

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



**REFORMA AL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO, IMPLEMENTANDO  
LA PARTICIPACIÓN DE LA PARTE AFECTADA EN JUICIO DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**OSCAR OSWALDO BARRIENTOS ARAGÓN**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2017**

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

**REFORMA AL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO, IMPLEMENTANDO  
LA PARTICIPACIÓN DE LA PARTE AFECTADA EN JUICIO DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**OSCAR OSWALDO BARRIENTOS ARAGÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, agosto de 2017

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia  
VOCAL V: Br. Fredy Noé Orellana Orellana  
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICO  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**PRIMERA FASE:**

Presidente: Lic. Carlos Urbina Mejía  
Vocal: Licda. Dora Imelda Vásquez Díaz  
Secretaria: Licda. Vilma Corina Bustamante de Ortiz

**SEGUNDA FASE:**

Presidente: Licda. Dilia Augustina Estrada García  
Vocal: Lic. Juan Ramiro Toledo Alvarez  
Secretario: Licda. Evelyin Malú Hernández Pinedo

**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).



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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 10 de abril de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, RODOLFO BARAHONA JÁCOME  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
OSCAR OSWALDO BARRIENTOS ARAGÓN, con carné 30143,  
 intitulado REFORMA AL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO, IMPLEMENTANDO LA PARTICIPACIÓN DE LA  
PARTE AFECTADA EN JUICIO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

*[Handwritten signature]*  
**DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

*[Handwritten signature]*  
 Asesor(a)  
**Rodolfo Barahona Jácome**  
 ABOGADO Y NOTARIO

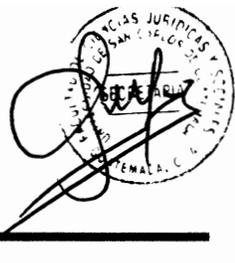
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS  
 GUATEMALA, C. A.

Fecha de recepción 18 / 10 / 2014





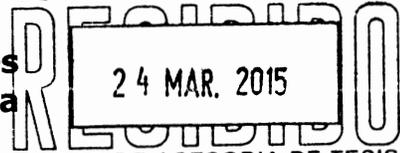
LIC. RODOLFO BARAHONA JÁCOME  
Abogado y Notario – Colegiado 6774  
12 CALLE 1-17 ZONA 3  
TEL. 57121281



Guatemala, 24 de mayo de 2014.

**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**

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: \_\_\_\_\_

Firma: *[Firma manuscrita]*

**Distinguido Doctor:**

En atención al nombramiento como Asesor de Tesis, del Bachiller **OSCAR OSWALDO BARRIENTOS ARAGÓN**, me dirijo a usted, haciendo referencia a la misma, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir el Dictamen correspondiente; y habiendo asesorado el trabajo encomendado,

**EXPONGO:**

- A) Respecto al nombre del trabajo de tesis, se nomina de la siguiente manera: **"REFORMA AL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO, IMPLEMENTANDO LA PARTICIPACIÓN DE LA PARTE AFECTADA EN JUICIO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**.
- B) En cuanto al contenido científico y técnico de la presente investigación, se centra en la necesidad de establecer la reforma al Proceso Económico Coactivo, dándole participación a la parte afectada, quien se vulnerada en su derecho de defensa, al no participar en el Proceso Contencioso Administrativo.
- C) En la revisión del trabajo de tesis, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió, en argumento de lo anterior, procedí a revisar los diferentes métodos empleados, los cuales fueron; el analítico, cuyo cometido fue descomponer el tema central en varios subtemas, con el propósito de encontrar posibles soluciones; el deductivo que partió de generalizaciones universales permitiendo obtener inferencias particulares; el sintético mediante el cual se relacionaron hechos aislados para poder así formular una teoría unificando diversos elementos y el inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia. Las técnicas utilizadas fueron la observación y las encuestas.

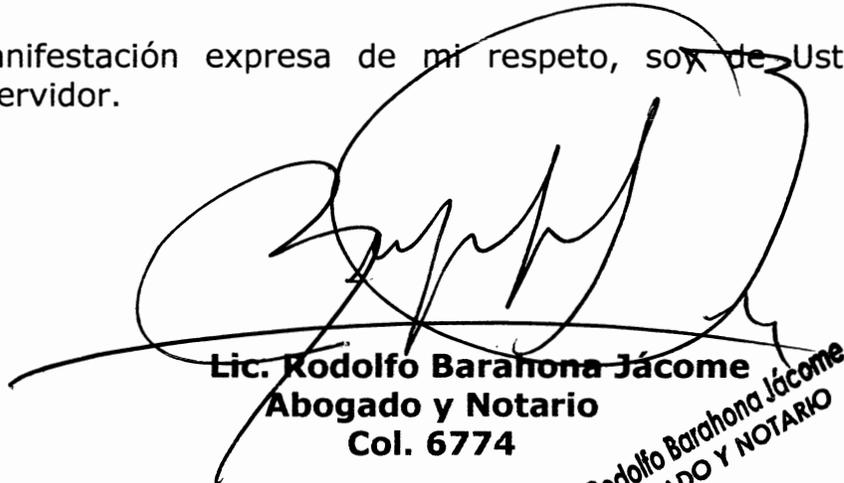


**LIC. RODOLFO BARAHONA JÁCOME**  
**Abogado y Notario – Colegiado 6774**  
12 CALLE 1-17 ZONA 3  
TEL. 57121281



- D) La contribución científica, es demostrar que en la mayoría de procedimientos administrativos, las controversias se originan por decisiones tomadas en excesiva arbitrariedad por la administración pública, habiendo muchos casos en los que los órganos del Estado, violan derechos de los administrados.
- E) Se comprobó que la bibliografía fuera la correcta, que los métodos y técnicas fueron aplicados adecuadamente, en virtud que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo; y en cuanto a la conclusión discursiva, comparto los argumentos vertidos por el autor, puesto que la misma se encuentra estructurada de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas.
- F) Expresamente declaro que no soy pariente del estudiante dentro de los grado de ley.
- G) Se establece, que se cumplieron los requisitos exigidos por el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su deferente servidor.



**Lic. Rodolfo Barahona Jácome**  
**Abogado y Notario**  
**Col. 6774**

**Lic. Rodolfo Barahona Jácome**  
**ABOGADO Y NOTARIO**



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

*[Handwritten Signature]*  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 SECRETARIA  
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 GUATEMALA, C. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de junio de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante OSCAR OSWALDO BARRIENTOS ARAGÓN, titulado REFORMA AL PROCESO ECONÓMICO COACTIVO, IMPLEMENTANDO LA PARTICIPACIÓN DE LA PARTE AFECTADA EN JUICIO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

WELM/srfs  
*[Handwritten Signature]*

*[Handwritten Signature]*  
 Lic Daniel Mauricio Tejeda Ayestas  
 Secretario Académico  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 SECRETARIA  
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 GUATEMALA, C. A.

*[Handwritten Signature]*  
 Lic. Avidán Ortiz Orellana  
 DECANO  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 DECANATO  
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 GUATEMALA, C. A.





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser sublime del universo.
- A MIS PADRES:** Creadores y forjadores de mi vida.
- A MI ESPOSA:** Incansable compañera de lucha.
- A MIS HIJOS:** Pilares fundamentales de mi existencia.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por cobijarme en el techo de la sabiduría.
- A:** El bufete jurídico "COMTE & FONT" LEGALSA, por su apoyo incondicional en mi formación profesional.
- A:** Usted especialmente.

## PRESENTACIÓN



Se realizó una investigación cuantitativa, para la obtención de mayor cantidad de datos válidos, para la presentación final. Siendo necesario determinar en la rama del derecho procesal administrativo, cuáles son las consecuencias jurídicas, sociales y económicas derivadas, del establecimiento de que en la mayoría de procedimientos administrativos, existen controversias que se originan por decisiones tomadas en excesiva arbitrariedad por la autoridad que resuelve o realiza un acto en contra de los administrados, realizando una investigación que abarca un período que inicia en el mes de enero del 2014 a mayo del 2015.

Como sujetos de la investigación se encuentran los administrados y como objeto de la misma están los actos o resoluciones administrativas, a través de las cuales la población se ve perjudicada en sus derechos, sin que exista una certeza de que la administración actúa dentro de sus facultades, lo que obliga al administrado a defenderse, sin mayores posibilidades de una resolución a su favor.

Derivado del trabajo realizado, se determina jurídicamente, que la legislación actual no responde ni garantiza el derecho de defensa del administrado, porque la administración pública, a través de resoluciones y desarrollo de actos procesales, puede lesionar los derechos del sujeto obligado en la administración pública.

La presente investigación, ofrece como aporte académico, la funcionalidad de los actos de la administración pública y sus efectos procesales, así como las falencias de los mismos, lo redundando en una arbitrariedad en su utilización, frente al administrado.



## **HIPÓTESIS**

**La presente investigación de tesis, se realizó según la variable independiente y en el presente estudio influyen instituciones como los órganos jurisdiccionales que conocen del proceso contencioso administrativo.**

**Como estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, encaminé mi investigación, tomando como unidad de análisis a los administrados, frente a las resolución o actos de la administración pública.**

**La hipótesis operativa utilizada en esta investigación, pretendió realizar un análisis de los efectos negativos en la población que debe enfrentar un proceso económico coactivo y posteriormente un proceso contencioso administrativo, así como los efectos de poder quedar en un momento determinado en estado de indefensión.**



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

El método utilizada para la comprobación de la hipótesis, fue el deductivo, el cual consiste en la aplicación de este método se necesita de silogismos lógicos, en donde silogismo es el argumento que consta de tres proposiciones, es decir se comparan dos extremos denominados premisas o términos, con un tercero para descubrir la relación entre ellos.

La hipótesis planteada en el plan de investigación, fue validada al ser afirmada con la información y el análisis del trabajo final de la investigación, llegando a la conclusión que existe un grado de indefensión de los administrados, cuando no se les da la oportunidad de intervenir en el proceso contencioso administrativo, derivado de la forma en que está estructurado dicho proceso, lo que dificulta el ejercicio de derecho de defensa.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. El Estado y la administración pública.....	1
1.1. La base de la administración pública y el derecho administrativo.....	1
1.2. Concepto general de administración y administración pública.....	4
1.3. Sistemas, técnicas o formas de organización de la administración pública.....	5
1.3.1. La centralización o concentración administrativa.....	6
1.3.2. La desconcentración administrativa.....	6
1.3.3. La descentralización administrativa.....	8
1.3.4. La autonomía.....	9
1.3.5. Clases de administración o formas de administrar.....	11
1.3.5.1. De planificación.....	12
1.3.5.2. Ejecutiva.....	14
1.3.5.3. De control.....	14
1.3.5.4. De asesoría.....	15
1.4. Control de la actividad administrativa del Estado.....	15
1.4.1. Control interno.....	18
1.4.2. Control directo.....	19
1.4.3. Control judicial.....	20
1.4.4. Control constitucional.....	21
1.4.5. Control parlamentario.....	21
1.4.6. Control de respeto a los derechos humanos.....	22



**Pág.**

1.4.7. Control del gasto público.....	22
---------------------------------------	----

## **CAPÍTULO II**

2. La personalidad del Estado y el acto administrativo.....	25
2.1. Definición de Estado.....	25
2.2. La personalidad jurídica del Estado.....	26
2.3. Elementos del Estado.....	27
2.3.1. Población.....	28
2.3.2. Territorio.....	28
2.3.3. Poder público o autoridad.....	29
2.4. El fin del Estado.....	29
2.5. La competencia administrativa.....	31
2.6. La jerarquía administrativa.....	34
2.7. Los actos administrativos.....	35
2.8. Características del acto administrativo.....	37
2.8.1. La ejecutividad y la ejecutoriedad.....	37
2.8.2. Ejecución propia o directa.....	39
2.8.3. Ejecución impropia, indirecta o judicial.....	39

## **CAPÍTULO III**

3. El proceso contencioso administrativo y económico coactivo.....	41
3.1. Conflicto jurídico.....	45
3.2. Naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo.....	47
3.3. Principios del proceso contencioso administrativo.....	48

3.4. Concepto del contencioso administrativo.....	50
3.5. La fase procesal del contencioso administrativo.....	50
3.6. Procedimiento económico coactivo.....	54

## **CAPÍTULO IV**

4. La reforma al proceso económico coactivo, implementando la participación de la parte afectada en juicio de lo contencioso administrativo.....	59
4.1. El principio de juridicidad.....	59
4.2. El abuso y la desviación del poder público.....	61
4.3. La legitimidad activa y pasiva en el proceso contencioso administrativo.....	62
4.4. La procedencia del juicio económico coactivo.....	63
4.5. Planteamiento de la demanda.....	64
4.6. Audiencia al demandado.....	69
4.7. La reforma al proceso económico coactivo, implementando la participación de la parte afectada en juicio de lo contencioso administrativo.....	70
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>77</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se explica en la necesidad de realizar un análisis doctrinario sobre la función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual tiene como función principal resolver judicialmente los conflictos que emanen de relaciones entre Estado y administrados.

El problema se centra en el análisis de que en la mayoría de procedimientos administrativos, las controversias o inconformidades, se originan por decisiones tomadas en excesiva arbitrariedad, habiendo muchos casos en los que la Administración Pública, ni siquiera admite a trámite los recursos administrativos contemplados en la ley, debiendo previo acudir a la jurisdicción contencioso administrativo. Se busca por medio de la acción constitucional del amparo, que al recurso rechazado, se le otorgue el trámite administrativo, con el objeto que la resolución final reúna las características necesarias, para ser considerada como una resolución que causó estado..

La hipótesis formulada establece que es necesaria la participación en el proceso económico coactivo de la parte demandada que se ve desplazada por el órgano superior que debe establecer a la entidad que es señalada como infractor o no de la denuncia, sin poder participar directamente el demandante.

Los objetivos se centraron en determinar la importancia que en la actualidad existe en cuanto a la implementación de los demandante en forma directa y no solo apoyando al órgano superior. Así también demostrar la importancia de la



igualdad de participación tanto en el proceso económico coactivo, como en el contencioso administrativo.

El trabajo desarrollado se dividió en cuatro capítulos: El primero trata lo relativo al Estado y la administración pública; en el segundo se expone la personalidad del Estado y el acto administrativo; el tercero establece el Proceso Contencioso Administrativo y Económico Coactivo; y el cuarto contiene la reforma al proceso económico coactivo, implementando la participación de la parte afectada en juicio de lo contencioso administrativo.

En el desarrollo de la presente investigación, se utilizaron los siguientes métodos: El analítico para comprender los elementos y aspectos relevantes del fenómeno investigado; el deductivo para establecer la ubicación del problema de orden administrativo; las técnicas empleadas fueron la bibliográfica y documental, que permitieron la elaboración de los capítulos.

Finalmente, es una realidad que el Estado debe procurar un ordenamiento administrativo transparente, que permita incluso aplicar el derecho de igualdad no sólo en el ámbito de la administración pública, sino procesal.



## CAPÍTULO I

### 1. El Estado y la administración pública

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente.

Para ello a través de la evolución de la administración pública, se trata de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

#### 1.1. La base de la administración pública y el derecho administrativo

La administración en sí, caracterizada con amplitud como aplicación de medios a fines, puede considerarse en las diversas esferas jurídicas, es decir en el derecho privado y derecho público.

“Ordenamiento económico de los medios de que se dispone y uso conveniente de ellos para proveer a las propias necesidades.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág.36

El Estado de Guatemala, ejerce sobre las diferentes instituciones públicas, el ejercicio de su poder soberano, basando su actuar, en normas de carácter administrativo. El derecho administrativo, es una rama del derecho público que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares.

“es un conjunto de normas y de principios de derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades de la colectividad, bajo el orden jurídico estatal.”<sup>2</sup>

En el se establece el conjunto de doctrinas, principios y normas jurídicas que regulan la actividad, estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, así como sus relaciones con los administrados.

“El conjunto de normas reguladoras de las instituciones sociales y de los actos del poder ejecutivo para la realización de los fines de pública utilidad... rama del derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del poder ejecutivo, según la Constitución, para el cumplimiento de la misión del Estado en la vida”<sup>3</sup>

Como características del derecho administrativo, se enuncian las siguientes:

---

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 230

<sup>3</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Pág. 572



**a) Dinámico o mutable**

Debido a que es un derecho cambiante, debe ajustarse a una realidad social y en beneficio de la población más que cualquiera otra ciencia jurídica. El constante desarrollo y evolución que tiene la administración pública para obtener el bienestar general que realiza a través del servicio público es la principal causa de mutación.

**b) Rama del derecho público**

En el se establece la actividad del Estado la cual se encuentra encaminada al cumplimiento y satisfacción de los intereses públicos.

**c) No codificado**

Derivado de la variedad de leyes administrativas que la conforman, no se ha logrado su unificación en un solo cuerpo de leyes.

**d) Derecho autónomo**

Su independencia de la base común del derecho, la logra, al abarcar un conjunto de doctrinas propias, tener métodos específicos, un contenido extenso que merece un estudio conveniente y particular, tener leyes propias y

contar con órganos jurisdiccionales que dirimen exclusivamente conflictos de la materia.

**e) Subordinado**

Se encuentra subordinado a la ley constitucional, lo cual doctrinariamente se llama constitucionalización del derecho administrativo.

**f) Es un de derecho de joven formación**

ius novum, pues surge con la Revolución Francesa y la consolidación del estado de derecho; sin embargo, su estudio en forma independiente se manifiesta a principios del siglo XX.

**1.2. Concepto general de administración y administración pública**

Para Cabanellas administración en sentido amplio es: "Gestión, gobierno de intereses o bienes; en especial, de los públicos..."<sup>4</sup>

"La actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye función típica del poder

---

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 167

ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el derecho administrativo.”<sup>5</sup>

“La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión”<sup>6</sup>

### **1.3. Sistemas, técnicas o formas de organización de la administración pública**

Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política”.

---

<sup>5</sup> Ossorio. **Op. Cit.** Pág.37

<sup>6</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo.** Pág. 4

Dentro de las formas de organización administrativa, se pueden enunciar cuatro, siendo las que a continuación se desarrollan.

### **1.3.1. La centralización o concentración administrativa**

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando los órganos de la administración tienen una relación de dependencia y subordinación directa e inmediata con el órgano superior de la misma.

Se caracteriza principalmente por dos circunstancias, la primera establecida por todas las funciones estatales que se concentran en un órgano superior, ejerciendo todas las facultades públicas de decisión, revisión, mando, vigilancia, disciplina y nombramiento; y la segunda la existencia de una relación de jerarquía entre los órganos inferiores con el superior. Ese órgano superior jerárquico o jefe supremo de la administración pública, lo constituye el presidente de la república como titular del Organismo Ejecutivo.

### **1.3.2. La desconcentración administrativa**

Forma de organización administrativa que tiene lugar cuando a un órgano inferior se le confieren ciertos poderes de administración del que jerárquicamente depende, para que los ejerza a título de competencia propia,



bajo determinado control del órgano superior. Se caracteriza principalmente por cinco circunstancias:

- Existe una independencia relativa o parcial, pues aún existe vínculo de dependencia entre el órgano superior y el inferior.
- La competencia del inferior es limitada, pues las facultades son dadas en cierta materia, generalmente en la prestación de servicios públicos específicos, en sus demás actividades el órgano está centralizado;
- El traspaso de poderes debe tener origen legal;
- El órgano superior es quien nombra a su personal y el que ejerce control sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueron dados; y
- Al órgano desconcentrado se le puede otorgar cierto patrimonio y manejo autónomo de su presupuesto.

Los autores del derecho administrativo sitúan la desconcentración administrativa como un punto intermedio entre la centralización y la descentralización.

### **1.3.3. La descentralización administrativa**

Forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a un órgano administrativo, quien actúa con independencia funcional al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de prestar ciertos servicios públicos a la colectividad.

La descentralización administrativa se caracteriza principalmente por seis circunstancias siendo las siguientes:

- El órgano central les ha transferido a los órganos descentralizados los poderes de decisión y de mando;
- Sin perder su calidad de estatal, el órgano descentralizado goza de independencia administrativa, es decir, que realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio a que en ciertos casos se ejerza determinado control o vigilancia;
- Para ejercer mejor sus facultades y atribuciones el Estado a través de la ley ordinaria les ha dado personalidad jurídica y patrimonio propio para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones por sí mismos, es

decir, que se crea una nueva persona jurídica de carácter público distinta del Estado, pero parte de la estructura estatal;

- Poseen un régimen jurídico propio, constituido por su Ley Orgánica, la cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad;
- Pueden manejar su presupuesto con el objeto de que administren sus recursos y realicen sus actividades económicas por sí mismos, sin embargo, ésta independencia financiera es relativa, pues deben hacerlo conforme a su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional la Contraloría General de Cuentas; y
- Pueden emitir sus propias normas jurídicas (estatutos y reglamentos), pero sin violar la Ley Orgánica que las creó ni la Constitución Política de la República.

#### **1.3.4. La autonomía**

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado por disposición de la ley transfiere determinadas facultades y

atribuciones a un órgano administrativo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento (autarquía).

Se caracteriza principalmente por seis circunstancias que con las que se describen a continuación:

- Generalmente la autonomía es reconocida por la ley de orden constitucional;
- Los órganos autónomos están dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que sin perder su calidad de estatal constituyen una persona jurídica de carácter público distinta del Estado, contando con capacidad para tomar sus propias decisiones y gestionar sus asuntos por sí mismos;
- Las entidades autónomas no dependen del Organismo Ejecutivo, el cual no ejerce ninguna clase de control político o financiero, pues no manejan fondos públicos sino privativos;
- Su grado de emancipación funcional, administrativa y financiera es mayor que la descentralización, pues tiene como elemento esencial la autarquía, lo cual les permite el autofinanciamiento, gozando de gran independencia

económica al disponer libremente de sus propios recursos y captarlos por sí mismos sin depender del Presupuesto General del Estado;

- Los órganos autónomos pueden designar a sus propias autoridades, teniendo su propio representante legal; y
- Se rigen por sus propias leyes, lo que los faculta a crear sus estatutos y reglamentos.

El autor de la presente investigación considera que, en nuestro medio técnicamente no existe una verdadera autonomía, ya que las entidades denominadas autónomas carecen de suficientes ingresos propios, por lo que se encuentran presupuestadas, dependiendo así financieramente del Estado, por lo que al captar fondos públicos son fiscalizadas por mandato constitucional por la Contraloría General de Cuentas. El órgano central ejerce control sobre las mismas y en algunos casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, de allí que se hable de una semiautonomía.

### **1.3.5. Clases de administración o formas de administrar**

Fundamentalmente dentro de la administración pública, existen cuatro clases de administración o formas de administrar, siendo las siguientes:



- De planificación;
- Ejecutiva;
- De control; y,
- De asesoría.

#### **1.3.5.1 De planificación**

La planificación, no es más que fijar con precisión lo que va a realizarse a futuro, es fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientar a la administración al desarrollo de sus operaciones determinando el tiempo y los números, necesarios para su realización.

Será entonces dirigir a la administración pública al desarrollo de sus actividades, estableciendo las soluciones necesarias.

La actividad de planificar es tan importante como el que hacer de la administración pública, ya que los planes deben ser de tal naturaleza que pueda decirse que existe uno solo objetivo, un solo plan general.



La planificación va de la mano con la coordinación, que significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado.

Es necesario obtener los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación.

Puesto que en las funciones que se ejerce se estudia la integración de cosas, refiriéndose especialmente a las personas y sobre todo, al aspecto específicamente administrativo.

“Establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones en plazos de intermedia duración... En este último sentido, en moderna aceptación, la Academia habla de un plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objeto determinado; tal como el desarrollo económico, la investigación científica o el funcionamiento de una industria.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cabanellas, Guillermo. **Op. Cit.** Pág. 259

### **1.3.5.2. Ejecutiva**

La administración ejecutiva es la que decide y ejecuta, realmente tiene y ejerce la competencia administrativa. Posee la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Dentro de la administración pública existen otros órganos que no deciden ni ejecutan como los órganos de control, los órganos asesores, etc. Ejemplo de órganos ejecutivos: El Presidente de la República, Ministros de Estado, Directores Generales, Concejos Municipales, etc.

### **1.3.5.3. De control**

Esta clase de administración, se encarga que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas.

Se trata de órganos con independencia de funciones, tales como la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República.

Respecto al control Guillermo Cabanellas, señala: "Predominio, hegemonía, supremacía... dirección, guía."<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 362

#### **1.3.5.4. De asesoría**

Respecto a la asesoría, se desarrolla una actividad importante dentro de la administración pública. Se desarrolla a través de órganos que su función es aconsejar o asesorar al órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce la competencia administrativa, se puede citar como ejemplo a la Procuraduría General de la Nación.

“Administración consultiva. El conjunto de órganos técnicos que asesoran a la administración central, formado por diversos Consejos, juntas, institutos, comisiones.”<sup>9</sup>

#### **1.4 Control de la actividad administrativa del Estado**

Existe una creciente conciencia sobre la necesidad de evaluar la gestión de los organismos públicos, estableciendo para ello sistemas internos y externos de control que examinen el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos, y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

En este contexto parece recomendable además la creación de instituciones nacionales de evaluación que permitan desarrollar estos sistemas, se hace

---

<sup>9</sup> **Ibid.** Pág. 168

#### **1.3.5.4. De asesoría**

Respecto a la asesoría, se desarrolla una actividad importante dentro de la administración pública. Se desarrolla a través de órganos que su función es aconsejar o asesorar al órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce la competencia administrativa, se puede citar como ejemplo a la Procuraduría General de la Nación.

“Administración consultiva. El conjunto de órganos técnicos que asesoran a la administración central, formado por diversos Consejos, juntas, institutos, comisiones.”<sup>9</sup>

#### **1.4 Control de la actividad administrativa del Estado**

Existe una creciente conciencia sobre la necesidad de evaluar la gestión de los organismos públicos, estableciendo para ello sistemas internos y externos de control que examinen el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos, y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

En este contexto parece recomendable además la creación de instituciones nacionales de evaluación que permitan desarrollar estos sistemas, se hace

---

<sup>9</sup> **ibid.** Pág. 168



necesario simplificar la relación de los ciudadanos con los distintos niveles de la administración pública, deben crearse instancias transversales de decisión y de gestión, haciendo a ésta más ágil y eficiente. Los procesos de control deben ser reforzados y profundizados.

A este fin se recomienda la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de la información, tanto para mejorar el funcionamiento interno de la administración pública como para hacerlo más transparente a la ciudadanía.

Estas reformas del Estado deben ser también reformas políticas. Pueden y deben realizarse con un sentido profundamente democrático, evaluando y haciendo más transparente el funcionamiento de la administración pública, lo que significa permitir el acceso a la información para que la ciudadanía exija cuentas sobre la gestión pública.

Por tanto, las reformas del Estado no deben apuntar sólo a lograr servicios públicos más eficientes y de mayor calidad, sino también a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento de la democracia.

El control implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorías, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos, etc., máxime cuando se realizan al amparo de una Ley de Contrataciones del Estado, que invita a



licitar o cotizar un producto o servicio y tanto los oferentes como el resto de la ciudadanía, confían en el buen actuar de la administración pública y en la transparencia del proceso.

Los medios de control deben estar bien establecidos, para estar vigilantes con el actuar de los funcionarios y empleados públicos de las diferentes instituciones del Estado, debe implementarse el control, naturalmente en normas legales, para que estos controles sean efectivos.

En la actividad administrativa hay varias clases de control y se pueden clasificar de la forma siguiente:

- Interno;
- Directo;
- Judicial;
- Constitucional;
- Parlamentario;
- De respecto a los derechos humanos;



- Del gasto público.

#### **1.4.1. Control interno**

Es el que se realiza internamente en la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados, como ejemplo: El Ministro ejerce control sobre sus directores generales.

Se da normalmente dentro de los órganos jerarquizados y es uno de los poderes que otorga la jerarquía, el poder disciplinario, de revisión, de revocatoria. Siendo un tipo de control basado en jerarquía, no es una garantía para el particular en la actividad desarrollada por las diferentes dependencias del Estado, puesto que el administrado no interviene en esta actividad, pues éste es interno y no existe una notificación previa al particular, es decir que no es una obligación del superior que controla, el hacerlo saber al particular.

La importancia radica en la administración pública cuando concurre ciertos elementos tales como:

- Que exista una jerarquía plena entre los órganos administrativos, siendo de una misma competencia.

- Que el control se de previamente al acto de la notificación al particular, quien al consentir la resolución, solo él puede exigir el control a petición de parte.

#### **1.4.2. Control directo**

Es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

Estos recursos se encuentran enmarcados en diversas leyes y aunque se denominen de igual forma, se encuentran regulados con distintos procedimientos. Es decir que a través de los recursos administrativos, se controlan los actos de la administración que les afectan.

Los medios de impugnación o recursos administrativos, son un medio de control directo o una facultad que la ley le otorga a los particulares, para oponerse a las resoluciones o actos de los órganos administrativos. De los mismos se hará uso si la administración pública no basa sus actos en el principio de legalidad o en el principio de juridicidad y en lo que se denomina justicia administrativa.

“Esos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de

violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.”<sup>10</sup>

### **1.4.3. Control judicial**

El que se ejerce ante los tribunales de justicia a través del proceso de lo Contencioso Administrativo y el Proceso de Amparo.

El proceso contencioso administrativo es un medio de control privativo, que los particulares tienen, una vez agotada la vía administrativa. El Artículo 221 de la Constitución Política de la República establece: “Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contiendas por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.”

La Corte de Constitucionalidad, en el texto que contiene la Constitución Política de la República y su interpretación, establece: “... el principio de control jurídico de los actos de la administración, de manera que sus resoluciones directas o de sus entidades pueden ser revisadas a fin de evitar a los gobernados la lesión de sus derechos fundamentales y legales. El cuerpo procesal aplicable para tal objeto es la Ley de lo Contencioso

---

<sup>10</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 434



Administrativo, la que a fin de concentrar y reducir diversos medios de impugnativos dispuestos en materia administrativa, para agotar esta vía que previamente obliga a acudir a la jurisdicción, los redujo a los recursos de revocatoria y reposición.”<sup>11</sup>

#### **1.4.4. Control constitucional**

El que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado, no violen con sus actos los preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza. La Corte de Constitucionalidad debe responder en todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, para que se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.

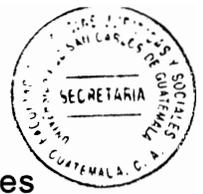
#### **1.4.5. Control parlamentario**

El que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación dirigida hacia los diferentes Ministros de gobierno.

El Artículo 166 de la Constitución Política preceptúa: “Los Ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan

---

<sup>11</sup> Corte de Constitucionalidad, **Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad**. Pág. 175



aquéllas que se refieren a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.”

#### **1.4.6. Control de respeto a los derechos humanos**

Es el que se realiza para garantizar el respeto a los derechos humanos y se ejerce por una figura creada por la Constitución y recae en dos órganos:

- La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República;
- y,
- El Procurador de los Derechos Humanos.

#### **1.4.7. Control del gasto público**

La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada con funciones de fiscalización de los ingresos, egresos y en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los contratista de obras públicas y de cualquier persona que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

El Artículo 323 de la Constitución Política establece: “... La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones



fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.



## CAPÍTULO II

### 2. La personalidad del Estado y el acto administrativo

Siendo el Estado la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder. También se le ha llamado poder público o poder estático, porque es uno y único.

La división de poderes no es sino la distribución del poder estático entre distintos centros o complejos orgánicos para el ejercicio preferente por parte de cada uno de ellos, de determinadas funciones, todas ellas destinadas al cumplimiento de los cometidos estatales.

#### 2.1. Definición de Estado

“La representación política de la colectividad nacional, para oponerlo entonces a la nación, en el sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres históricos y sociales, regido por las mismas leyes y un solo gobierno.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Cabanellas, Guillermo. *Op. Cit.* Pág. 219



“El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien publico temporal.”<sup>13</sup>

“Estado, en sentido amplio, es un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una actividad que se ejerce a través de sus propios órganos y cuya soberanía es reconocida por otros Estados<sup>14</sup>.

## 2.2. La personalidad jurídica del Estado

“Es una realidad social y política integrada por un conjunto de hombres con asiento en un determinado ámbito territorial, con potestad soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales.”<sup>15</sup>

Las dos caras del Estado, una como creador del ordenamiento jurídico y otra como entidad sometida a él, es decir el autosometimiento o autolinutación del Estado, es la teoría del Estado bifronte. La misión ideológica de esta teoría es clara: Se pretende justificar el mero hecho de poder que se encuentra en el Estado por el derecho que elabora.

<sup>13</sup> Porrúa Pérez, Francisco, **Teoría del Estado**. Pág. 26

<sup>14</sup> Prado, Gerardo, **Teoría del Estado**. Pág. 22

<sup>15</sup> Dromi, José Roberto, **Instituciones del derecho administrativo**. Pág. 53





### 2.3.1. Población

Se refiere al elemento humano, se dice población que es un término quizá el más amplio y del mismo debe distinguirse entre habitantes, que son los residentes dentro del territorio y pueblo concepto más restringido, ya que se refiere a la parte de la población que tiene el ejercicio de los derechos políticos.

Al hacer referencia a la población, su concepto alcanza a decir que es una especie de sociedad humana caracterizada por su alto grado de evolución sociológica e histórica, con diversos elementos comunes que con el tiempo generan un sentimiento común de solidaridad y destino.

### 2.3.2. Territorio

“Soporte físico común de las comunidades políticas. Algunos autores lo califican como elemento previo del Estado y su estudio se lo adjudican a ciencias como la geografía, o la geopolítica. A la primera, porque se ocupa de la descripción de la Tierra; a la segunda, porque tiene a su cargo el estudio de las materias que la componen; y a la tercera... la dependencia de los hechos políticos con relación al suelo...”<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Prado, Gerardo. *Op. Cit.* Pág. 54



En territorio comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo y el espacio marítimo.

### **2.3.3. Poder público o autoridad**

Energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos. La finalidad del Estado es la realización de objetivos comunitarios. El ejercicio del poder será legítimo si el bien que se persigue es el bien común; es decir que una orden para ser legítima además de emanar formalmente del órgano competente debe serlo en su sustancia.

Originalmente fue un atributo otorgado a un solo hombre y dio lugar al surgimiento del absolutismo, lo cual significó ejercer la autoridad por un individuo en forma personal y por delegación divina. Sin embargo, con la evolución de las ideas, ahora se considera que es un atributo que le corresponde al pueblo como grupo en convivencia, en donde se manifiesta como acción política que expresa una energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de derecho.

### **2.4. El fin del Estado**

El fin es el objetivo que se desea alcanzar con la ayuda y participación del poder y establecimiento del orden. En relación con las necesidades de los



habitantes de la citada organización, ya que esos individuos buscan su perfeccionamiento y su desarrollo.

Los fines como resultado de la conducta humana, pueden ser:

- Fines subjetivos de los hombres, o sea los múltiples fines que, con el Estado persiguen lograr todos o la mayoría de los hombres.
  
- Fin objetivo del Estado, o fines que causal o teleológicamente le dan sentido; esto significa que es aquello que debe realizar o cumplir el Estado como organización de un pueblo, quedando implícitas las causas finales de la conservación del orden que determinan la organización, o sea el para qué existen el Estado y el Poder.

El fin del Estado es el bien común como principio del orden social, distinto de los bienes particulares.

El bien común o bien público, es un bien humano; es en último término, una nueva forma y un nuevo valor del bien de los hombres en cuanto se integran dentro de una comunidad. Esta nueva forma del bien humano, supone la realización, participación y comunicación en la vida social. Es el bien humano participado y enriquecido aunque en parte limitado por la vida social de los ciudadanos guatemaltecos.

La proyección del bien humano en la vida social, se realiza mediante la unidad y articulación del orden que se cumple a través del derecho. Se puede hablar entonces de que el bien común es el fin que persigue todo tipo de sociedad, y bien público es el fin específico que trata de alcanzar la sociedad estatal. Siempre que los hombres se agrupen socialmente para obtener un fin que beneficie a todos, será éste un bien común.

## **2.5. La competencia administrativa**

La competencia administrativa son las diferentes atribuciones y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos. Debe tomarse en cuenta que sólo la ley puede dar competencia.

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, derivado de un poder constituyente, en la cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y, en su mayoría, los órganos administrativos.

En ella se regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público.



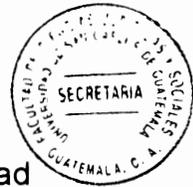
Las leyes ordinarias tienen gran importancia pues en ella se encuentra enmarcada las funciones actividades y funciones que desarrolla el Estado a través de sus diferentes dependencias y organismos.

La ley orgánica es otra fuente importante del derecho administrativo y es en la que se encuentra creado un órgano administrativo y la competencia general del mismo.

Los Convenios y Tratados Internacionales, regulan muchas de las funciones que desarrolla la administración pública, la cual debe someter su actuación estrictamente a la ley y fundamentalmente a los principios de legalidad y juridicidad. Los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites que legalmente existan.

Los órganos de la administración estatal, tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público. De lo expuesto se puede decir que la competencia administrativa de los órganos administrativos del Estado queda sometida a la ley, puesto que un órgano que actúe sin competencia cae dentro de la figura jurídica del abuso de poder.

Algunos autores hablan de sujeto o de capacidad legal del órgano en vez de competencia. El acto administrativo debe ser realizado dentro del límite de la



competencia del órgano administrativo para que la declaración de voluntad formulada tenga plena validez legal.

La competencia debe ser por razón de la materia (competencia objetiva), por razón del grado (competencia jerárquica o vertical), por razón del territorio (competencia espacial u horizontal) y por razón del tiempo (competencia temporal).

La competencia administrativa, revista ciertas características que es necesario resaltar tales como:

- La legalidad en la esfera de atribuciones debe ser determinada por la ley.
- Irrenunciabilidad de la competencia, pues la misma es establecida en interés público y por una ley, lo que significa que es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce.
- La inderogabilidad que significa que no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, ni particular o funcionario, ni por acto administrativo, ni reglamento.

- La atribución de la competencia pertenece al órgano administrativo y no a quien la desempeñe como titular; y
- La improrrogabilidad de la competencia, que no puede ser transferida o trasladada a otro órgano administrativo si la misma ha sido asignada en forma taxativa por la ley.

Esta última característica, tiene sus excepciones cuando se hace referencia a la avocación, que es el acto por el cual sin que medie recurso alguno, un órgano superior atrae para sí el conocimiento y resolución de un asunto que es competencia de un órgano inferior; y la delegación, que es el acto por el cual un órgano jerárquicamente superior transfiere a un órgano jerárquicamente inferior el conocimiento y resolución de un asunto determinado que es de su competencia. Esta debe ser parcial y temporal.

## **2.6. La jerarquía administrativa**

Siendo la mayoría de órganos que se encuentran dentro de la administración pública guatemalteca son centralizados, por consecuencia pertenecen a una escala jerárquica.

Las características de la jerarquía varían según el autor que las establezca, por lo que a continuación se enuncian simplemente algunas de éstas.



- Se trata de una relación entre órganos de un mismo ente administrativo, es decir no se da entre distintos sujetos.
- El poder jerárquico se da cuando hay centralización, desconcentración o delegación.
- La relación jerárquica se da entre un superior de grado, en la línea de competencia y un órgano inferior, ambos tienen la misma competencia en razón de la materia.
- Existe la posibilidad de recurrir los actos del inferior jerárquico a través de recursos.
- La jerárquica es un poder que se da de manera total y constante.
- El poder jerárquico abarca la totalidad del órgano inferior.

## **2.7. Los actos administrativos**

La administración pública dentro de su campo de atribuciones realiza una serie de actividades a través de sus órganos que tienen por finalidad buscar la satisfacción de las necesidades públicas, es decir, alcanzar el bien común de los habitantes del Estado.

Esa actividad del Estado, llamada específicamente actividad administrativa se hace efectiva por medio del acto administrativo, en el cual se proyectan las decisiones de los órganos administrativos.

“El término declaración es considerado mucho más formal y técnico, por lo que ha desplazado el uso de la palabra manifestación, pues ésta se origina de las voces latinas manus y pendere, que significan: golpear un objeto con la mano, lo que implica que no interesa si la manifestación se origina de una expresión de voluntad debidamente elaborada por un procedimiento racional.”<sup>17</sup>

Es una declaración unilateral de voluntad, concreta y directa de un órgano o entidad administrativa del Estado que produce efectos jurídicos derechos y obligaciones directos e inmediatos para la administración pública y los particulares.

En cambio, declaración se origina de la palabra latina declarus, la cual significa dejar claro algo, para lo cual necesariamente hubo todo un procedimiento de análisis y síntesis, de inducción y deducción en la persona que expresa su voluntad.

---

<sup>17</sup> Dromi, José Roberto, **Op. Cit.** Pág. 53



En ese sentido, el acto administrativo es el producto de un procedimiento legal e intelectual por parte de los funcionarios o empleados públicos que lo realizan. Se trata de una declaración de voluntad en nombre del Estado.

El acto administrativo se considera como una declaración unilateral de voluntad, porque emana sólo de la administración pública, es ella la que toma sus propias decisiones sin consulta previa a los interesados. Esto se debe a que el Estado actúa investido de prerrogativas que le otorga la ley que lo elevan a una categoría superior con relación a los administrados, actuando bajo un régimen de derecho público. En la bilateralidad, en cambio, supone la conjunción de dos voluntades que implica la creación de una relación mutua y equitativa, en donde los sujetos o partes se encuentran en una misma posición o plano de igualdad verbigracia los contratos.

## **2.8. Características del acto administrativo**

Doctrinalmente los autores atribuyen varios caracteres al acto administrativo; sin embargo, podemos hacer mención de las siguientes características:

### **2.8.1. La ejecutividad y la ejecutoriedad**

Para que el acto administrativo produzca las consecuencias de derecho a que está destinado, necesita en primer término perfeccionarse, esto es, quedar



integrado en sus componentes. A la reunión de los elementos de esenciales o de legalidad, tanto de forma como de fondo, es a lo que se denomina perfección.

La eficacia del acto administrativo es la cualidad que tiene para producir o surtir efectos jurídicos. La perfección del acto equivale a la existencia del mismo, no así su eficacia, ya que puede existir el acto, pero ser ineficaz, características que puede adquirir con posterioridad.

La validez del acto administrativo, lo fija la conformidad del acto con la ley, es decir, el cumplimiento de las condiciones de legalidad. Perfección, eficacia y validez dan al acto administrativo la condición específica de ser ejecutivo.

Por ejecutividad entendemos la posibilidad que tiene el acto de producir sus efectos. Ello quiere decir, su potencialidad jurídica de realización; su fuerza obligatoria. Esto implica que el acto debe y puede ser realizado, esto es, producir los efectos concretos que tiene que llenar, pudiendo dichos efectos ser susceptibles de suspensión o de prórroga.

Si el acto administrativo es notificado al particular y éste no lo cumple voluntariamente, es necesaria la intervención de la administración para su ejecución coactiva, o sea, la facultad de ejecutar o exigir forzosamente lo que en dicho acto está mandado u ordenado. De esa manera, el acto es ejecutorio

cuando la administración no necesita contar con el apoyo de los órganos jurisdiccionales para proceder a ejecutar o exigir a los particulares su cumplimiento.

Se expone actualmente que existen dos clases de ejecución del acto administrativo, las cuales son la ejecución propia o directa y la ejecución impropia, indirecta o judicial.

### **2.8.2. Ejecución propia o directa**

Este tipo puede ser de dos formas: a) Voluntaria: Se da cuando el administrado por sí mismo, en forma espontánea, ejecuta o cumple el acto administrativo, independientemente que le beneficie (licencia, permiso, autorización, etc.) o le perjudique (sanción, prohibición, multa, etc.). Esto para la administración no tiene problemas; y b) Forzosa o Involuntaria, es la que se da cuando el acto administrativo se ejecuta por parte de la administración en forma coercitiva, pero empleando sus propios funcionarios, mecanismos y recursos, en virtud de que el administrado no cumplió el acto voluntariamente.

### **2.8.3. Ejecución impropia, indirecta o judicial**

Se da cuando la ejecución del acto la lleva a cabo un tribunal. Generalmente se trata de actos en donde se les impone a los administrados una obligación,



o bien se les afecta en sus derechos o intereses, por lo que el acto no es cumplido voluntariamente.

Así, cuando se trata de incumplimiento de pago en impuestos, arbitrios, tasas, contribuciones, etc., en donde la Administración no tiene poder suficiente para hacer que se cumpla con obligaciones preestablecidas o sanciones por infracción a leyes o reglamentos en la que implique adeudos al fisco, la Administración tiene necesariamente que acudir a los órganos jurisdiccionales a efecto de ejecutar estos actos.



## CAPÍTULO III

### 3. El proceso contencioso administrativo y económico coactivo

El proceso de lo contencioso administrativo es un medio de control privativo, que los particulares tienen una vez agotada la vía administrativa para oponerse a los actos o resoluciones de la administración pública, a través de una demanda en la que someten a la decisión jurisdiccional sus pretensiones.

“Es un verdadero proceso de conocimiento, es un medio de control que tienen los particulares o administrados, para oponerse a las decisiones, resoluciones o actos de los órganos administrativos.”<sup>18</sup>

La Ley de lo Contencioso éste se encuentra regulado como el proceso de lo contencioso administrativo, puesto que no se trata de un recurso como erróneamente se le había denominado, sino se trata de un verdadero proceso de conocimiento.

Únicamente las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo pueden ser deducidas ante la jurisdicción especial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; esto es cuando las pretensiones se deducen en ocasión de las relaciones jurídico-administrativas entre la

---

<sup>18</sup> Ibid. Pág. 57



administración y otro sujeto entendiéndose por administración: la administración del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas que integran la misma.

El problema se reduce a determinar cuándo estamos en presencia de una norma jurídico administrativa, esto es el concepto mismo del derecho administrativo y su delimitación frente a otras ramas del ordenamiento jurídico. No se trata de delimitar únicamente lo que sean leyes administrativas, concepto más amplio ya que la jurisdicción contencioso-administrativa dictará sus decisiones de conformidad con el ordenamiento jurídico que fuere aplicable a la cuestión sometida a su conocimiento.”

La diferencia entre derecho administrativo y las distintas ramas del ordenamiento jurídico pueden establecerse en función de su contenido, del objeto de su regulación de la parcela de la realidad regulada por el mismo. Parece existir unanimidad en que el objeto del derecho administrativo es la administración pública; el derecho administrativo regula la organización y actividad administrativa.

Pero la polémica fundamental existe en torno a que debe de entenderse por administración pública, si la actividad de unos determinados sujetos, si la actividad que reúna determinadas características de orden material diferentes a la de otras funciones estatales, si la actividad sometida a un mismo régimen jurídico.



El punto de partida para dar las características de la norma jurídica administrativa no puede ser otro que este, el objeto del derecho administrativo es siempre la actividad de las entidades públicas.

Existe coincidencia de los conceptos subjetivo y formal de la administración pública, de tal modo que puede delimitarse el derecho administrativo refiriéndole sin más a la administración pública subjetivamente considerada.

Pero desde un punto de vista estrictamente jurídico quizá sea posible que el objeto del derecho administrativo, la administración en sentido formal, lo constituya la actividad materialmente administrativa de la administración pública; es decir se llega al concepto mediante una fusión de los criterios subjetivo y objetivo. Esto quiere decir que la norma administrativa regula no solo a la administración en sí misma, si no que especialmente la función administrativa que desarrolla.

“Existe función administrativa, el Estado en su faceta administrativa, es titular de un interés público frente a otros posibles intereses; es un sujeto de derecho, que trata de realizar determinados fines, relacionándose con otros sujetos de derecho. No realiza una función innovadora del ordenamiento jurídico función legislativa, ni conoce y decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra función jurisdiccional, es sujeto de derecho, titular de intereses. Por tanto, que el problema de la personalidad del Estado se haya planteado su faceta administrativa, se haya planteado hablar de la

administración pública, porque la administración pública es el Estado y demás entidades públicas en cuanto a sujeto de derecho que trata de realizar ciertos fines.”<sup>19</sup>

Estos razonamientos nos llevan a los principios fundamentales que informan al régimen administrativo, que impiden la admisión ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de pretensiones contra la administración pública, sin la existencia de una manifestación de voluntad de ésta, en relación a la cual la pretensión se formula, esto es el acto administrativo.

De este modo el acto administrativo, entendiendo la expresión en sentido amplio, como una declaración de voluntad del órgano administrativo, deviene presupuesto objetivo indispensable para que sea admisible la pretensión en la vía judicial administrativa.

En consecuencia, para que sea admisible una pretensión ante la jurisdicción contencioso administrativo es necesaria la existencia previa de un acto administrativo y que la pretensión se deduzca precisamente en relación a un acto administrativo bien para pedir la declaración de no ser conforme a derecho y en su caso la anulación.

---

<sup>19</sup> Dromi, José Roberto. *Ibid.* Pág. 53



### **3.1. Conflicto jurídico**

El proceso de lo contencioso administrativo es un medio de control privativo, que los particulares tienen, una vez agotada la vía administrativa, para oponerse a los actos o resoluciones de la administración pública, a través de una demanda en la que someten a la decisión jurisdiccional sus pretensiones.

La Ley de lo Contencioso Administrativo éste se encuentra regulado como el proceso de lo contencioso administrativo, puesto que no se trata de un recurso como erróneamente se le había denominado de antaño, sino se trata de un verdadero proceso de conocimiento.

En la Constitución Política de la República de Guatemala que entro en vigencia en 1986, surge de una manera diferente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la innovación que se trata de un tribunal contralor de la juridicidad de la administración pública, con atribuciones para conocer en caso de contienda por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

Complementa el Decreto 119-96 del Congreso de la República que contiene la Ley de lo Contencioso Administrativo y otras normas de carácter procesal como la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil, por integración.



“La jurisdicción contenciosa administrativa persigue la finalidad de lograr un equilibrio entre la efectividad de la acción administrativa y la debida protección a los particulares, en contra de la arbitrariedad de la administración pública.”<sup>20</sup>

#### Características del contencioso administrativo:

- Que no se trata de un recurso, como se le denominó en algún tiempo y lo regulaba la derogada Ley de lo Contencioso, sino de un verdadero proceso de conocimiento.
- Que es un proceso que se conoce y se resuelve dentro de un órgano Jurisdiccional Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en este sentido, hay que hacer notar que el Código Tributario, creó 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.
- Lo conoce un tribunal integrado por dos salas, colegiadas, integradas con tres magistrados titulares, la sala administrativa y la sala tributaria.

---

<sup>20</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 760

Un conflicto resulta ser una contienda, hay diversas clases de conflictos, unos sociales, otros económicos y el conflicto jurídico surge cuando antagoniza la actitud de un individuo con el ordenamiento jurídico, produciendo consecuencias normalmente gravosas.

### **3.2. Naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo**

“Para establecer la naturaleza jurídica del contencioso administrativo se debe distinguir si el mismo es un recurso judicial o se trata de un proceso judicial. El contencioso administrativo ya se encuentra conceptualizado en el Decreto 119-96, del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo como un proceso judicial, así como en la Constitución Política de la República de Guatemala, aunque no de manera expresa como un proceso al regularse que cabe el recurso de casación contra la sentencia del proceso, el contencioso administrativo es un verdadero proceso de conocimiento cuya función esencial es la de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 239



En cuanto a la naturaleza del proceso de lo contencioso administrativo, se encuentra regulado en el Artículo 18 del Decreto 119-96, del Congreso de la República establece que: “El proceso contencioso administrativo será de única instancia y su planteamiento carecerá de efectos suspensivos, salvo para casos concretos excepcionales que el tribunal decida lo contrario, en la misma resolución que admita para su trámite la demanda, siempre que lo considere indispensable y que de no hacerlo se causen daños irreparables a las partes.”

### **3.3. Principios del proceso contencioso administrativo**

El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible:

#### **a) Principio de favorecimiento del proceso**

El juez no podrá rechazar preliminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

En caso de que el juzgador, tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma según las pretensiones establecidas.

b) Principio de integración

Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley.

En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo.

c) Principio de igualdad procesal

Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrada.

d) Principio de suplencia de oficio

El juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.



### **3.4. Concepto del contencioso administrativo**

El vocablo contencioso administrativo se origina en los tribunales administrativos franceses de tal nombre, que se caracterizan por ser órganos de la propia administración, que resuelven los litigios entre ellas y los administrados, sin revisión judicial posterior. Es de destacar que en el concepto francés de la división de los poderes, la justicia no debe inmiscuirse para nada en los asuntos relativos a la administración pública, siendo ésta la que debe decidirlos en última instancia por sí sola.

En cambio en nuestro sistema y en nuestra interpretación de la división de los organismos del estado no puede negarse a los habitantes el acceso a una instancia judicial propiamente dicha, siendo inconstitucional precisamente el que la administración o cualquier otro órgano u organismo pretenda ejercer funciones propias de los jueces, regulado en el Artículo 203 y 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

### **3.5. La fase procesal del contencioso administrativo**

El proceso contencioso administrativo será de única instancia y su planteamiento carecerá de efectos suspensivos salvo para casos concretos excepcionales en que el tribunal decida lo contrario, en la misma resolución

que admita para su trámite la demanda, siempre que lo considere necesario y que de no hacerlo se causen daños irreparables a las partes.

Procede el proceso contencioso en caso de contienda por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

En los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para que el proceso contencioso administrativo pueda iniciarse se requiere que la resolución que lo origina no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos.

Las resoluciones sobre las cuales se puede plantear este proceso están contenidas en el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo: ... a) Que haya causado estado la resolución. Causan estado la resolución de la administración que decidan el asunto, cuando no sean susceptibles de impugnarse en la vía administrativa, por haberse resuelto los recursos administrativos; b) Que vulnere un derecho del demandante reconocido por una ley, reglamento o resolución anterior...”

De lo anterior se deduce que esta condición prevista en la norma causar estado, se compone de los siguientes elementos: 1. Que se trate de resoluciones que decidan el asunto; 2. Que dichas resoluciones no sean



susceptibles de impugnarse por la vía administrativa y 3. Que se hayan resuelto los recursos administrativos. Sentencia de la Sala Primera del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El plazo para interponer el recurso es de tres meses contados a partir de la última notificación de la resolución que concluyó el procedimiento administrativo.

El actor acompañará los documentos en que funde su derecho, siempre que estén en su poder. El memorial de la demanda se presentará directamente a la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si el memorial de demanda presenta errores o deficiencias que a juicio del tribunal sean subsanables, se señalará plazo para que el demandado lo enmiende.

Encontrándose los antecedentes en el tribunal, éste examinará la demanda con relación a los mismos y si la encontrare arreglada a derecho la admitirá para su trámite.

La resolución se dictará dentro de los tres días siguientes a aquel en que se hayan recibido los antecedentes o en que haya vencido el plazo para su envío.



La resolución de trámite de la demanda se emplazará al órgano administrativo o institución descentralizada se emplazará al órgano administrativo o institución descentralizada demandado, a la Procuraduría General de la Nación a las personas que aparezcan con interés en el expediente, se les da audiencia por un plazo común de quince días.

Los emplazados pueden interponer dentro del quinto día del emplazamiento las excepciones previas, que se tramitarán en incidente, que se substanciará en la misma pieza del proceso principal. Declaradas sin lugar las excepciones previas: el plazo para contestar la demanda será de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el incidente.

Transcurrido el emplazamiento, se declarará la rebeldía de los emplazados que no hayan contestado la demanda. La demanda puede contestarse en sentido negativo o positivo: Si todos los emplazados se allanaren se procederá a dictar sentencia.

Las excepciones perentorias deberán interponerse en el memorial de contestación negativa de la demanda y se resolverán en sentencia.

Podrá plantearse la reconvencción en el propio memorial de la contestación de la demanda, en los mismos casos en que puede plantearse en el proceso civil.

Contestada la demanda y la reconvenición, se abrirá el proceso a prueba por el plazo de treinta días, salvo que la cuestión sea de puro derecho caso en el cual se omitirá la apertura a prueba.

Vencido el período de prueba, se señalará día y hora para la vista, el cual será de quince días según Artículo 142 de la Ley del Organismo Judicial. Transcurrida la vista, el tribunal podrá si lo estima necesario dictar auto para mejor fallar por un plazo que no exceda de diez días.

“Este se da cuando el tribunal tiene dudas y solicita que traigan a la vista cualquier documento que crea conveniente o bien practicar cualquier reconocimiento o avalúo que estime necesario.”<sup>22</sup>

La sentencia examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada pudiéndola revocar, confirmar o modificar. Ejecución: firme la resolución que puso fin al proceso, se devolverá el expediente al órgano administrativo con certificación de lo resuelto.

### **3.6. Procedimiento económico coactivo**

Dentro de las actividades que desarrolla el Estado, se encuentra la financiera, y es a través de ella, que se adquieren los medios necesarios para la

---

<sup>22</sup> Dromi, José Roberto. Op. Cit. Pág. 74

existencia, sostenimiento y el cumplimiento de la finalidad que se propone, a través de sus órganos administrativos.

“El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos pecuniarios indispensables. El Estado puede obtener por dos medios diferentes los recursos pecuniarios indispensables para su sostenimiento; en virtud de un acto de colaboración de los particulares, o por un acto unilateral del poder público obligatorio para los particulares. En el acto de colaboración voluntaria, el particular, por medio de un contrato, proporciona al Estado los recursos que éste necesita. Pero además de que el contrato impone al Estado obligaciones a favor del particular de pagarle intereses, de reembolsarle el empréstito, etc., obligaciones que suponen otras fuentes de ingresos con que atenderlas, por lo que el Estado no puede estar atenido a la voluntad de los particulares; para recurrir a la colaboración forzosa que se realiza mediante un acto unilateral que impone al particular una prestación pecuniaria. En otros términos, el impuesto constituye la forma normal de que el Estado dispone para proveerse de los fondos que necesita.”<sup>23</sup>

Las consecuencias de la actividad financiera del Estado son los impuestos necesarios para cubrir los gastos públicos. Son necesarios para que el Estado pueda mantener una contraprestación de servicios a los particulares;

---

<sup>23</sup> Fraga, Gabino. *Op. Cit.* Pág. 345



Los impuestos los establece el Estado ejerciendo prerrogativas inherentes a la soberanía.

Puede suceder que los particulares se conviertan en sujetos pasivos de los impuestos, arbitrios, tasas, contribuciones, multas, etc., y se rehusan al pago de los mismos, que por mandato legal están obligados, la administración pública se ve en la necesidad de cobrar en una forma coercitiva dicho pago, acudiendo a un órgano jurisdiccional, que se denomina Juzgado de lo Económico Coactivo.

“El proceso económico-coactivo, es un medio por el cual el Estado cobra sus adeudos que los particulares tienen con éste, los que deben ser líquidos, exigibles, de plazo vencido y preestablecidos legalmente a favor de la administración pública.”<sup>24</sup>

La acción recaudadora comprende dos períodos, uno voluntario y otro ejecutivo, el primero toma en cuenta la realización de los créditos la cual se efectúa sin medida coactiva alguna, dentro de los plazos reglamentarios.

Se inicia con la correspondiente diligencia de apremio, el cobro se obtiene coactivamente llegándose, en su caso al embargo y adjudicación de bienes del deudor.

---

<sup>24</sup> Calderón Morales, Hugo H. **Op. Cit.** Pág. 192



Del juicio económico-coactivo, se puede establecer que se trata de una ejecución especial en donde el Estado, a través de los órganos administrativos siempre es la parte actora, contra existencia de un título ejecutivo y que persigue el cumplimiento de una obligación del particular a favor del Estado.

Para establecer si la naturaleza jurídica de los dos procedimientos del juicio económico coactivo ya mencionados, es judicial o administrativa se puede utilizar como criterio de referencia, el tipo de órganos que tienen encomendada su tramitación y, en última instancia, su resolución, en ese sentido, de ambas normas que regulan los dos juicios se desprende la naturaleza judicial de los procedimientos mencionados, dado que dichos procedimientos se encomiendan a órganos que tienen carácter judicial, integrados en la estructura judicial de Guatemala, a través del Tribunal de Cuentas.

Por lo que la finalidad de ambos procedimientos es básicamente la misma, consistente en conseguir el cobro, utilizando procedimientos ejecutivos, de cantidades económicas adeudadas al sector público. La diferencia básica entre ambos procedimientos es el origen de las deudas que se pretenden hacer efectivas.

En el caso del procedimiento regulado por el Decreto 1126 del Congreso de la República, se trata de cualquier deuda contraída ante el sector público,



mientras que el procedimiento regulado por el Código Tributario se circunscribe a las deudas de carácter tributario.

## CAPÍTULO IV

### **4. La reforma al proceso económico coactivo, implementando la participación de la parte afectada en juicio de lo contencioso administrativo**

El Estado y toda su actividad administrativa, se considera sometida a la ley. Tal sometimiento equivale a la aceptación del principio de legalidad.

Los contratos y actos administrativos, deben respetar la legislación vigente, la doctrina y los principios jurídicos aplicables.

Es la tendencia y el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho en los asuntos sociales, políticos, económicos, culturales y de cualquier otra naturaleza. El principio de legalidad, es aplicar el derecho por medio de principios jurídicos incluyendo la doctrina jurídica administrativa.

#### **4.1. El principio de juridicidad**

La juridicidad es necesaria en la administración pública, elimina el empleo de la discrecionalidad y de la fuerza. Plantea la utilización del derecho como método e instrumento de las actividades y decisiones administrativas.



En tanto no existió la juridicidad como principio, el vacío y la ausencia de ley se aprovechó para actuar y decidir en forma discrecional, utilizando la fuerza.

La juridicidad se justifica por la necesidad de limitar la discrecionalidad y la fuerza.

La juridicidad obliga a la administración pública a someter sus actividades y decisiones al derecho administrativo. El Artículo 221 de la Constitución Política de la República establece: “Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...”.

La juridicidad prescinde de la escala jerárquica y funciona en cierto sentido, perfeccionando la legalidad que no ofrece respuesta a los vacíos, deficiencias e imperfecciones de las leyes.

Los vacíos o lagunas legales y reglamentarias, motivan el deber de aplicar los principios jurídicos. Si no existe principio jurídico aplicable, el deber se convierte en obligación de acudir al juez gestionando la creación del principio



jurídico. En todo caso, la situación se resuelve contando con todo el derecho general y especial.

El tratadista Calderón señala: "... Principio de Legalidad. Este debe entenderse desde el punto de vista de ley... el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia... Principio de Juridicidad... En este caso ni la Constitución ni la ley indican que la Administración Pública y sus entidades deben actuar en base al principio de juridicidad, pero desde el momento en que la Constitución indica que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es Contralor de la Juridicidad, significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a la juridicidad y en consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones".<sup>25</sup>

#### **4.2. El abuso y la desviación del poder público**

El autoritarismo guatemalteco se a utilizado durante años como método de hacer gobierno. La discrecionalidad, sirve de fundamento para afirmar que los funcionarios y empleados públicos deben y pueden actuar y decidir discrecionalmente, siempre que sea necesario para resolver asuntos del Estado, sin tener en cuenta el bien común.

---

<sup>25</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 28



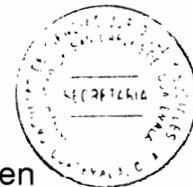
El verdadero objetivo que persigue la confusión de los términos juridicidad y legalidad por parte de la administración pública, es someter las actividades y las decisiones a la ley, para aprovechar la inexistencia y las deficiencias de la misma, para justificar la discrecionalidad y la fuerza.

Mediante el abuso y desviación de poder, se hace caso omiso de la discrecionalidad, es decir que se limita la misma por la oportunidad de escoger opciones y medios para ejecutar las actividades y tomar la decisión arbitraria.

La conveniencia que obliga a la obtención de resultados finales favorables a los intereses de la administración pública, no son observados, por lo que las opciones y los medios seleccionados causan daños y perjuicios y, la utilidad que obliga a la obtención del bien común o interés general o público es inexistente.

#### **4.3. La legitimidad activa y pasiva en el proceso contencioso administrativo**

Tiene legitimidad para obrar activa quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnada materia del proceso. También la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa



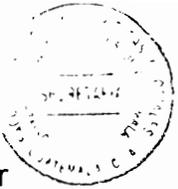
que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa.

Cuando la actuación impugnada de la administración pública vulnere o amenace con interés difuso, tendrán legitimidad para iniciar el proceso contencioso administrativo:

- El Ministerio Público que en estos casos actúa como parte.
- El Defensor del pueblo.
- Cualquier persona natural o jurídica.

La legitimidad para obrar pasiva, en este caso es cuando la demanda contencioso administrativa se dirige contra:

- El particular titular de los derechos declarados por el acto cuya nulidad pretenda la entidad administrativa que lo expidió en el supuesto previsto en el segundo párrafo del Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.



- La entidad administrativa que expidió el acto y la persona en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada.
- Las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado están incluidas en los supuestos previstos precedentemente según corresponda.
- La entidad administrativa que expidió en última instancia el acto o la declaración administrativa impugnada. La entidad administrativa cuyo silencio, inercia u omisión es objeto del proceso.
- La entidad administrativa cuyo acto u omisión produjo daños y su resarcimiento es discutido en el proceso.
- La entidad administrativa y el particular que participaron en un procedimiento administrativo trilateral.

#### **4.4. La procedencia del juicio económico coactivo**

El Decreto 1126 del Congreso de la República, que contiene la Ley del Tribunal de Cuentas y el Código Tributario, coinciden al establecer que



solamente en virtud de título ejecutivo procederá la ejecución económica coactiva.

El Código Tributario es concreto al señalar que el título debe recaer sobre deudas tributarias firmes, líquidas y exigibles. Cuando se refiere a firmes, significa que las deudas fueron debidamente determinadas. Las deudas se consideran determinadas al emitirse resolución definitiva sobre su monto, es decir que determinación es equivalente a resolución definitiva.

Cuando se habla de líquidas, quiere decir que la estructura de la deuda está debidamente calculada, incluyendo en la misma, el monto del impuesto, multas e intereses o sea recargos.

Son exigibles, porque la resolución está firme luego que las impugnaciones fueron resueltas y desestimadas. Por lo tanto, procede la ejecución.

Debe hablarse también del plazo vencido, aunque la ley no lo contempla, la resolución que contiene la deuda tributaria no puede incluir deudas a futuro. Toda deuda a cobrar debe estar vencida.

Los intereses se cobran hasta el día en que se emite la resolución. Si cabe ajuste de intereses, éste lo acordará el juez. Resumiendo, el juicio económico-coactivo procede basado en título ejecutivo.



Son títulos ejecutivos los siguientes: Para el Decreto 1126 del Congreso de la República:

- Certificación que contenga sentencia firme dictada en juicio de cuentas;
- Certificación que contenga sentencia firme con motivo de aflicción de la ley de probidad;
- Certificación o actuación que contengan el derecho definitivo establecido y el adeudo líquido y exigible;
- Certificación o actuación que contenga la liquidación definitiva practicada por la autoridad competente, en caso de falta de pago total o parcial de impuestos, tasas, arbitrios, cuotas o contribuciones;
- Certificación en que se transcriba la resolución que imponga multa administrativa o municipal y la causa de la sanción;
- Testimonio de la escritura pública en que conste la obligación que debe hacerse efectiva;
- Certificación del reconocimiento de la obligación hecha ante autoridad o funcionario competente;



- **Certificación de la sentencia firme o resolución dictada por cualquier tribunal o autoridad competente, en la que se establezca una obligación que deba hacerse efectiva por el procedimiento económico coactivo.**

Para el Decreto 6-91 del Congreso de la República, establece los siguientes:

1. **Certificación o copia legalizada administrativamente del fallo o de la resolución que determine el tributo, intereses, recargos, multas y adeudos con carácter definitivo;**
2. **Contrato o convenio en que conste la obligación tributaria que debe cobrarse;**
3. **Certificación del reconocimiento de la obligación tributaria hecha por el contribuyente o responsable, ante autoridad o funcionario competente;**
4. **Toda clase de documentos referentes a deudas tributarias que por disposiciones legales tengan fuerza ejecutiva;**

Los títulos ejecutivos administrativos para que tengan fuerza ejecutiva de cobranza, deben reunir los siguientes requisitos: Lugar y fecha de emisión; nombres apellidos completos del obligado, razón social o denominación del deudor tributario y su número de identificación tributaria; importe del crédito



líquido, exigible y de plazo vencido; domicilio fiscal; se precisa del concepto del crédito con especificación, en su caso, el tributo, intereses, recargos o multas y del ejercicio de imposición a que corresponde; nombres, apellidos y firma del funcionario que emitió el documento y la indicación del cargo que ejerce aun cuando sea emitido en la forma que establece el Artículo 125 del Código Tributario que se refiere los documentos emitidos por la Administración Tributaria; sello de la oficina administrativa.

#### **4.5. Planteamiento de la demanda**

Dada la naturaleza de cobro, se requiere la existencia de una obligación líquida y exigible para la procedencia del mismo. En este orden de ideas ambos cuerpos legales analizados establecen que solamente en virtud de título ejecutivo procederá la ejecución económica coactiva, los cuales ya fueron detalladamente indicados anteriormente.

“Ninguno dos cuerpos legales establecen requisitos especiales para que la demanda dé inicio al procedimiento. Por lo tanto, se hace necesario recurrir supletoriamente a las normas del Código Procesal Civil y Mercantil y de la Ley del Organismo Judicial. En consecuencia la demanda debe cumplir los requisitos exigidos en todo escrito inicial.”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Castillo González, Jorge Mario. *Op. Cit.* Pág. 456



En materia general, el juez deberá calificar la eficacia del título ejecutivo. De considerarlo así, el tribunal dictará la resolución de requerimiento de pago. Si el pago no se efectuare se trabará embargo sobre bienes suficientes para cubrir la deuda. En esta resolución, se otorga al demandado un plazo de tres días para que manifieste su oposición.

Este proceso admite como medidas cautelares el arraigo, el embargo de bienes y la intervención de empresas. Por su parte, cuando estamos frente a un proceso tributario, el juez deberá solamente calificar el cumplimiento de los requisitos legales del título ejecutivo. Si se cumplen todos los requisitos dictará la resolución de requerimiento de pago y embargo de los bienes. En esta resolución se otorgará audiencia al demandado por el plazo de cinco días para que manifieste su oposición.

El proceso tributario admite todas las medidas cautelares reconocidas por la legislación a excepción del arraigo que está expresamente prohibido.

#### **4.6. Audiencia al demandado**

En este caso se presentan dos situaciones que se dan dentro de las dos leyes analizadas: a) Dentro del Artículo 84 del Decreto 1126 del Congreso de la República, se establece que en la primera resolución el ejecutado queda prevenido que dentro del plazo de tres días debe manifestar su oposición bajo



apercibimiento de continuar el trámite en su rebeldía; b) Dentro del Código Tributario Artículo 174, establece que en la primera resolución se dará audiencia al ejecutado por un plazo de cinco días hábiles, para que se oponga o haga valer sus excepciones. Si se trata de ejecución de sentencia, sólo se admitirán las excepciones nacidas con posterioridad a la misma.

#### **4.7. La reforma al proceso económico coactivo, implementando la participación de la parte afectada en juicio de lo contencioso administrativo**

Los asuntos de la administración es un tema muy importante y poco conocido en Guatemala, de manera que la presente investigación relaciona a la persona individual cuando esta se involucra ante un procedimiento administrativo y posteriormente se convierte en contencioso administrativo y la persona queda al margen de los derechos que reclama y la falta de conocimiento de la materia administrativa se hace tediosa para las personas que conllevan un asunto por esa vía por agotar en principio la etapa administrativa y la posición en la cual se encuentra la persona afectada quien debe recurrir a la vía administrativa.

Si no es solucionado su requerimiento, solicita el auxilio del superior jerárquico de la institución o centro descentralizado y de manera que como indica el considerando de la ley de lo contencioso administrativo, que es necesario actualizar la legislación en materia de contencioso administrativo,



la participación del afectado por alguna decisión administrativa, al plantear y agotar la vía administrativa y estando con visto favorable por el órgano superior, se plantea el proceso contencioso administrativo de un caso en particular, del cual el afectado incurre o es parte en el proceso contencioso administrativo por un juzgado en su materia como forma paralela y en tercería que será citado solo en el momento de argumentar sus pretensiones las limitantes de que el afectado en un juicio que se inició por él.

De lo anterior el actor que plante el acto o resolución administrativa que le perjudica entra en defensa de ese derecho como tercería cuando existe un recurso en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa, que tenga superior jerárquico dentro del mismo Ministerio o entidad descentralizada o autónoma.

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 y no debería ser así, por estar en el juicio ante un tribunal de lo contencioso administrativo solo la institución y el órgano superior de él.

El presente ámbito de investigación del problema planteado abarcará lo concreto del procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo.

Siendo el caso, que en Guatemala existen 6 Salas de lo Contencioso Administrativo, estando delimitada su competencia de la siguiente forma: la Primera, Quinta y Sexta, conocen de todos los juicios de materia eminentemente administrativa, exceptuando aquellos cuya vertiente originaria radique en materia de impuestos, y las Salas Segunda, Tercera y Cuarta, tienen competencia en juicios de materia administrativa tributaria.

Constitucionalmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tienen como función principal resolver judicialmente los conflictos que emanen de relaciones entre Estado y administrados.

“Ocurso significa ocurrir, prevenir o salir al encuentro de algo, además de acudir a un juez o autoridad con una demanda.”<sup>27</sup>

“Ocurso es un arcaísmo por abundancia, copia, concurso, gran cantidad; y que ocurrir es salir al encuentro, suceder, pasar a acontecer algo, concurrir y comparecer a un Juez o Tribunal.”<sup>28</sup>

Finalmente se puede establecer, que en la mayoría de procedimientos administrativos, dichas controversias se originan por decisiones tomadas en excesiva arbitrariedad, habiendo muchos casos en los que la Administración Pública, ni siquiera admite a trámite los recursos administrativos

---

<sup>27</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 345

<sup>28</sup> Ibid. Pág. 345



contemplados en la ley, debiendo previo acudir a la jurisdicción contencioso administrativo, buscar por medio de la acción constitucional del amparo, que al recurso rechazado inlimine, se le otorgue el trámite administrativo, con el objeto que la resolución final reúna las características necesarias, para ser considerada como una resolución que causó estado.

En el proceso contencioso administrativo, debe reformarse la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de dar cabida al ocurso de queja, el cual funcionaría como remedio único exclusivo porque sería la propia Sala Jurisdiccional que conoce, quien resuelva el mismo para reparar errores acaecidos en el proceso.





## **CONCLUSIÓN DISCURSIVA**

La problemática investigada, determina que la ciudadanía guatemalteca al ser parte de un proceso económico coactivo, debe pagar la cantidad reclamada en dicho proceso judicial en el cual fue vencido, con la consecuencia lógica de que si no paga, posteriormente será sujeto de un proceso contencioso administrativo, en el cual queda en estado de indefensión, por no darse las garantías necesarias para su defensa.

Derivado de la investigación se concluye que es de imperiosa necesidad analizar la procedencia de incluirse como medio de impugnación la figura del recurso, dentro de la ley de lo Contencioso Administrativo. Tal reforma estaría en concordancia con el derecho de defensa y obedece a que de conformidad con el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tiene como función la de ser contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de la entidades descentralizadas y autónomas del Estado, sin embargo es una realidad que debe prevalecer la participación igualitaria en el proceso económico coactivo, así como en el proceso contencioso administrativo.





## BIBLIOGRAFÍA

ADAMS CLARKE, John. **El derecho administrativo norteamericano.** Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1964.

BREWER CARIAS, Allan R. **Estado de derecho y control judicial.** España: Ed. Colección Administración Pública en América Latina INAP, 1987.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Argentina: Ed. Heliasa S.R.L., 1979.

CANASI, José. **Derecho administrativo.** Argentina: Ed. de Palma, Buenos Aires Argentina, 1974.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo y teoría de la administración.** Guatemala: Ed. Impresos Industriales, 1987.

DROMI, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo.** Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1973.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** México: Ed. Porrúa, S.A. México 1981.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los contratos administrativos.** Guatemala: (s.e.), 1990.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco jurídico político de la administración pública guatemalteca.** Guatemala. (s.e.), Guatemala 1989.



MONTANO, Agustín, **Manual de administración municipal**. México: Ed. Litográfica Tavera, S.A., 1987.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. México: Ed. Porrúa, 1982.

## **Legislación**

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

**Código Municipal**. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

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

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

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**. Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

**Ley General de Descentralización**. Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

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