República de Guatemala, la Ley de Migración y su Reglamento; la Dirección General de Migración como ente dependiente del Ministerio de Gobernación, adopta la



siguiente estructura organizativa para el cumplimiento de sus funciones institucionales:

- Autoridades de la Dirección General de Migración: Titulares de la Dirección General, las Subdirecciones y las Gerencias.
  
- A nivel de apoyo técnico: a) Departamento Jurídico; b) Departamento de Auditoría Interna; c) Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas Migratorias; d) Oficina de Comunicación Social; e) Oficina de Relaciones Migratorias Internacionales; f) Oficina de Responsabilidad Profesional.
  
- A nivel sustantivo: a) Subdirección de Documentos de Identificación Internacional; b) Subdirección de Control Migratorio; c) Subdirección de Operaciones de Extranjería
  
- A nivel administrativo y apoyo: a) Gerencia Administrativa Financiera; b) Gerencia de Informática.

De las subdirecciones, dependen directamente las divisiones y las unidades. Las divisiones están a cargo de un jefe de división. De las gerencias, dependen directamente las subgerencias y las unidades. Las subgerencias están a cargo de un subgerente.

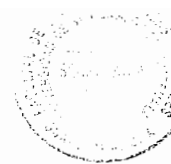


#### **4.3. Superintendencia de Administración Tributaria**

Esta institución se crea mediante el Decreto 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, como una entidad estatal descentralizada, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos; tendrá las atribuciones y funciones conforme lo establece la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria que en su Artículo 3 establece: "Objeto y funciones de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Es objeto de la SAT, ejercer con exclusividad las funciones de Administración Tributaria contenidas en la legislación de la materia y ejercer las funciones específicas siguientes:

- a) Ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y todos los tributos que gravan el comercio exterior, que debe percibir el Estado, con excepción de los que por ley administran y recaudan las Municipalidades;
- b) Administrar el sistema aduanero de la República de conformidad con la ley, los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala, y ejercer las funciones de control de naturaleza paratributaria o no arancelaria, vinculadas con el régimen aduanero;



- c) Establecer mecanismos de verificación de precios, origen de mercancías y denominación arancelaria, a efecto de evitar la sobrefacturación o la subfacturación y lograr la correcta y oportuna tributación. Tales mecanismos podrán incluir, pero no limitarse, a la contratación de empresas internacionales de verificación y supervisión, contratación de servicios internacionales de información de precios y otros servicios afines o complementarios;
- d) Organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo;
- e) Mantener y controlar los registros, promover y ejecutar las acciones administrativas y promover las acciones judiciales, que sean necesarias para cobrar a los contribuyentes y responsables los tributos que adeuden, sus intereses y, si corresponde, sus recargos y multas;
- f) Sancionar a los sujetos pasivos tributarios de conformidad con lo establecido en el Código Tributario y en las demás leyes tributarias y aduaneras;
- g) Presentar denuncia, provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público, en los casos de presunción de delitos y faltas contra el régimen tributario, de defraudación y de contrabando en el ramo aduanero.



- h) Establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
  
- i) Realizar, con plenas facultades, por los medios y procedimientos legales, técnicos y de análisis que estime convenientes, las investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y establecer con precisión el hecho generador y el monto de los tributos. Para el ejercicio de estas facultades contará con el apoyo de las demás instituciones del Estado.
  
- j) Establecer normas internas que garanticen el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia tributaria.
  
- k) Asesorar al Estado en materia de política fiscal y legislación tributaria, y proponer por conducto del Organismo Ejecutivo las medidas legales necesarias para el cumplimiento de sus fines.
  
- l) Opinar sobre los efectos fiscales y la procedencia de la concesión de incentivos, exenciones, deducciones, beneficios o exoneraciones tributarias, cuando la ley así lo disponga. Así mismo evaluar periódicamente y proponer, por conducto del Organismo Ejecutivo, las modificaciones legales pertinentes a las exenciones y los beneficios vigentes.



- m) Solicitar la colaboración de otras dependencias del Estado, entidades descentralizadas, autónomas y entidades del sector privado, para realizar los estudios necesarios para poder aplicar con equidad las normas tributarias.
- n) Promover la celebración de tratados y convenios internacionales para el intercambio de información y colaboración en materia aduanera y tributaria, cumpliendo siempre con lo establecido en el artículo 44 de esta ley.
- o) Planificar, formular, dirigir, ejecutar, evaluar y controlar la gestión de la Administración Tributaria.
- p) Administrar sus recursos humanos, materiales y financieros, con arreglo a esta ley y a sus reglamentos internos; y,
- q) Todas aquéllas que se vinculen con la administración tributaria y los ingresos tributarios.”

En el Artículo 6 de la ley referida se define la estructura organizacional y regula que: “El reglamento interno de la Superintendencia de Administración Tributaria establecerá y desarrollará su estructura y organización interna, creando las intendencias, unidades técnicas y administrativas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones y su buen funcionamiento.

Dicho reglamento establecerá a qué dependencia o dependencias competará conocer de las solicitudes y procedimientos que se establecen en el Código Tributario y demás leyes de la materia. Ejercerá sus funciones con base en el principio de descentralización. Las autoridades superiores de la Superintendencia de Administración Tributaria serán:

- a) El Directorio
- b) El Superintendente
- c) Los Intendentes”

De igual manera el Artículo 7 estipula las funciones del Directorio, regulando que: “Es el órgano de dirección superior de la Superintendencia de Administración Tributaria, le corresponde dirigir la política de la Administración Tributaria y velar por el buen funcionamiento y la gestión institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria, además tendrá las funciones específicas siguientes:

- a. Aprobar y reformar a propuesta del Superintendente, los reglamentos internos de la SAT, incluyendo los que regulan la estructura organizacional, el régimen laboral, de remuneraciones y de contrataciones de la SAT.
- b. Aprobar los procedimientos y el ámbito de la delegación a que se refiere el artículo 4 de la ley.”



#### **4.4. Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado**

Es el órgano administrativo, con carácter exclusivo para conocer y tramitar los expedientes que contienen las solicitudes de arrendamientos de inmuebles ubicados en áreas de reserva del Estado. Se encarga del control y registro de las áreas de reservas del Estado, promueve el desenvolvimiento y desarrollo sostenible y sustentable de las mismas. Implementa programas y proyectos que contribuyen con el desarrollo integral del país.

Esta dependencia es el órgano encargado de administrar estos bienes que constituyen propiedad del Estado; de esta manera, conforme lo regula el Reglamento de la Ley de Áreas de Reserva del Estado, dentro del ámbito de su competencia se encuentran las siguientes: "Artículo 2. Corresponde a dicha oficina realizar los actos administrativos siguientes:

- a) Llevar el control de las áreas de reservas territoriales del Estado, por medio de los registros correspondientes;
- b) Ejecutar los programas y obras que sean necesarios para el mejor aprovechamiento y desarrollo de las áreas de reservas territoriales del Estado;
- c) Promover la coordinación interinstitucional con las entidades del sector público que tengan relación directa y particular con cada una de las áreas de reservas





territoriales del Estado;

- d) Conocer y resolver las solicitudes de arrendamiento de las áreas de reservas territoriales del Estado;
- e) Efectuar los estudios de zonificación para verificar la situación física y legal de las áreas de reservas territoriales del Estado;
- f) Llevar el control y registro de los contratos de arrendamiento autorizados y del pago de las rentas;
- g) Percibir y administrar conforme los artículos 11 y 13 de la ley, los ingresos provenientes por concepto de renta de las áreas de reservas territoriales del Estado;
- h) Promover el desarrollo sostenible y sustentable de las áreas de reservas territoriales del Estado;
- i) Mantener actualizado el catastro de las áreas de reservas territoriales del Estado;
- j) Determinar las rentas que correspondan por cada una de las extensiones de las áreas de reservas territoriales del Estado que se otorguen en arrendamiento, conforme los parámetros establecidos en la ley;



- k) Emitir la resolución que rescinde el contrato de arrendamiento y requerir la entrega y desocupación del inmueble de mérito;
- l) Otras que por su naturaleza le correspondan de conformidad con la ley o que le sean asignadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.”

#### **4.5. Oficina Nacional de Servicio Civil**

La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) es el órgano responsable de la administración del Régimen de Servicio Civil. Como tal le corresponde planificar, organizar y dirigir las actividades técnico-administrativas que los sistemas correspondientes demandan, siendo estos: clasificación de puestos, administración de salarios, reclutamiento y selección de personal; nombramientos de personal; desarrollo de personal; y régimen de previsión civil. Este último también es administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil conforme a lo dispuesto en el Decreto 63-88 del Congreso de la República, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

**Cobertura del Régimen:** En Guatemala el sector público se integra genéricamente por las siguientes Instituciones:

- Organismo Legislativo
- Organismo Judicial
- Organismo Ejecutivo: Presidencia de la República y sus dependencias adscritas,



incluyendo Ministerios de Estado, secretarías y entidades descentralizadas y autónomas

- Órganos de control político: Procuraduría de los Derechos Humanos y Tribunal Supremo Electoral
- Órganos de control jurídico-administrativo: Contraloría General de Cuentas, Corte de Constitucionalidad, Instituto de la Defensa Pública Penal, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Registro General de la Propiedad, Registro Nacional de las Personas, Registro de Información Catastral, Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia.
- Gobiernos locales: Municipalidades de la República.
- La cobertura institucional del Régimen de Servicio Civil en Guatemala no comprende a todas las instituciones mencionadas anteriormente e incluso a algunas sólo parcialmente, por las siguientes precisiones:

El Organismo Legislativo y el Organismo Judicial poseen sus propias Leyes de Servicio Civil y sus reglamentos. Estos organismos no tienen subordinación alguna con el Ejecutivo a excepción del Régimen de Pensiones que administra ONSEC y está regulado por la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

En el Organismo Ejecutivo es donde precisamente se aplica la Ley de Servicio Civil, con las observaciones que a continuación se indican: La Presidencia de la República se integra por 29 dependencias, entre las cuales figuran secretarías, comisiones, fondos, y otras dependencias.



Entre su personal dispone del que la ley califica como del servicio por oposición y por lo mismo sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; también cuenta con personal denominado servicio exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización.

Por lo tanto, la cobertura del Régimen de Servicio Civil para la Presidencia de la República es parcial; en lo que sí participa la ONSEC como administradora del Régimen es en la autorización de puestos y asignación de salarios.

En el caso de los Ministerios de Estado, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil y en los que ésta determina, las relaciones del Estado como empleador y los trabajadores, no necesariamente la cobertura es total. De lo anterior se deducen las siguientes situaciones:

El personal del Ministerio de la Defensa Nacional es ajeno totalmente a dicha ley; se rige exclusivamente por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, emitida en 1990.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores la cobertura es parcial, pues la ley rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio.

Para embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, vigente desde 1963. Empero, ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos.



En el Ministerio de Gobernación el ámbito de cobertura se extiende básicamente a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior se rige por los reglamentos respectivos, con la excepción del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado que sí los cubre.

En cuanto al Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes su personal catalogado como docente atiende las disposiciones establecidas por la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, en vigor desde 1961; únicamente para su personal no docente es que opera la Ley de Servicio Civil, con la observación que el personal docente es cubierto por la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Respecto a los otros Ministerios la cobertura de la ley es total, siendo estos: Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Economía; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Finanzas Públicas; Energía y Minas; Ambiente y Recursos Naturales y Ministerio de Desarrollo Social.

#### **4.6. Las resoluciones administrativas y los conflictos que se generan y que lesionan el principio de seguridad y certeza jurídica**

Como se ha venido analizando, a pesar de que la Constitución Política de la República de Guatemala establece plazos para resolver, al igual que las normas ordinarias, especialmente la Ley de lo Contencioso Administrativo; esto en la realidad



guatemalteca no se cumple.

Por ejemplo en el caso de la función que realiza la Superintendencia de Administración Tributaria, ha hecho caso omiso del dictamen de la Procuraduría General de la Nación que debe recibir para que el Directorio pueda resolver determinado asunto planteado por un particular; pues ha sido el criterio reiterado del Directorio que dicho dictamen no es vinculante y por ello, sin necesidad que lo tengan a la vista, resuelven.

Esto ha sido objeto de varias impugnaciones a través de la vía de las acciones de amparo, lo cual hace viable que los procedimientos se mantengan por el transcurso del tiempo y que efectivamente no se cumpla el principio de una justicia pronta y cumplida. Lo anterior de alguna manera podría pensarse que favorece la celeridad de los procesos administrativos en este ámbito, y que podría ser de beneficio por ello para los administrados; sin embargo, no ha sido percibido de esa manera por los particulares, pues consideran en un ochenta por ciento de los casos, especialmente cuando se resuelve desfavorablemente a estos, que deben esperarse y contar con el dictamen de la Procuraduría General de la Nación.

Aparte de lo anterior, los procesos administrativos han sido retardados por diversidad de circunstancias, y generalmente se resuelven en aproximadamente 4 meses a un año en estas instituciones; especialmente cuando se le cursa el expediente a la Procuraduría General de la Nación, que tiene entre sus funciones, la de consultoría, aparte de otras atribuciones que le han sido encomendadas.



En similares circunstancias se encuentra la situación de las otras entidades que se describieron en este trabajo; en donde en la materia que les corresponde y que necesariamente involucra la atención de los administrados afectados; estos interponen los recursos correspondientes por escrito, muchas veces mal planteados, pues se han hecho asesorar de personas que no tienen los conocimientos profesionales adecuados; y ello obstaculiza la posible celeridad de los mismos en cuanto a su tramitación; no obstante que el Estado tiene la obligación de que sus resoluciones produzcan firmeza y conformidad entre los administrados de que lo resuelto es lo más correcto y adecuado conforme a las peticiones; y explicar las razones por las cuales se les da o no la razón a los administrados. Esto conforme al principio de seguridad o certeza jurídica.

En lo que se refiere al Estado y sus instituciones, obligados a brindar garantía a los ciudadanos de que los actos que realizan conllevan seguridad y certeza jurídica; en el caso de los recursos administrativos, la dilación en el tiempo de resolver y la forma en que se plantean los recursos; existen muchas deficiencias, por lo que esto debe mejorarse precisamente en función del principio de seguridad o certeza jurídica.

En el tema del principio de seguridad o certeza jurídica, se estima que está reconocido universalmente como parte de los derechos individuales de las personas y se entiende como certeza práctica del derecho; que representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.



Este principio tiene vinculación estrecha con el principio de legalidad y esto conlleva un reconocimiento de todos los ámbitos del derecho, incluyendo el derecho administrativo, como sucede en el presente caso.

El tratadista Manuel Ossorio, indica respecto a este principio lo siguiente: "Condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que las integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes puedan causarles perjuicio. A su vez, la seguridad limita y determina las facultades y los deberes de los poderes públicos."<sup>26</sup>

Entonces, se puede decir que el principio de certeza o seguridad jurídica es la garantía dada al individuo por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegará a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.

En resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente.

---

<sup>26</sup> Ossorio, Manuel. *Ob. Cit.* Pág. 906.



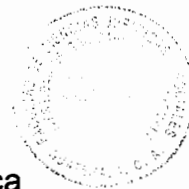


En materia administrativa, con relación a la seguridad jurídica, se debe entender el procedimiento establecido en la ley y la actividad que se desarrolla a lo interno de un órgano administrativo o bien una institución estatal, que resuelve conforme las leyes.

Concretamente la seguridad jurídica, es un acto legal y constitucional, mediante el cual el Estado se obliga a garantizar a los ciudadanos que lo que resuelve lo hizo dentro del plazo y las condiciones que las mismas leyes establecen, y siempre en función de los administrados que son a quienes se deben y son la razón de ser de las distintas instituciones públicas del Estado.

En resumen, se puede decir, que tomando en consideración el principio constitucional que establece que en materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días; la realidad guatemalteca evidencia que las autoridades administrativas no siempre dan una resolución categórica a las peticiones y gestiones de los particulares en el plazo señalado; por lo que en los particulares produce incertidumbre que encierra el hecho que no se les resuelva una situación jurídica no sólo en cuanto a forma, tiempo y fondo.

Esta situación puede tener consecuencias negativas para los particulares de toda naturaleza; especialmente las pérdidas económicas que puede tener un administrado por la inacción administrativa que observa a través del planteamiento de los recursos correspondientes.



Consecuentemente la inacción administrativa, consiste en que la administración pública no resuelve los expedientes, en los que los particulares han realizado alguna gestión; por supuesto, no necesariamente que haya mediado una petición del particular, pues dentro de la administración pública hay procedimientos que se inician de oficio; en este caso naturalmente hay mora o retardo en resolver, y se cae dentro de la figura jurídica del silencio administrativo.

En este caso también la ley protege a los administrados, en muchos casos otorgando efectos desfavorables al recurso planteado para el sólo efecto de tener expedita la vía judicial, a través del proceso de lo contencioso administrativo; sin embargo, todo esto, es manejado de buena manera por los profesionales del derecho, pero no de parte de los particulares; lo cual evidencia una desventaja ante la autoridad, puesto que para realizar todas estas gestiones, tienen que emplear tiempo y dinero, lo cual no hace la contraparte; circunstancias que han sido consideradas en la presente investigación y para ello se propone la solución en la última parte de este estudio.



## CAPÍTULO V

### **5. Análisis de la legislación comparada**

#### **5.1. República de Perú**

En este país, rige la denominada Ley del Procedimiento Administrativo General contenida en el número 27444, y dentro de los aspectos más importantes de resaltar de la misma se encuentran los siguientes:

La ley es específica y regula todo lo relativo a la función de la administración pública, lo cual es positivo, y comparándolo con lo que sucede en el caso de Guatemala, existen leyes administrativas dispersas que rigen a cada una de las instituciones del sector público, lo cual ofrece dificultades especialmente en el caso de los administrados.

El Artículo 1 de la ley regula el objeto y que la misma será de aplicación para todas las entidades de la administración pública, además establece conceptos que se abordan en el contenido de la ley como entidad, poder ejecutivo, gobiernos regionales, locales, etc. El Artículo 2 estipula que el contenido de la ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollado en las entidades.

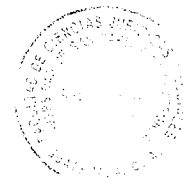


Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto. Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente ley.

El Artículo 3 establece que tiene por finalidad, establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

A partir del Artículo 4 se regulan los principios del procedimiento administrativo. Entre ellos, se encuentran:

- a) Principio de legalidad. Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas;
- b) Principio del debido procedimiento. Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido



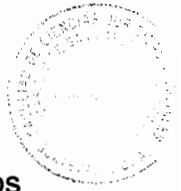
procedimiento administrativo se rige por los principios del derecho administrativo. La regulación propia del derecho procesal civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo;

- c) Principio de impulso de oficio. Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias;
- d) Principio de razonabilidad. Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido;
- e) Principio de imparcialidad. Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general;
- f) Principio de informalismo. Las normas del procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del



procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público;

- g) Principio de presunción de veracidad. En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario;
- h) Principio de conducta procedimental. La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal;
- i) Principio de celeridad. Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento;
- j) Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos



formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio;

- k) Principio de verdad material. En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público;

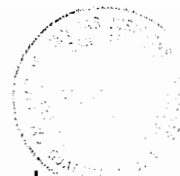
- l) Principio de participación. Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin



expresión de causa, salvo aquéllas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión;

- m) Principio de simplicidad. Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir;
- n) Principio de uniformidad. La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados;
- o) Principio de predictibilidad. La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá;
- p) Principio de privilegio de controles posteriores. La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización





posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

En el Artículo 5 se regulan las fuentes del procedimiento administrativo, y se refieren en forma detallada a las disposiciones constitucionales, tratados y convenios internacionales incorporados por el Ordenamiento Jurídico Nacional, las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente, los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.

Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas. Las resoluciones emitidas por la administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.

Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su



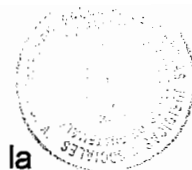
labor, debidamente difundidas. Los principios generales del derecho administrativo.

Se regulan aspectos relacionados con los actos administrativos y la nulidad de los mismos.

A partir del Artículo 29 se regula lo relativo al procedimiento administrativo y establece que se entiende como tal, al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

Dentro del procedimiento administrativo se regula todo lo relativo a un proceso propiamente dicho; en el Artículo 50 se regula los que intervienen en el procedimiento administrativo: "Sujetos del procedimiento. Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del derecho administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:

1. Administrados: la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados.
2. Autoridad administrativa: el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen al inicio, la instrucción, la



sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos."

"Artículo 51. Contenido del concepto administrados. Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse."

"Artículo 52. Derechos de los administrados. Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

1. La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso.
2. Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados.
3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo



sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.

4. Acceder a la información gratuita que deben brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad, incluyendo sus fines, competencias, funciones, organigramas, ubicación de dependencias, horarios de atención, procedimientos y características.
5. A ser informados en los procedimientos de oficio sobre su naturaleza, alcance y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.
6. Participar responsable y progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad.
7. Al cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio o actuación y exigirlo así a las autoridades.
8. Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones.
9. Conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la entidad bajo cuya responsabilidad son tramitados los procedimientos de su interés.



10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.
11. Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades.
12. A exigir la responsabilidad de las entidades y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, y
13. Los demás derechos reconocidos por la Constitución o las leyes.”

Dentro de los deberes, el Artículo 56, regula los siguientes:

1. “Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental
2. Prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos.
3. Proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento.
4. Comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la



documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.”

En cuanto al silencio administrativo y sus efectos, el Artículo 188 regula: “Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiera comunicado al administrado el pronunciamiento. El silencio administrativo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 202 de la ley.

El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes. Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos. El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.”

Se regula también el desistimiento del procedimiento, en el Artículo 189: “Desistimiento del procedimiento o de la pretensión. El desistimiento del procedimiento importará la culminación del mismo, pero no impedirá que posteriormente vuelva a plantearse igual pretensión en otro procedimiento. El desistimiento de la pretensión impedirá promover



otro procedimiento por el mismo objeto y causa. El desistimiento sólo afectará a quienes lo hubieren formulado.

El desistimiento podrá hacerse por cualquier medio que permita su constancia y señalando su contenido y alcance. Debe señalarse expresamente si se trata de un desistimiento de la pretensión o del procedimiento. Si no se precisa, se considera que se trata de un desistimiento del procedimiento.

El desistimiento se podrá realizar en cualquier momento antes de que se notifique la resolución final en la instancia. La autoridad aceptará de plano el desistimiento y declarará concluido el procedimiento, salvo que, habiéndose apersonado en el mismo terceros interesados, instasen estos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.

La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento entrañase interés general. En ese caso, la autoridad podrá limitar los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento.”

Con respecto a la ejecución de las resoluciones, se indica lo siguiente: “Artículo 192. Ejecutoriedad del acto administrativo. Los actos administrativos tendrán carácter ejecutorio, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley.



“Artículo 193. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos pierden efectividad y ejecutoriedad en los siguientes casos: Por suspensión provisional conforme a ley. Cuando transcurridos cinco años de adquirida firmeza, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos. Cuando se cumpla la condición resolutive a que estaban sujetos de acuerdo a ley. Cuando el administrado oponga al inicio de la ejecución del acto administrativo la pérdida de su ejecutoriedad, la cuestión es resuelta de modo irrecurrible en sede administrativa por la autoridad inmediata superior, de existir, previo informe legal sobre la materia.”

De la revisión de los actos en vía administrativa, revisión de oficio: “Artículo 201. Rectificación de errores. Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión. La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original.”

“Artículo 202: La revocación. Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:





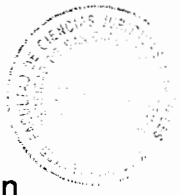
Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.

Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros. La revocación prevista en este numeral sólo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.”

De los recursos administrativos: “Artículo 206. Facultad de contradicción. Conforme a lo señalado en el artículo 108, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente. Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo. No



cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.”

Según el Artículo 207 los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración.
- b) Recurso de apelación.
- c) Recurso de revisión.

El término para la interposición de los recursos es de quince 15 días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta 30 días.

Del recurso de reconsideración. El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba.

En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

Del recurso de apelación. El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o



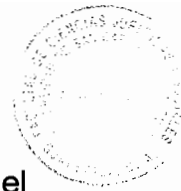
cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Del recurso de revisión. Excepcionalmente hay lugar a recurso de revisión, ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Agotamiento de la vía administrativa. Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo.

Son actos que agotan la vía administrativa:

- a. El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o
- b. El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la



interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o

- c. El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere la ley; o el acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refiere la ley; o
- d. Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.”

De la responsabilidad de la administración pública. “Artículo 238. Disposiciones Generales. Los administrados tendrán derecho a ser indemnizados por las entidades de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que el perjuicio sea consecuencia del funcionamiento de la administración.

La declaratoria de nulidad de un acto administrativo en sede administrativa o por resolución judicial no presupone necesariamente derecho a la indemnización. El daño alegado debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos. Sólo será indemnizable el perjuicio producido al administrado proveniente de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.



La cuantía de la indemnización incluirá los intereses legales y se calculará con referencia al día en que el perjuicio se produjo. Cuando la entidad indemnice a los administrados, podrá repetir judicialmente de autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido, tomando en cuenta la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal involucrado y su relación con la producción del perjuicio. Sin embargo, la entidad podrá acordar con el responsable el reembolso de lo indemnizado, aprobando dicho acuerdo mediante resolución.”

A partir del Artículo 239 se regula la responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de la administración pública, y establece lo que respecta a las faltas administrativas, las sanciones, los criterios, los registros, indemnizaciones, y lo que se puede considerar fuera de la sanción administrativa y que abarca el orden penal.

## **5.2. República de Colombia**

En este país se reformaron los procedimientos administrativos a través de la creación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; que buscaba entre otras cosas acercar la justicia al ciudadano, facilitar los trámites, ahorrar tiempo y descongestionar los despachos administrativos y judiciales; para solucionar los problemas que se habían generado entre el Estado y los particulares, ante su no celeridad.



Estas reformas se fundamentaron en que el derecho procesal constituye un instrumento valioso para arreglar las cosas que hoy día no funcionan de manera adecuada. Se diseñó para ofrecer a los particulares una mejor atención por parte de las entidades del Estado, y se orienta a todas las personas que se dirigen ante la administración pública para elevar cualquier solicitud en circunstancias tales como el ejercicio de su derecho de petición, elevación de un reclamo, una consulta, e incluso la solicitud de algún permiso.

Dentro de los aspectos a considerar de esta nueva normativa en este país, se encuentran:

Que se orienta hacia la oralidad y los particulares no tienen necesidad de auxiliarse de un profesional para acudir ante un órgano administrativo.

Se considera al ciudadano un nuevo eje central sobre el que gira esta normativa, y se pretendió imponer una nueva cultura a los funcionarios administrativos; una cultura distinta, cuya mentalidad es la de servir en el propósito de ayudar en la causa de la justicia para que los procesos no tarden en resolverse. El Código plantea el cambio de un modelo al Estado, en el que lo importante es la persona humana, sus derechos, sus posibilidades de acción, sus libertades y sus perspectivas.

Con la entrada en vigencia de este Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo, se reemplaza el que se encontraba vigente desde 1984;



con el fin de colocar al ciudadano ante la administración para que ésta no evada sus responsabilidades.

Dentro de las principales características del nuevo estatuto administrativo que se encuentra vigente a la fecha en este país, se encuentran:

- a) Se ajustan las normativas a los fines, funciones y principios de su Constitución;
- b) Se ajustan las disposiciones a la jurisprudencia de las altas cortes, fundamentalmente del Consejo de Estado y la Corte de Constitucionalidad de ese país;
- c) Se recoge en un solo estatuto la gran cantidad de normas que hoy hacen parte del Código Contencioso Administrativo, su legislación complementaria, y se incorporan de manera relevante y decidida las tecnologías de información y la comunicación al proceso, por ejemplo, audiencias orales, virtuales, notificaciones, ausencia de memoriales, sino grabaciones de solicitudes y resoluciones, práctica de pruebas en forma acelerada, etc.;
- d) Se establece la obligación para las autoridades de aplicar de manera uniforme las normas y la jurisprudencia al momento de resolver las peticiones, estando obligada a extender los efectos de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado y garantizar que quienes se encuentren en la misma situación fáctica y jurídica reciban el mismo tratamiento.



Se regula el derecho de petición ante las organizaciones e instituciones privadas como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes, o ante personas naturales, en los términos y bajo las condiciones precisas en esta ley.

Un procedimiento administrativo general y uniforme para todas las entidades del Estado.

El establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador y a pesar de que tiene característica de ser mixto, se favorece fundamentalmente la oralidad.

La unificación de procedimientos administrativos y contenciosos administrativos, así como la simplificación de los trámites.

El fortalecimiento de un régimen de medidas cautelares, convirtiendo al administrador o juez en un verdadero director del proceso y permitiéndole otorgar por esta vía, la tutela anticipada de derechos.

Haciendo un análisis comparativo de las legislaciones de Perú y Colombia con respecto a la de Guatemala; se pueden determinar los siguientes aspectos más importantes:

En el caso de la República de Perú, se cuenta con una ley de procedimientos administrativos; y si bien, podría asemejarse con lo que sucede en el caso de





Guatemala, la realidad es que no; pues en la ley peruana se regulan principios novedosos que Guatemala no establece, como el de presunción de veracidad, participación simplicidad; existe un recurso de reconsideración, lo que permite inferir que existe una ley específica que regula el procedimiento administrativo y éste es uniforme.

En el caso de la República de Colombia, se considera que su legislación se encuentra un poco mas avanzado que la de Perú y Guatemala, si se toma en cuenta que se trata de un Código de Procedimientos Administrativos, que entre otras cosas, pretende acercar la justicia al ciudadano.

Si bien en las legislaciones anteriores, incluyendo la de Guatemala, no se ha podido implementar la oralidad y publicidad, es de considerar que en el caso de Perú y Colombia, van por ese camino, al pretender en sus actuales legislaciones aspectos que contemplan la oralidad, y que no es lo mismo, en el caso de Guatemala.

### **5.3. Necesidad que se introduzca la oralidad en el proceso administrativo a través de la reforma de la Ley de lo Contencioso Administrativo**

Luego de todo lo expuesto y analizado, se puede determinar la importancia de resolver el problema de los plazos en los recursos administrativos; para ese efecto se propone la implementación de la oralidad tanto en los procedimientos administrativos como en el proceso contencioso administrativo; como sucede en otras legislaciones analizadas en



este trabajo.

A través de la introducción de la oralidad en los procesos administrativos y los relacionados al contencioso administrativo; se evitará que los particulares realicen gastos excesivos en pago de profesionales para que presenten los escritos o memoriales, o bien el pago de personas que no se encuentran capacitadas para ello; lo que hace más engorroso y tardío dichos trámites; además, permitirá la actualización y agilización del proceso administrativo tanto como el judicial administrativo, aplicando los principios que inspiran las nuevas tecnologías, como sucede en otras legislaciones.

Por lo anterior, se deben tomar como base los siguientes aspectos:

El cumplimiento de la justicia pronta es uno de los pilares fundamentales de la democracia y en el caso de Guatemala; el Estado tiene la obligación de fortalecer la democracia y la participación de los ciudadanos en los asuntos que les interesan particularmente y en forma general, en los asuntos públicos.

El principio de que la justicia debe ser pronta y cumplida es un mandato constitucional y por ende; es deber del Estado y la administración pública velar por su fiel cumplimiento; en tanto éste le confiere al ciudadano el derecho a un trámite expedito, que le brinde un total acceso a la justicia administrativa, sin dilaciones procesales en los casos en que una actuación administrativa haya lesionado sus derechos subjetivos o intereses legítimos; por cuanto los retrasos injustificados e indebidos pueden traducirse en una



denegación de ese derecho.

Derivado de lo anterior, se desprende el derecho a la tutela judicial efectiva, que puede definirse como: "El derecho de todas las personas a tener acceso al sistema judicial y a ejercer, en el seno del proceso, todas sus facultades para que los órganos jurisdiccionales estudien su pretensión y emitan una resolución motivada y conforme a derecho que, acogiendo o desestimando dicha pretensión, establezca la verdad oficial."<sup>27</sup>


A través de la oralidad se ofrece al ciudadano la expectativa de ver resuelto su caso en un espacio temporal aceptable y a su vez obliga al Estado a desplegar las acciones necesarias que garanticen que ese proceso se desarrolle en tiempo adecuado.

Se debe tener presente que en los casos en que la tutela judicial efectiva se relaciona con el término plazo razonable; el nivel de subjetividad se torna mayor, pues en caso de no tangibilizarse puede perder su sustrato normativo.

Este concepto que ha tomado vigencia en los últimos años, en especial dentro de la justicia de los países como Guatemala; presenta la bondad de que se reconoce el conjunto de elementos objetivos y subjetivos que pueden interactuar en un proceso y tiene el defecto que impide establecer certeza en el término de justicia pronta.

---

<sup>27</sup> Hernández Valle, Rubén. **El régimen jurídico de los derechos fundamentales en Costa Rica.** Pág. 22



Por lo tanto, una justicia sin retrasos es darle contenido a una garantía que representa el respeto a los intereses particulares de cada ciudadano; con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

En sentido estricto, tradicionalmente se ha entendido por principio de oralidad, aquel principio que sostiene la necesidad de que la resolución judicial se base únicamente en material procesal formulado oralmente. Sin embargo, en el sentido moderno del término, no se limita la oralidad a la simple discusión oral y menos aún la exclusión de la escritura del proceso; lo anterior, por cuanto se debe tener presente que la escritura constituye un medio para expresar y conservar el pensamiento humano y por lo tanto, en un elemento necesario para el proceso.

La aplicación del principio de oralidad en los procesos es una exigencia impuesta por los instrumentos internacionales de los derechos humanos. De esta forma, la oralidad se configura como un derecho fundamental que debe ser desarrollado por el legislador en los distintos órdenes jurisdiccionales y como ha sucedido en el ámbito penal, para adecuar los procesos a las exigencias de los instrumentos de derecho internacional, en los que Guatemala, ha sido parte.

En lo que respecta a la aplicación de este principio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos regula que: "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e

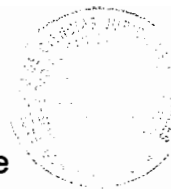


imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en igual sentido regula en su Artículo 14: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.”

De esta forma, mediante los citados instrumentos internacionales queda consagrado el derecho de toda persona a ser oída; ya no sólo para las cuestiones de orden penal, sino para la determinación de sus derechos u obligaciones de cualquier carácter administrativo, laboral, comercial, civil y familia, entre otros.

De lo anterior se deduce, que el principio de oralidad es considerado el de mayor trascendencia dentro del proceso innovador planteado por el legislador para la conformación de un nuevo cuerpo normativo, como lo sería un Código Procesal Contencioso Administrativo, que procurará una solución que permita acortar el procedimiento administrativo, y sobre todo la atención inmediata de los asuntos que plantean los particulares ante la administración pública.



La oralidad se debe concebir como un principio procesal, que conlleva una serie de reformas legislativas en el seno de un proceso oral; el cual favorecería la democratización y humanización de la justicia y el derecho; toda vez que, no sólo respeta la dignidad humana sino que mejora la comunicación procesal, haciéndola más flexible y expedita.

Varios son los aspectos que distinguen este principio, se ha hecho hincapié en el carácter dinámico que inyecta este principio al procedimiento a través de administradores y jueces activos, impulsores del proceso cuya función se encuentra orientada a dirigir, ordenar y agilizar el proceso; de igual modo se ha indicado la conveniencia en cuanto a su agilidad, la cual facilita una comunicación más expedita entre las partes y el administrador o juzgador, proporcionando con esto un carácter más humano al procedimiento.

El procedimiento oral se caracteriza por la prevalencia de la palabra hablada sobre la escritura, en donde las pretensiones de las partes, la producción de las pruebas y las alegaciones de derecho son desarrolladas mediante el procedimiento de audiencias con la presencia del administrador o juez; cuyo fallo sigue a la investigación y prueba del caso, de todo lo cual se faccionarán actas sucintas; así también, constarán en audio todas las audiencias que se realizan, tal y como se regula en el orden penal actualmente.



La importancia entonces, de la conformación de un Código Procesal Contencioso Administrativo que bien podría constituir un texto de carácter mixto; es decir, que combine el elemento escrito y el oral, dado que no puede concebirse un procedimiento oral en todos sus extremos, pues forzosamente existen actuaciones que deben desarrollarse dentro de un contexto escrito; toda vez que lo que se pretende es resguardar las actuaciones que requieren de precisión y conservación como es el caso de la resolución final o la inicial, la demanda, contestación y contrademanda; es decir, las fundamentales, todo lo demás podría constar en cd o en audios y constancia escrita de dichas actuaciones.

Por otra parte, la oralidad ha sido reservada para aquellas actuaciones en donde la espontaneidad e inmediatez hace de este principio un elemento fundamental.

Por lo tanto, la columna vertebral de todo proceso administrativo debe ser la oralidad; entendida ésta como el conjunto de principios como lo son la concentración, la inmediación, la identidad física del administrador y sobre todo, la dignificación del proceso; en el sentido de que se establece una comunicación directa entre el administrado y el administrador; lo que reivindica la dignidad de la persona, porque ya no hay una muralla de papel entre la administración y el administrado, como ha existido siempre, en los procesos escritos o predominantemente escritos.

Por eso al momento de resolver cualquier proceso administrativo tiene que tenerse en cuenta la concertación que tiene relación directa con la justicia pronta y cumplida en el

proceso, dentro de un plazo razonable; además la intermediación garantiza esa mayor comunicación, más fluida entre el Juez o administrador y las partes.

La oralidad supone un cambio en la concepción procesal y del mundo marcando un hito fundamental, porque se trata de dar el salto cualitativo de un proceso, predominantemente escrito a uno predominantemente oral. De esta manera se puede decir que se trata de un concepto adoptado por la necesidad de expresar en una fórmula simple y representativa un conjunto de ideas o caracteres; es decir, es un concepto que engloba un sistema de principios inseparables, al conjunto de los cuales es necesario referirse si se quiere entender el verdadero sentido de esta expresión; ellos son los principios de intermediación, concentración y publicidad.

### **Ventajas de la oralidad**

La aplicación de este principio permite la intermediación y el contacto directo entre las partes, el órgano administrativo o tribunal y todas las pruebas.

También permite mayor celeridad, pues las gestiones se formulan y se resuelven en audiencia; proporcionando de esta forma menos posibilidades para la utilización de maniobras dilatorias de abogados o bien malas presentaciones de demandas, que retrasan los procedimientos.

Resulta más confiable, toda vez que las partes pueden controlar la prueba y las resoluciones en el curso de la audiencia.





Garantiza el control popular de los actos de la administración pública. Además impide que el administrador o juez delegue funciones en los auxiliares.

Permite como se dijo antes, el contacto directo del juez o administrador con las partes, o peritos y las pruebas, lo que le permite tener un mejor conocimiento del proceso y garantiza el cumplimiento de una justicia pronta y cumplida sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.

Además, tiene en las partes un efecto de desahogo por el enfrentamiento directo con la contraparte; en general, favorece la resolución inmediata de las gestiones de los particulares, y limita el planteamiento de recursos de revocatoria o reposición de conformidad con lo que regula la Ley de lo Contencioso Administrativo.





## CONCLUSIONES

1. Todas las peticiones hechas por los particulares a la administración pública, se convierten en un verdadero calvario para los mismos; no sólo por la tardanza sino también porque no hay una metodología uniforme que indique los requisitos y procedimientos.
2. Derivado de las resoluciones administrativas es que se suscitan las quejas y disconformidad por parte de los ciudadanos hacia la autoridad que las emitió; sin embargo, de acuerdo al derecho de defensa, no existen en la actualidad mecanismos ágiles, adecuados y técnicos que tengan los ciudadanos para hacer uso de su derecho de impugnación a dichas resoluciones administrativas.
3. Los retrasos en la resolución de los recursos administrativos planteados por los particulares; violentan por parte de los administradores o la autoridad, principios inclusive de carácter constitucional.
4. El retraso en la resolución de peticiones simples o procedimientos administrativos, se originan por la sobrecarga de trabajo de los órganos públicos.
5. No existe unificación de criterios para resolver las impugnaciones de las resoluciones administrativas, principalmente en lo que se refiere al recurso de reposición que lo resuelve el mismo órgano que denegó la petición.





## RECOMENDACIONES

1. La administración pública debería crear un formulario único para ejercer el derecho de petición en el cual se indiquen los requisitos y la metodología a seguir por parte del particular, para facilitarle a éste los procedimientos.
2. El Organismo Ejecutivo debe capacitar a todos los funcionarios públicos, para que realicen su trabajo de forma ágil, eficaz, conforme a la ley y sobre todo respetando los derechos humanos de los particulares.
3. El silencio administrativo deviene por la falta de resolución a una petición o por la tardanza en resolver la misma; en todo caso la administración pública tiene que respetar el derecho de petición de los particulares y los plazos para resolver.
4. La atención a los ciudadanos o administrados por parte de las autoridades, es prioritaria y debe mejorarse cada día; por lo que las resoluciones administrativas y su procedimiento, tienen que garantizar el derecho de defensa de los administrados.
5. Para la mejor aplicación de los medios de impugnación en la administración pública se tiene que reformar la Ley de lo Contencioso Administrativo e implementarse la oralidad para la resolución de peticiones o procedimientos administrativos.





## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Romero. **Manual de derecho administrativo**. 1ª. ed. Guatemala: (s.e.) 2004.

BUITRAGO, Ignacio J. Fernando M. Dramis. **Elementos de derecho administrativo**, Buenos Aires, Argentina: Ed. Oxford, (s.f.).

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 10a. ed. Tomo II. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1998.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Tomo II. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2006.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Tomo II. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2006

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Tomos I y II. 13a. ed. Actualizada. Parte General. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, 2002.

FRAGA, Gabino. **Tratado de derecho administrativo y derecho público general**, Tomo I. Madrid, España: Ed. Thonson Civitas, 2004.

GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo parte general**. 8a. ed. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1987.

HERNÁNDEZ VALLE, Carlos Ariel. **Acto administrativo, teoría general**. 3ª. ed. México: Ed. Legis, 2004.

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

STONER, James y Charles Wankel. **Manual de derecho administrativo**, Bogotá, Colombia: Ed. Temis, 1984.



**Legislación:**

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

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

**Declaración Universal de Derechos Humanos.** Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948.

**Código Tributario.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 6-91, 1991.

**Código Procesal Civil y Mercantil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 107, 1964.

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

**Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 63-88, 1988.

**Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1-98, 1998.

**Ley del Organismo Judicial.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.

**Ley Orgánica del Ministerio Público.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 40-94, 1994.





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

**Ley de Migración.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 95-98, 1998.

**Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 126-97, 1997.

**Reglamento de la Ley de Migración.** Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 529-99, 1999.

**Reglamento de la Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala.** Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 432-2002, **2002.**