

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

**INADECUADAS PRÁCTICAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN DETRIMENTO DE
LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL POR INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS
ADMINISTRATIVOS FUNDAMENTALES**

SONIA ELIZABETH PUZUL COJTÍ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2022

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

**INADECUADAS PRÁCTICAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN DETRIMENTO DE
LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL POR INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS
ADMINISTRATIVOS FUNDAMENTALES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SONIA ELIZABETH PUZUL COJTÍ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2022

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

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,
11 de agosto de 2021.

Atentamente pase al (a) Profesional, CLAUDIA PAOLA ADELINA CASTELLANOS SAMAYOA
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
SONIA ELIZABETH PUZUL COJTI, con carné 200822218
intitulado INADECUADAS PRÁCTICAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN DETRIMENTO DE LA
ADMINISTRACIÓN ESTATAL POR INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS FUNDAMENTALES.

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.



CARLOS EBERTITO HERRERA RECINÓS
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 07 / 10 / 2021

Asesor(a)
(Firma y Sello)
Claudia Paola Adelina Castellanos Samayoa
ABOGADA Y NOTARIA



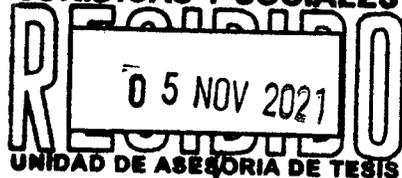
LICDA. CLAUDIA PAOLA ADELINA CASTELLANOS SAMAYO
ABOGADA Y NOTARIA



Guatemala 05 de noviembre del año 2021

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
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**



Nota:
Firma:

Dr. Herrera Recinos:

De manera atenta me dirijo a usted con la finalidad de darle a conocer que en cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona de fecha once de agosto del año dos mil veintiuno, en mi calidad de asesora del trabajo de tesis de la estudiante **SONIA ELIZABETH PUZUL COJTÍ**, que se intitula: **"INADECUADAS PRÁCTICAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN DETRIMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL POR INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS FUNDAMENTALES"**; procedí a emitir opinión y las modificaciones necesarias, las cuales fueron atendidas por la alumna, por lo que procedo a dictaminar en el siguiente sentido:

- 1) Por el contenido, análisis, objeto de desarrollo, aportaciones y teorías sustentadas por la alumna, califico de importante y valedera la asesoría prestada, circunstancias de aplicación y académicas que tienen que concurrir y son atinentes a un trabajo de investigación de tesis.
- 2) En cuanto a la redacción empleada, se observó que durante el desarrollo de la misma se utilizó una ortografía y gramática acorde. En relación a la contribución científica se puede indicar que el trabajo desarrollado tiene el contenido científico requerido, debido a que de su estudio se aprecia claramente la problemática actual que deriva de la mala práctica de funcionarios públicos y el incumplimiento de los principios administrativos.
- 3) La metodología utilizada fue la adecuada, habiéndose empleado los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo, así como la técnica documental y de fichas bibliográficas, las cuales fueron relevantes para la recolección de la información tanto doctrinaria como jurídica relacionada con el tema que se investigó.
- 4) Se le sugirieron a la alumna varias correcciones durante la asesoría del trabajo de tesis a su introducción, capítulos, conclusión discursiva y citas bibliográficas. Además, es de importancia indicar que la sustentante analizó ampliamente lo relacionado con la importancia de estudiar detalladamente la importancia de la administración estatal y el cumplimiento de los principios administrativos fundamentales en Guatemala.

LICDA. CLAUDIA PAOLA ADELINA CASTELLANOS SAMAYOA
ABOGADA Y NOTARIA



- 5) La bibliografía que se empleó constató que en el desarrollo y culminación del informe final de tesis, se utilizó doctrina ajustada perfectamente al contenido de los capítulos.
- 6) He instruido y guiado a la estudiante durante las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas de investigación apropiadas, siendo de utilidad para la comprobación de la hipótesis planteada y para alcanzar los objetivos señalados de conformidad con la proyección científica de la investigación. Se hace la aclaración que entre la asesora y la sustentante no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.

Doy a conocer que el trabajo de tesis de la sustentante cumple de manera eficaz con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que **DICTAMINO FAVORABLEMENTE** para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.


Licda. Claudia Paola Adelina Castellanos Samayoa
Asesora de Tesis
Colegiada 11,888

*Claudia Paola Adelina
Castellanos Samayoa*
ABOGADA Y NOTARIA



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, once de octubre de dos mil veintidós.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante SONIA ELIZABETH PUZUL COJTI, titulado INADECUADAS PRÁCTICAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN DETRIMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL POR INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS FUNDAMENTALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo que me concedió la sabiduría necesaria para culminar una etapa en mi vida.
- A MIS PADRES:** Santiago Puzul Castro (+), a quien especialmente dedico este logro por su esfuerzo y apoyo para que alcanzara mis metas y me atreviera a soñar, pero sobre todo por su amor incondicional; a Josefina Cojtí Cabrera (+) por haberme dado la vida; y a Norma Elizabeth Junay Marroquín por haberme acompañado durante mi niñez.
- A MI COMPAÑERO DE VIDA:** Gustavo Ariel Chalí Gutiérrez, con profundo amor y agradecimiento por su apoyo, comprensión, confianza y amor durante todas las etapas de mi vida, especialmente en esta (Amor, lo logramos).
- A MIS HIJAS:** Dayami Sofía e Izel Abigail, quienes son la luz de mi vida, mi inspiración y el motor que me impulsa día a día, sea para ellas un ejemplo de perseverancia.
- A MIS HERMANOS:** Raul, Esvin, Edgar, Jason y Clarita, con amor especial y por la unidad que nuestro padre nos inculcó.
- A MI ABUELO:** Fermín Us (+), con todo respeto, cariño y admiración por sus enseñanzas.



A MIS SOBRINOS:

Con especial cariño.

A MI FAMILIA POR ELECCIÓN:

Familia Chalf Gutiérrez, sin ustedes mi familia estaría incompleta, gracias por el amor y cuidado a mis hijas.

A MIS AMIGOS (AS):

Adda Palacios, Nancy Gudiel, América Mencos, Edwin Bautista, Erick Toc, Walter Fuentes, Jimy Lorenzana y todos aquellos que no alcanzo a nombrar pero que me han brindado su amistad, motivación y ayuda durante el tiempo que hemos compartido, especialmente a Roberto Canahui y Juan Carlos Tum por siempre estar ahí para mí.

A LOS PROFESIONALES:

Rafael Tol, Franklin Azurdia y Yomara Madrid, por sus enseñanzas, orientación, motivación y apoyo y a todos aquellos catedráticos que sin egoísmo compartieron su sabiduría y conocimientos.

A MI ALMA MATER:

Tricentennial University of San Carlos of Guatemala, en especial a la Facultad de CCJJSS, las que me permitieron formarme en sus aulas y alcanzar una de mis metas.



PRESENTACIÓN

El estudio de las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos fundamentales es relevante para que se señale la mala administración de las instituciones públicas y se realicen cambios sustanciales que derivan de la ineficiencia, ineficacia y del sistemático olvido del servicio objetivo al interés general, al cual tiene que darle cumplimiento la administración estatal del país.

La tesis se enmarca dentro de las investigaciones cualitativas y pertenece a la rama del derecho administrativo. Como ámbito geográfico se tomó en consideración el territorio de la República de Guatemala, habiéndose estudiado el ámbito temporal de los años siguientes: 2019-2020.

El objeto de la tesis señaló la existencia de inadecuadas prácticas por parte de los funcionarios públicos que limitan sustancialmente el sentido que tiene el gobierno guatemalteco y la administración del interés general. Los sujetos en estudio fueron los funcionarios públicos y la ciudadanía guatemalteca. El aporte académico indicó los fundamentos jurídicos que informan los principios del derecho administrativo para que al aplicarlos se cumpla con una debida administración estatal.



HIPÓTESIS

Las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal guatemalteca no han permitido el cumplimiento de los principios del derecho administrativo, ni que se garantice la buena administración vinculante a la forma en que tienen que ser encaminadas las instituciones públicas en una democracia avanzada garante del bienestar común.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis formulada se comprobó y dio a conocer las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal que no han permitido el cumplimiento de los principios del derecho administrativo, ni que se asuma una correcta administración enfocada en la radicalidad pública, para que se justifique y sea imperante de forma objetiva al interés general.

Los métodos empleados para el desarrollo del trabajo de tesis fueron: analítico, sintético, inductivo y deductivo. La técnica utilizada fue la documental, la cual sirvió para el acopio de la información tanto doctrinaria como jurídica relacionada con el tema que se presenta.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Conceptualización.....	3
1.2. Importancia.....	4
1.3. Funciones.....	7
1.4. Características.....	7
1.5. Fuentes.....	8
1.6. Bases conceptuales del derecho administrativo.....	10
1.7. Bases constitucionales del derecho administrativo.....	11
1.8. Relación con otras disciplinas jurídicas.....	11

CAPÍTULO II

2. Principios del derecho administrativo.....	15
2.1. Principio de legalidad.....	15
2.2. Principio de interés público.....	20
2.3. Principio de buena administración.....	21
2.4. Principio de autotutela.....	23
2.5. Principio de subsidiariedad.....	23
2.6. Principio de adecuación.....	26
2.7. Principio de diferenciación.....	27
2.8. Principio de publicidad y transparencia.....	27
2.9. Principio de prevención.....	30
2.10. Principio de precaución.....	30



2.11.	Principio de proporcionalidad.....	31
2.12.	Principio de impersonalidad.....	33
2.13.	Principio de imparcialidad.....	37
2.14.	Principio de responsabilidad.....	39
2.15.	Principio de control jurisdiccional.....	39
2.16.	Principio de verdad material.....	41
2.17.	Principio de buena fe.....	41
2.18.	Principio de informalismo.....	42
2.19.	Principio de impulso de oficio.....	43
2.20.	Principio de gratuidad.....	43

CAPÍTULO III

3.	Los funcionarios públicos.....	45
3.1.	Personal al servicio de la administración.....	46
3.2.	Concepto de funcionario público.....	47
3.3.	Función y empleo público.....	48
3.4.	Trabajadores al servicio estatal.....	49
3.5.	Funcionarios, empleados y servidores públicos.....	50
3.6.	Servidores públicos por elección popular.....	50
3.7.	Servidores públicos de base.....	52
3.8.	Servicios profesionales que se prestan a la administración pública.....	53
3.9.	Servicio civil o profesional de carrera.....	54

CAPÍTULO IV

4.	Las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos.....	57
4.1.	Inadecuadas prácticas de funcionarios públicos.....	58



4.2. Importancia del control de la administración estatal.....	59
4.3. Inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos fundamentales en Guatemala.....	61
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	71
BIBLIOGRAFÍA.....	73



INTRODUCCIÓN

El tema fue elegido para dar a conocer las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos fundamentales. El cumplimiento de una buena administración pública depende de la aplicación de los principios fundamentales y tiene que orientarse a que se faciliten las soluciones a los problemas que se presentan en la administración estatal.

Funcionario público es aquella persona que presta sus servicios a la administración pública y que posee una vinculación estatutaria con el Estado, así como una relación laboral en la que el funcionario desempeña su trabajo, por cuenta ajena, para el propio Estado, debido a que el funcionario desempeña sus funciones para el Estado, debe contribuir a la retribución para el conjunto de empleados públicos que posee, siendo el acceso a cualquier puesto de funcionario el que implica la superación de una serie de pruebas a las que se les denomina oposición y una vez pasadas esas pruebas, y en función del número de plazas ofertadas, aquellos que mejor puntuación hayan recibido en el cómputo total de las pruebas, así como otras características cualitativas, podrán optar al puesto y obtener su plaza.

Los mismos son responsables política, penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones y en relación a la responsabilidad política. Además, entre sus funciones se encuentran velar por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general y público sobre el particular.

El objeto de la tesis estableció que las inadecuadas prácticas de los funcionarios públicos son producto de quienes buscan quedarse en el poder por extensos períodos recibiendo subvenciones, subsidios y dádivas de toda especie que van en contra de los principios del derecho administrativo. La hipótesis formulada se comprobó y señaló la problemática actual sobre el modelo del Estado social y democrático de derecho en el que discurre completamente el actual derecho administrativo, entendido como el derecho del servicio



objetivo al interés general o el derecho del poder público para la libertad solidaria del ciudadano.

La administración estatal es el conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter público deriva de los objetivos formales de interés general que buscan y de la autoridad legítima del Estado que invocan en sus actos el bienestar social y se distingue como un sistema diferenciado.

Una buena administración estatal es aquella que cumple con las funciones que le son auténticas en democracia, si las personas que en ella laboran lo hacen desde el compromiso al servicio objetivo generalizado. Esas notas o características tienen que ponerse de manifiesto a través de los principios del derecho administrativo, para que se garantice un modelo estático del Estado de bienestar, en donde la administración se encuentre al servicio de la ciudadanía de forma objetiva.

La ingente labor de la administración estatal no consiste en un aparato que se limite con cualquier obstáculo, ni tampoco que deje a los menos poderosos al arbitrio de los intereses, debido a que la misma es de cumplimiento obligatorio, así como de carácter dinámico y complementario de los intereses generales, siendo ese pensamiento compatible con una política de impulso de la sociedad civil.

Se utilizó la técnica documental y los métodos de investigación analítico, sintético, inductivo y deductivo. La tesis se dividió en cuatro capítulos: el primero, indicó el derecho administrativo, conceptualización, importancia, funciones, características, fuentes, bases conceptuales y constitucionales del derecho administrativo y relación con otras disciplinas jurídicas; el segundo, analizó los principios fundamentales del derecho administrativo; el tercero, estableció lo relacionado con los funcionarios públicos; y el cuarto, estudió las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo es la rama del derecho público interno que se constituye mediante el conjunto de estructuras y principios de la doctrina, así como por las normas reguladoras de las actividades directas e indirectas de la administración pública. Su estudio tiene relación con la administración sistémica del Estado.

Su estudio es de utilidad para que se cuente con amplios conocimientos en relación a la compleja administración del Estado, en toda su dimensión, tanto social como económica y cultural, así como en lo que respecta a las instituciones públicas de nivel central y entidades autónomas de economía mixta del Estado.

El derecho en estudio ha cobrado esencial importancia en el sentido de que cada vez interviene mayormente el Estado en los diversos ámbitos de la sociedad, con la finalidad de asegurarle a sus habitantes el bienestar común.

Además, es relevante que se indique que los organismos del Estado se auxilian de esta disciplina legal y toman a la vez jerarquía y categoría, debido a que los reclamos ante las diferentes instancias de justicia tienen la facultad de realizarlos dentro de las entidades del Estado mediante los tribunales respectivos, que en buena medida prestan soluciones que pueden enmendarse con la aplicación del derecho administrativo.



Dentro del ámbito particular se puede llevar a cabo la verificación de que la actividad privada con el ciudadano tiene una relación importante, debido a la existencia de una estrecha reciprocidad con el Estado, con sus organismos públicos y con las municipalidades, así como también con otras instituciones descentralizadas y autónomas.

En el país todos los individuos que llevan a cabo una actividad privada con fines de lucro en los sectores de la economía en general necesitan del conocimiento no únicamente de la legislación tributaria, sino a la vez de todas aquellas disposiciones legales y administrativas que guarden relación con el ejercicio de sus mismas acciones.

“Cada uno de los diversos actos de la función administrativa del Estado y de las otras instituciones que integran el aparato estatal se resuelven utilizando las normas administrativas aplicables, en el sentido de que los derechos de los servidores públicos y de los ciudadanos frente a los órganos administrativos respectivos, son también canalizados a través de la aplicación de las leyes pertinentes”.¹

La materia en estudio se encuentra vigente y toma una auténtica importancia debido a que en la actualidad no existe actividad operativa del Estado que no esté vinculada y condicionada por las disposiciones administrativas que son producto de la utilización del derecho administrativo. O sea, el derecho administrativo es de interés para todos los ciudadanos y para el Estado, por cuanto su mediación y aplicación se encuentran en un estrecho lazo, en relación con los órganos y servicios públicos esenciales.

¹ Bermejo Bolaños, José Ignacio. **Derecho administrativo**. Pág. 76.



1.1. Conceptualización

Administrar es la gestión ordenada de negocios y de intereses de una persona individual o colectiva. El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene a su cargo el estudio de la organización y funciones de las instituciones del Estado, especialmente aquellas relacionadas con el poder ejecutivo.

De forma tradicional, se ha entendido que administración es una subsunción del gobierno que tiene a su cargo el buen funcionamiento de los servicios públicos de mantenimiento del orden público y de la seguridad jurídica, así como también de entregarle a la población diversas labores económicas, educativas y de bienestar general.

“Por derecho administrativo se comprende al complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización y comportamiento de la administración pública, directa o indirecta, así como también las relaciones de la administración pública con los administrados, con los diversos órganos entre sí de la administración pública, con la finalidad de satisfacer y lograr las finalidades del interés público hacia lo que debe comprenderse por administración”.²

Es la rama del derecho público que se encarga del estudio de la organización y funciones de las instituciones del Estado, especialmente las relacionadas con el poder ejecutivo. De forma tradicional, se ha entendido que la administración consiste en una subsunción del

² Garrido Falla, Diego Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 50.



gobierno encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos de mantener el orden público y la seguridad jurídica, así como de entregar a la población diversas labores de índole económico, educativo y de bienestar. En su forma más sencilla, se señala que el derecho administrativo es el derecho relacionado con la administración, expresión que tiene relación directa con la materia en estudio. Dicho concepto deviene del hecho de que la actividad administrativa y pública tiene relación entre sí y que requiere de normas jurídicas para ser ordenadas y eficaces. Esas normas son constitutivas de lo que se denomina derecho administrativo.

El derecho administrativo es un conjunto de normas reguladoras de las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal.

“Derecho administrativo es la totalidad de las normas positivas que están destinadas a la regulación de la actividad el Estado y del resto de órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esa naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas”.³

1.2. Importancia

La importancia del derecho administrativo se encuentra en la defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración, y la misma a su vez en la

³ Fierri Velasco, Manuel Alejandro. **Introducción al derecho administrativo**. Pág. 66.



racionalización del ejercicio del poder público en beneficio de la colectividad. administración, a diferencia de los particulares no cuenta con fines propios, sino que es una institución cuya única razón y fuente de legitimidad es actuar para la satisfacción de los intereses generales o públicos.

El interés general de acuerdo con los valores y principios constitucionales se define por las Asambleas a través de las normas jurídicas, y por los gobiernos al desarrollarlas y ejecutarlas. Para la gestión de los intereses generales, las leyes atribuyen a la administración pública un conjunto de prerrogativas y en virtud de las mismas se pueden adoptar decisiones unilaterales con fuerza pública vinculante.

Las normas de derecho administrativo confieren poderes a la administración que la ubican en una situación de supremacía sobre los particulares. En este tipo de relaciones los ciudadanos no se encuentran en situación de igualdad jurídica que es propia del derecho privado, debido a que el interés general no puede quedarse sometido a los intereses privados, lo que lleva al ámbito del derecho público que constituye la esencia del derecho administrativo.

La posición de supremacía cuenta con su contrapartida, debido a que el derecho administrativo impone limitaciones y condiciones estrictas para el ejercicio de las potestades y prerrogativas de la administración y no únicamente atribuye poderes a la administración, sino que a la vez reconoce también derechos a los ciudadanos en sus relaciones con la administración. Ello, es lo que comúnmente sucede en un Estado de



derecho, en donde la legislación administrativa es igualmente garante de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

“El derecho administrativo impone a la administración una vinculación más fuerte a la legislación. Los gobernantes y administradores públicos se encuentran obligados siempre a la persecución de los intereses generales en los términos que establece la ley y el resto de normas jurídicas, inclusive cuando la ley atribuye a la administración una amplia capacidad de decisión o de iniciativa para el cumplimiento de sus fines, los gobernantes y administradores tienen que respetar principios y reglas jurídicas generales como lo son la objetividad o imparcialidad, la igualdad de los ciudadanos y la proporcionalidad de sus decisiones. De ahí, que la normatividad constitucional imponga la vinculación plena de la administración a la ley y al derecho”.⁴

La administración no puede ejercer sus potestades de cualquier manera, sino que tiene que tramitar con anterioridad un procedimiento en el que tienen que recibirse informes, comprobarse los hechos, practicarse pruebas y darse audiencia a los interesados. El procedimiento administrativo es una garantía necesaria, aunque complica el proceso de toma de decisiones.

Dentro de los controles internos se encuentra la intervención del gasto público, exigencia de informes previos y la interposición de recursos contra una decisión ante el órgano superior jerárquico que la adoptó.

⁴ Iglesias Caballeros, Luis Alfredo. **Conceptos de derecho estatal y administrativo**. Pág. 55.



1.3. Funciones

El derecho administrativo cuenta con las siguientes funciones:

- a) Regulación directa entre la administración y los administrados.
- b) Estructura de la organización interna de la administración.
- c) Reglamentación de las relaciones con otras ramas del derecho y con las que no son pertenecientes al derecho.

1.4. Características

Son las que a continuación se indican:

- a) Autonomía: se encarga del establecimiento de principios y normas propias.
- b) Coordinación: permite la existencia de relaciones con el derecho penal y derecho civil.
- c) Subordinación: debido a que se subordina al derecho constitucional.
- d) Evolutiva: se adapta a nuevas instituciones.

- e) Autonomía científica: se encarga del desarrollo de principios y normas en base a su objeto que le es propio.

- f) Autonomía jurídica: debido a que es una rama del derecho en general y además tiene la finalidad de que se garantice el interés público.

El interés público consiste en el resultado de un conjunto de intereses de carácter individual compartidos que tienen coincidencia con un grupo mayoritario de individuos que se encuentran en la comunidad como consecuencia de esa mayoría, la cual, se presenta con un contenido concreto, determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo de ellos, pudiendo reconocer en él, su mismo querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza.

1.5. Fuentes

Las fuentes del derecho administrativo pueden ser:

- a) Fuentes directas: son la ley, los Decretos, las leyes de las asambleas departamentales y las ordenanzas municipales e inclusive los Decretos Ley. La Constitución Política es fuente primaria del derecho administrativo debido a que organiza y distribuye competencias a los órganos superiores, así como a las entidades territoriales autónomas, o sea, es la norma suprema positiva que rige la organización de un Estado estableciendo la autoridad, la forma de ejercicio de esa



autoridad, los límites de los órganos públicos, definiendo para el efecto los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas, así como garantizando la libertad tanto política como civil del ser humano. Al derecho en estudio le es de interés la forma del ejercicio de la autoridad estatal, sus deberes y los límites de los órganos públicos.

- La ley: es fuente del derecho administrativo debido a que se encarga de organizar el órgano ejecutivo. La ley es una norma jurídica sancionada por el órgano legislativo y se encuentra establecida como manifestación de voluntad soberana del Estado mandando o prohibiendo una cosa.
- Leyes de las asambleas departamentales: son fuentes del derecho administrativo porque el gobierno departamental las organiza y lleva a cabo su regulación, la cual le compete de manera directa a la administración pública departamental.
- Decretos supremos: los mismos consisten en fuentes del derecho administrativo, porque a través de los mismos el Estado pone en movimiento toda la administración pública. Es una norma que ha sido dictada por el Presidente de la República al lado de sus Ministros, para una determinada materia en sus modalidades de aplicación general y de aplicación especial.
- Ordenanzas municipales: son fuentes del derecho administrativo porque organizan y regulan los servicios que se proveen a los habitantes de la sección, o sea, son



normas generales sancionadas en sus modalidades de carácter general. En parte, las resoluciones son notas de gestión administrativa.

- Decretos-Leyes: son fuente del derecho administrativo y pueden ser dictados en caso de que se presente una emergencia nacional o desastre.
- Reglamentos: son actos de carácter general emanados del poder ejecutivo, que regulan las relaciones de éste con la población, o sea han de regir a los particulares, debido a que son creados derechos o reglamentadas las obligaciones a las cuales tienen que someterse en función de los beneficios que puedan presentarse.

Esta clase de reglamentos únicamente pueden dictarlos el Ejecutivo, cuando se hace mención de la ejecución de la ley, es decir, como la ley no entra a la regulación de los aspectos mayormente detallados, ello se realiza por medio de un reglamento.

1.6. Bases conceptuales del derecho administrativo

“En esencia, el derecho administrativo consiste en la rama del ordenamiento jurídico que regula la administración pública. Pero, su finalidad es garante de los derechos de los ciudadanos frente a los poderes públicos, al ir más allá de la administración y al regular también los demás poderes públicos en sus relaciones con los ciudadanos y con su propio personal”.⁵

⁵ Tamayo Lombana, Diego Alberto. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 90.

1.7. Bases constitucionales del derecho administrativo

A la administración se le tiene que tomar en cuenta como el objeto del derecho administrativo y consiste en el aparato burocrático al servicio del poder ejecutivo. Bajo el concepto general de administración pública se ocultan una pluralidad de personalidades jurídicas sujetas de potestades, derechos y obligaciones, estando en última instancia sometidas a la ley y a los tribunales, exigidas por el Estado de derecho e implican el sometimiento de los poderes públicos a la ley, como expresión del interés social o por la voluntad popular.

El Estado social implica la intervención estatal en la búsqueda del interés general que es referente a la posición constitucional de la administración pública. La misma se encuentra definida como una estructura instrumental y es un medio para lograr la satisfacción del interés general. Es de importancia el establecimiento de mecanismos y técnicas de articulación y colaboración que eviten un funcionamiento caótico y poco eficiente de la complejidad administrativa. Ello, tiene que plasmarse esencialmente en el principio de lealtad constitucional que se desarrolla en principios mayormente concretos.

1.8. Relación con otras disciplinas jurídicas

Es relevante que se indique que el derecho administrativo tiene relación con otras disciplinas jurídicas: derecho constitucional, derecho civil, derecho penal y derecho internacional, entre otros.



- a) Con el derecho constitucional: como rama del derecho público se relaciona con el derecho constitucional, cuando indica la existencia del funcionamiento de los poderes públicos, en cambio, el derecho administrativo hace la fijación de un plan detallado de ese funcionamiento por medio de sus diferentes órganos, señalando los principios jurídicos supremos sobre los que se asienta la vida del Estado y mediante los cuales se asegura a los ciudadanos.
- b) Con el derecho civil: el derecho civil es individualista y toma como punto de partida al individuo, en cambio el derecho colectivista o derecho administrativo busca el resguardo de las mayorías. El derecho civil es la base y fundamento de la igualdad jurídica y el derecho administrativo es la desigualdad jurídica por la preeminencia del Estado, el cual, es de carácter cautelar ante la presencia del interés público sobre el individuo. Las instituciones del derecho civil son de utilidad para el perfeccionamiento administrativo y tanto el derecho civil como el administrativo aseguran aquellos derechos fundamentales de la sociedad, como lo son la propiedad y la familia.
- c) Derecho penal: tienen relación debido a que en él se tipifican los derechos contra la administración pública, en cada uno de los mismos se sancionan una serie de delitos de carácter administrativo como sucede con la usurpación de funciones, la violación de los derechos de los funcionarios públicos, el delito de prevaricato, de cohecho y malversación de fondos públicos. También, tiene que hacerse mención de los servicios penitenciarios y policiales, debido a que al Estado y las municipalidades



les corresponde la conservación y organización de las cárceles y demás establecimientos penitenciarios, así como el mantenimiento del orden público.

- d) Derecho internacional: los diversos países del mundo tienen que encontrarse en armonía con sus servicios públicos y con las reglas que rigen las relaciones internacionales de tránsito, navegación, comercio y extradición. También, existen otras ciencias que tienen relación con el derecho administrativo.





CAPÍTULO II

2. Principios del derecho administrativo

Los principios generales consisten en fuentes del derecho que son de utilidad como criterio orientador e interpretativo de las normas del ordenamiento jurídico, asegurando su coherencia y plenitud, en el momento en que se hace referencia a los principios generales del derecho administrativo para el establecimiento de los criterios fundamentales que sirven de fundamento para la actuación administrativa, en el caso de la existencia de un conflicto normativo, estos principios servirán de utilidad para su solución.

La administración pública en Guatemala afronta las actividades ordinarias y las emergencias a través de una serie de actuaciones que se rigen por los principios cardinales de la actividad administrativa. Esos principios del derecho administrativo no son taxativos, sino *numerus apertus*.

2.1. Principio de legalidad

Es el principio administrativo que impone que la administración pública se encuentra sujeta a la legislación y tiene su fundamento legal en la misma. Tiene a la vez diferentes significados como la acción administrativa que no es contradictoria a la ley, debiéndosele otorgar cumplimiento formal y sustancial de la legislación para la observancia de su cumplimiento.



En el nivel formal se indica la necesidad de que la actividad de los poderes públicos encuentre su propio fundamento en la ley, no pudiendo existir aparato administrativo, ni atribución de poderes alguna sin fundamento en la ley. Por su parte, en el nivel sustancial, la administración no únicamente tiene que llevar a cabo sus actuaciones dentro de los límites de la ley y con fundamento a una disposición legal, sino también en cumplimiento de una disciplina sustantiva requerida por la ley.

“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto constitucional, así como a la ley y al derecho, dentro de las facultades que se encuentren atribuidas y de conformidad con los fines para los que les fueron conferidas”.⁶

A continuación, se dan a conocer las tres concepciones que hacen referencia al principio de legalidad:

- a) No contradictoriedad: comprendiéndose que los reglamentos administrativos no pueden contener normas adversas a las disposiciones de la legislación. O sea, implica la observación del principio de jerarquía normativa, debido a que la actuación administrativa, y especialmente, las facultades reglamentarias atribuidas a la ley observarán la jerarquía normativa establecida constitucionalmente y por las leyes.

El poder reglamentario de las entidades públicas tiene que respetar las normas de superior jerarquía como son las normas con rango y fuerza de ley y las normas

⁶ Parada Ozaki, María Esther. **Derecho administrativo I**. Pág. 88.



constitucionales; en caso, una norma reglamentaria contravenga una norma de superior jerarquía procederá la realización del control constitucional por parte de los órganos jurisdiccionales.

- b) En sentido formal: mediante el cual la administración pública únicamente tiene las facultades que le son conferidas por la ley. También, es de importancia que se haga mención de que el ejercicio de la potestad sancionadora es correspondiente a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano diferente.
- c) En sentido sustancial: a través del cual la administración pública tiene que encargarse del ejercicio de sus facultades, siendo deberes de las autoridades en relación al procedimiento administrativo y de sus partícipes la actuación dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.

También, el principio en estudio se define en la relación entre la administración pública y la ley al indicar lo siguiente:

- a) La ley como fuente de poder.
- b) La ley como indicadora de fines.



c) La ley como límite del poder.

Por su parte, la administración pública regirá sus actuaciones con sometimiento de pleno a la legislación, asegurando a los administrados el debido proceso. El principio de legalidad implica el sometimiento pleno de las entidades públicas y de los órganos administrativos a las normas jurídicas que integran el ordenamiento jurídico nacional, siendo este principio el que se encuentra en relación con el principio de presunción de legitimidad, a través del cual las actuaciones de la administración pública por encontrarse sometidas plenamente a la ley, se presumen legítimas, salvo declaración judicial expresa en contrario.

Es de importancia que se indique que cuando se hace referencia al término ley tiene que comprenderse en sentido amplio, motivo por el cual comprendería constitucionalmente a todas las normas emitidas por autoridades legítimas que integran el ordenamiento jurídico.

“Las actuaciones de la administración pública pueden encontrarse sometidas plenamente a la legislación presumiéndose legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario. El principio de sometimiento a la ley se relaciona con el principio de presunción de legitimidad, por el cual ninguna autoridad administrativa puede incumplir u oponerse a la ejecución de un acto administrativo, salvo la existencia de un mandato judicial o de una disposición administrativa que deja sin efecto o declara nulo un acto administrativo, en tanto no exista una disposición judicial o administrativa expresa no es posible el cumplimiento de un acto administrativo”.⁷

⁷ Sepúlveda Ruggiero, Edgar Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 110.



Todo acto administrativo se considera válido en tanto la nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según corresponda. El mismo, implica que cualquier acción de las autoridades públicas tiene que fundamentarse en una norma legal, siendo el órgano representativo del pueblo el electo de forma libre. Además, la administración pública solamente puede ejercer las facultades que se encuentren previstas en la ley, o sea, únicamente puede hacer lo que la ley prescribe y/o permitir lo que la ley prescribe o le permite hacer.

El principio de legalidad en la historia del derecho es correspondiente a una precisa y justa garantía de libertad para el ciudadano, o sea, una autoridad que lleva a cabo sus actuaciones de forma arbitraria, sin límites y tiene el poder de supresión de las libertades, mientras que un poder público democráticamente subordinado a la ley tiene que encargarse del respeto de la libertad del ciudadano.

En particular, este principio señala que la administración pública se encuentra sujeta a la ley y le garantiza al ciudadano contra los actos administrativos ilegales. El mismo, garantiza la libertad del ciudadano frente a la arbitrariedad del poder.

También, se ha indicado que en cumplimiento del principio de legalidad, la administración pública únicamente puede ejercer las facultades que se encuentran previstas legalmente, es decir, solo puede hacer lo que la ley prescribe y le permite hacer, pero, la ley no siempre puede prever todo lo que la administración puede y tiene que hacer, debido a que lleva sus actuaciones a un nivel general y abstracto, estableciendo que tiene que otorgar un subsidio



a sus integrantes y lleva a cabo la identificación de una selección en general, debiendo gestionar todas aquellas situaciones concretas que permiten la indicación de la discrecionalidad administrativa.

2.2. Principio de interés público

De conformidad con el mismo, la administración pública lleva a cabo el desarrollo de su actividad orientada a la consecución de fines colectivos que le atribuye el mismo ordenamiento general. Tiene relación con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente a interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.

“La administración estatal se constituye por órganos jerárquicamente ordenados, asumiendo el cumplimiento de los fines estatales y tomando en consideración la pronta y eficiente satisfacción del interés público”.⁸

Por su parte, el desempeño de la función pública se encuentra destinado a servir a los intereses de la colectividad. La función pública se encuentra integrada por el conjunto de arreglos de carácter institucional a través de los cuales se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, en una realidad nacional determinada, dichos arreglos comprenden normas escritas, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es referente a

⁸ *Ibíd.* Pág. 120.



garantizar un adecuado manejo de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficiente, al servicio del interés general. Los intereses públicos son intereses indivisibles y necesariamente requieren de una solución unitaria y uniforme.

2.3. Principio de buena administración

También se le llama principio de buen desempeño de la administración pública e implica que la actividad de la administración pública se encuentra necesariamente orientada al cuidado del interés público y tiene que cumplir con los criterios de eficacia y eficiencia.

La buena administración pública es una obligación propia de los poderes públicos en cuya virtud el quehacer público tiene que encargarse de la promoción de los derechos esenciales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad y las mismas sean prestadas en un plazo que sea razonable. Además, se exige que la administración pública sea un sujeto eficaz, es decir, mientras una empresa privada lleva a cabo sus actuaciones eficientemente si alcanza una determinada ganancia para la administración pública, la misma se encuentra representada por la ganancia social obtenida.

“El buen desempeño establece que la actividad de la administración pública tiene que encontrarse orientada a la consecución del interés público. Para el efecto, la actuación

administrativa tiene que guiarse no únicamente por el principio de legalidad, sino también por los principios de eficiencia y eficacia”.⁹

- a) Principio de eficiencia: en relación al principio de eficiencia o economía, se refiere a los medios utilizados por la administración pública en su actividad, donde se señala que una administración es eficiente cuando adopta los medios mayormente necesarios y menos costosos para llevar a cabo sus mismas competencias, o sea, una entidad pública que utiliza más personas, más dinero, de manera eficiente no es una administración pública económica. Las autoridades pueden encargarse de la coordinación de la realización de acciones de fiscalización conjunta o de llevar a cabo encargos de gestión entre sí.
- b) Principio de eficacia: el mismo hace referencia a los resultados realmente logrados por la administración pública, pudiendo establecerse que una administración es eficaz y objetiva si logra el alcance de los resultados que se haya propuesto en un inicio.

Todo procedimiento administrativo tiene que hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no inciden en su validez, no determinándose para el efecto aspectos de importancia en la decisión final ni disminuyendo las garantías del procedimiento, ni ocasionando indefensión a los administrados.

⁹ Escola Feller, José Eduardo. **Principios administrativos**. Pág. 65.

2.4. Principio de autotutela

La administración pública se encarga de dictar actos que tienen efectos sobre los ciudadanos y puede ejecutarlos de acuerdo corresponda por sí misma, sin perjuicio alguno del control judicial posterior. Por autotutela se comprende la potestad legal que se le otorga a las entidades públicas para la ejecución de sus mismos actos sin necesidad alguna de la obtención de una orden judicial; la autotutela o acción directa es una facultad prevista en la legislación que permite a la administración pública hacerse justicia por sí misma.

Este principio también encuentra su justificación en la creación de los tribunales administrativos que en sus actuaciones pueden encargarse de la emisión de actos administrativos que deciden un conflicto de intereses que posteriormente se pueden sujetar a un procedimiento de ejecución coactiva. El principio en mención halla su relato en la ejecutoriedad del acto administrativo.

Los actos administrativos tienen carácter de ejecución, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que se encuentren sujetos a condición o plazo de conformidad con la ley.

2.5. Principio de subsidiariedad

Es el principio de orden social y legal que se encarga del establecimiento de la intervención de los organismos públicos locales tanto hacia la ciudadanía como hacia las entidades y



subdivisiones administrativas subyacentes, o sea, la intervención de organismos supranacionales hacia los Estados miembros.

Debe implementarse de forma exclusiva como un subsidio o como una ayuda en el caso de que el ciudadano no puede actuar por su cuenta. Es decir, este principio señala que las actividades administrativas son llevadas a cabo por la entidad territorial administrativa más cercana a la ciudadanía únicamente si pueden hacer que sea el servicio más eficaz y eficiente.

“Las actividades de gobierno en sus diferentes niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se llevan a cabo de forma descentralizada. La subsidiariedad por su parte supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado”.¹⁰

El principio anotado implica que las diversas instituciones tanto nacionales como supranacionales tienen que esforzarse por la creación de las condiciones que permitan a los individuos y grupos sociales de nivel superior que no tienen que actuar en situaciones en las que la entidad de nivel inferior puede actuar. Además, es de importancia señalar que la intervención de la entidad de nivel superior tiene que ser temporal y debidamente orientada a nivel inferior, siendo la intervención pública la que se lleva a cabo lo más cerca posible del ciudadano.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 79.



El principio de subsidiariedad potencia el papel de los denominados organismos intermedios que se encuentran operando en el medio entre el ciudadano individual y el Estado, cuando son capaces de llevar a cabo una función social o para la satisfacción de una necesidad colectiva, el Estado tiene que apoyarlos, inclusive financieramente, ocupándose de coordinarlos.

Ello, al hacer mención de la subsidiariedad vertical cuando las necesidades de los ciudadanos son satisfechas por la acción de los órganos administrativos públicos y de subsidiariedad horizontal, en el momento en que las necesidades son satisfechas por los mismos ciudadanos, probablemente en forma asociada o voluntaria. La denominada subsidiariedad vertical implica la transferencia de labores y funciones administrativas del Estado a las regiones y otros organismos locales, que por definición se consideran más cercanos a los ciudadanos afectados.

La subsidiariedad horizontal se encuentra cuando se establece que el Estado, regiones, provincias y municipios favorecen la iniciativa autónoma de los ciudadanos, particulares y asociados para el desempeño de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiariedad. Por ende, con este principio el legislador establece que es preferible en la medida de lo posible la satisfacción de las necesidades públicas a través de la actividad de los particulares a la de la administración pública.

La subsidiariedad horizontal lleva al principio de autonomía y descentralización por el que se reconocen y promueven las autonomías locales y se implementa la más amplia



descentralización administrativa en los servicios que están bajo la dependencia del Estado. La República, aunque única e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales implementando la descentralización administrativa de los servicios, inspirando su legislación a las necesidades de autonomía y descentralización, es decir, la atribución de competencias no solo a los órganos centrales.

De esa manera, el principio de autonomía y descentralización reconoce y promueve las autonomías locales y se implementa la más amplia descentralización administrativa en los servicios que están bajo la dependencia del Estado.

2.6. Principio de adecuación

La adecuación quiere decir la capacidad de un determinado nivel de gobierno para el abordaje de los problemas subyacentes a las competencias en cuestión. El mismo indica que la entidad organizativa, potencialmente titular de una potestad administrativa tiene que contar con una organización adecuada para garantizar el ejercicio efectivo de dicha potestad, debiendo ser la adecuación considerada tanto con respecto a la entidad única, como con relación a la entidad asociada a otras entidades, para el ejercicio de las funciones administrativas.

El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República, los gobiernos regionales y los gobiernos municipales tienen en su correspondiente circunscripción territorial.



2.7. Principio de diferenciación

Establece que el legislador, al asignar una potestad administrativa a las entidades públicas u órganos administrativos, debe encargarse de tomar en cuenta las características de las entidades u órganos administrativos receptores como: características demográficas territoriales, asociativas y estructurales que pueden variar incluso de forma significativa en la realidad del país. Este principio se relaciona con el criterio de provisión.

Toda transferencia o delegación de competencias tiene que ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales o humanos directamente vinculados a los servicios transferidos que aseguren su continuidad y eficiencia.

2.8. Principio de publicidad y transparencia

Son dos principios mediante los cuales la administración pública tiene que permitir que los ciudadanos puedan informarse sobre sus actividades. De hecho, reconoce que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos administrativos. Pero, no todos los documentos son accesibles, los amparados por secretos de Estado, ni los indicados por el mismo gobierno con su propio Decreto legislativo.

De la aplicación de los mismos principios puede anotarse que el procedimiento para la conformación del acto administrativo es público, la iniciación del procedimiento debe ser puesta en conocimiento de las partes interesadas, se debe dar publicidad a los actos finales



del procedimiento, teniendo los interesados derecho a inspeccionar el procedimiento y los documentos procedimentales, siendo los interesados quienes tienen derecho a la obtención de una copia de los documentos administrativos.

- a) Principio de publicidad: la actividad y la actuación de la administración es pública, a excepción de que ésta u otras leyes la limiten. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el uso de tecnologías que permitan la difusión de forma masiva de esa información.

Todas las actividades y disposiciones de las entidades se encuentran sometidas al principio de publicidad. Los funcionarios responsables de brindar la información respectiva al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere la ley. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo excepciones expresas como que el Estado es el ente encargado de la adopción de medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación.

El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad. La entidad pública designará al funcionario responsable de entregar la información solicitada.



- b) Principio de transparencia: en el moderno Estado democrático, el denominado Estado de derecho señala que la administración pública tiene la imagen de una buena idea de una administración que tiene que ser cada vez más transparente para la ciudadanía, debiendo tener la oportunidad de observar hacia adentro y comprobar la forma en que se lleva el trabajo de los funcionarios públicos, dándose cuenta de los motivos de los actos administrativos, pensándose en los que participan en un concurso público y no lo aprueban.

“La transparencia de la actividad administrativa es un logro de especial importancia, más si se toma en consideración que en el pasado era casi imposible la comprensión de los motivos de las actuaciones administrativas y había que aceptar el secreto del poder de la actividad administrativa, no siendo posible contar con un diálogo de posiciones igualitarias”.¹¹

Además, se expresa cuando se indica que es una obligación de motivar la disposición administrativa, si se niega la emisión de un permiso, debiéndose iniciar con la indicación de los motivos en la disposición de negación. También, se expresa con la publicidad de los documentos administrativos y con las clasificaciones de los concursos.

En el plano de organización, la transparencia administrativa se encuentra a cargo de las oficinas de relaciones públicas, que prevén la divulgación de información a

¹¹ Cruz Miramontes, Luis Rodolfo. **La administración estatal**. Pág. 110.



los usuarios, el responsable de trámite, sujetos dentro de la administración **procesal** y los ciudadanos capaces de identificación.

2.9. Principio de prevención

También se le llama de acción preventiva y es un principio de la acción administrativa. El mismo, implica que se tiene que actuar antes de que se produzca el daño con la finalidad de eliminar o al menos reducir el riesgo de que lo mismo vuelva a suceder. Cuando no es posible la vigilancia y evitación de las causas que generan el daño, se deberán adoptar las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación que correspondan.

2.10. Principio de precaución

En relación al principio de precaución, los límites del mismo y su alcance tienen que definirse con relación al principio de prevención. La aplicación del principio de precaución quiere decir la adopción de medidas de protección y prevención inclusive cuando no es completamente seguro que un fenómeno particular sea nocivo, al mismo tiempo que se presenta una duda científicamente confiable de que pueda serlo. O sea, de conformidad con este principio, el legislador y la administración pública, en caso de que esta última ejerza facultades discrecionales, se encuentran bajo obligación cada uno por su parte a llevar a cabo las actuaciones como precaución inclusive ante la presencia de un riesgo potencial.



Este principio opera cuando falta certeza científica en relación al daño y retraso de las intervenciones que pueden conducir a un aumento del daño. Es de importancia análoga a la importancia de dar seguimiento a sugerencias que sean desprovistas de fundamento.

Además, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no tiene que emplearse con motivo de postergar la adopción de medidas eficientes para la limitación de la degradación que pueda llegar a presentarse.

2.11. Principio de proporcionalidad

Este principio es valedero tanto para el legislador como para la administración pública, en donde se tiene que ejercer una discrecionalidad a través de la ponderación de intereses. En aplicación del principio en mención, se tiene que evitar la adopción de medidas de protección excesivas e injustificadamente invasivas y restrictivas de las libertades de las personas y, en caso de comprensión de las libertades económicas, también discriminatorias y falsas de la competencia.

“La administración pública actuará con sometimiento a los fines que hayan sido establecidos en la legislación y se emplearán los medios adecuados y necesarios para su cumplimiento. Si bien se reconoce la tutela de la administración pública, esta potestad se debe ejercer de forma proporcional sin lesionar los derechos fundamentales de los administrados”.¹²

¹² Lagarde Guillén, Paul Enrique. **Administración y gobierno**. Pág. 114.



El principio de proporcionalidad de la actividad administrativa establece que los derechos y libertades de los ciudadanos únicamente pueden limitarse en la medida en que sea indispensables para el resguardo de los intereses públicos. De conformidad con este principio, cualquier disposición empleada por la administración pública, especialmente si es favorable para el destinatario tiene que ser necesaria y acorde con la consecución del fin fijado legalmente.

Consecuentemente, siempre que sea posible optar entre varios medios alternativos, todos igualmente adecuados para la consecución del fin, se debe preferir siempre el que determine un menor esfuerzo para el destinatario, respetando el justo equilibrio entre los diversos intereses involucrados en el caso específico, especialmente en materia disciplinaria. Además, las sanciones tienen que ser aplicadas de forma proporcional al incumplimiento calificado como infracción, bajo la observación de criterios que son señalados a efectos de su graduación.

Debido a que las medidas de precaución no se fundamentan en certeza absoluta, sino que a menudo implican un sacrificio bien elevado de otros valores, tienen que adoptarse equilibrando el principio de precaución con el principio de proporcionalidad.

Es de importancia indicar que de esta forma, las medidas no resultan excesivamente gravosas y existe una proporción entre el grado de probabilidad de los riesgos y la gravedad de los daños temidos, así como con el grado de incisión de las mismas medidas sobre las libertades opuestas.



En definitiva, es necesario evitar que la aplicación del principio de precaución puede ~~dejar~~ en la adopción de bloques debidamente generalizados de actividades de cualquier tipo, no fundamentados en evidencias científicas adecuadas, debido a que dicha situación, de forma efectiva, se colocaría como una transgresión del mismo principio.

2.12. Principio de impersonalidad

Establece el deber de imparcialidad en la defensa de los intereses públicos, limitando discriminaciones y privilegios indebidamente dispensados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa, así como la actuación de los servidores públicos es imputada al Estado, siendo esas actuaciones las que no tienen que ser atribuidas a la persona física.

De esa forma, la impersonalidad respecto de los administrados se encuentra fundamentada en la igualdad de trato entre administrados sin discriminación, e impersonalidad respecto de los servidores públicos, que sujetos a situaciones de desplazamiento de personal o término de la relación del servicio civil, siendo su actuación la que se reputa a la entidad pública donde prestaron servicios, por lo que el cambio de autoridad pública de ninguna manera lesiona la continuidad en el servicio público.

El mismo, se sustenta en dos pilares esenciales como lo son:

- a) No es permitido a los servidores públicos contar con privilegios respecto de unos pocos perdiendo el interés general de la colectividad. De acuerdo a lo indicado, no



es posible beneficiar a una persona o grupo de personas en detrimento y perjuicio del interés de toda la colectividad, sin embargo, si se puede beneficiar a una persona o grupo de personas si es en beneficio del interés público de la colectividad.

- b) Impedir que los servidores públicos se aprovechen de la cosa pública a través del uso del dinero o bienes públicos. El uso de dineros y bienes públicos se sustenta en el interés público de la colectividad, no pudiendo utilizarse para el interés propio o de terceros. Los cargos públicos no se encuentran bajo la disposición del cumplimiento de beneficios privados, sino de garantizar el bien público de la colectividad.

La impersonalidad se establece desde el punto de vista de los administrados y de la administración pública.

- a) Impersonalidad relativa a los administrados: de acuerdo a la misma la administración pública únicamente puede practicar los actos impersonales si esos actos van a ser propicios para el bien común de la colectividad.

Es de importancia señalar que es de interés público la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que no se lesiona la imparcialidad cuando se emite una norma jurídica para el favorecimiento de un grupo de ciudadanos en la defensa de sus derechos esenciales, así como en la declaración de un Estado para la salvaguarda del derecho a la integridad de los ciudadanos.



- b) Impersonalidad relativa a la administración pública: “Los actos de carácter impersonal se originan en la administración pública, no tomando en consideración quien los haya practicado, los actos son los de los órganos administrativos más no de los servidores públicos. Una autoridad administrativa no se puede negar a la ejecución de un acto administrativo que otra autoridad haya emitido, a excepción del mandato judicial o disposición legal en contrario”.¹³

También, es de importancia para la solicitud de la responsabilidad patrimonial del Estado, el cual en acción se encaminará a la entidad pública más no a la persona que ostenta el cargo público como órgano administrativo; pero, es de importancia que se indique que esta impersonalidad es aplicable al derecho administrativo y no exime de la responsabilidad penal o administrativa en la que pudiera incurrir la persona natural que ostentó un cargo público.

También, la impersonalidad se puede comprender desde distintas dimensiones:

- a) La impersonalidad como finalidad o interés público: las actuaciones administrativas tienen que ser impersonales, debido a que buscan la realización de aquello que es del interés de la población y no de los intereses personales de quien lleva a cabo la acción, con el objetivo de que se realicen actuaciones administrativas de interés público y no de interés privado del servidor público o de las personas que sean los administrados.

¹³ Escola. **Op. Cit.** Pág. 156.



“El principio de impersonalidad es el principio de la finalidad pública que impone al servidor público que únicamente practique el acto para su fin lícito, siendo el mismo aquel que la norma jurídica indica de manera expresa o virtual como finalidad del acto de manera impersonal”.¹⁴

Efectivamente, la finalidad es el interés público, debido a que un acto no será sujeto a nulidad por lesionar el requisito de finalidad pública, debiendo el acto ser favorecedor de un pariente con un contrato administrativo que se dirige a la realización de una obra pública de interés de la colectividad, desviando para el efecto la finalidad pública del contrato para favorecer el interés de un privado.

- b) La impersonalidad como igualdad: la impersonalidad consiste en la mutación del principio de igualdad para la administración pública, tanto de la administración que no tiene que moverse para atender a los intereses particulares, como de ideologías políticas o intereses de sectores determinados por cuanto todas las personas son iguales ante la ley.

“En el acceso al empleo público, la autoridad administrativa permite el ingreso sin méritos a un pariente cercano, lo cual es un acto de nepotismo que hace nulo el acto de contratación del servidor público, debido a que lejos de favorecer en igualdad a todos los administrados se favorece a alguno creando un estado de discriminación laboral”.¹⁵

¹⁴ **Ibíd.** Pág. 178.

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 187.

- c) La impersonalidad como imparcialidad: la impersonalidad es la cualidad de ser imparcial, en donde las decisiones administrativas que se adopten no responden a la voluntad subjetiva, por cuanto no se toma en consideración una opinión para la misma conveniencia. El aparato estatal no es utilizado en beneficio propio o de otros por motivaciones puramente subjetivas.

El principio de impersonalidad en la administración pública permite explicar figuras como el nepotismo, el peculado, el abuso de autoridad, la colusión y la discriminación laboral, siendo de importancia su incorporación en el ordenamiento constitucional de los Estados democráticos de derecho.

2.13. Principio de imparcialidad

La imparcialidad consiste en el deber de la administración pública de no discriminación de la posición de los sujetos involucrados en su actuación, en la búsqueda de los intereses encomendados a su cuidado y en la actividad de la administración pública encaminada a la realización del interés público, debiendo realizarse con imparcialidad. La imparcialidad tiene que comprenderse tanto como la prohibición de cualquier forma de favoritismo hacia determinados sujetos, así como el igual derecho de todos los ciudadanos a acceder a los servicios prestados por la administración pública.

“El principio de imparcialidad tiene que comprenderse como un deber de evitar la desigualdad de trato entre los ciudadanos, tanto como una prohibición de cualquier manera



de favoritismo hacia algunos sujetos, como el igual derecho de todos los ciudadanos a acceder a los servicios que presta la administración pública y se sustenta en el pleno respeto a la justicia”.¹⁶

Las autoridades administrativas actuarán en defensa del interés general, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados. Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitaria frente al procedimiento, resolviendo de acuerdo al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

Debido al principio de imparcialidad, las autoridades tienen que actuar tomando en consideración que la finalidad de los procedimientos consiste en el aseguramiento y garantía de los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tomar en consideración los diversos factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

La administración tiene que actuar con objetividad y respetar el principio de probidad que se encuentra consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que se adopten. Los hechos y fundamentos de derechos deberán siempre expresarse en aquellos actos que lesionen los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan o priven de ellos, perturbando o amenazando su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelven recursos administrativos.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel Enrique. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 121.



Los funcionarios intervinientes en el procedimiento administrativo pueden excusarse y ser recusados cuando medie cualquier circunstancia comprobable que puede lesionar su imparcialidad por interés en el procedimiento en que intervienen.

2.14. Principio de responsabilidad

Es el principio que implica que el Estado y las entidades públicas son responsables de los actos cometidos por sus empleados. La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, de acuerdo a lo establecido. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Los funcionarios, servidores públicos y las entidades públicas son directamente responsables, de conformidad con las leyes penales, civiles y administrativas, por los actos cometidos en violación de derechos. En dichos casos, la responsabilidad civil se extiende también al Estado y a las entidades públicas.

2.15. Principio de control jurisdiccional

El poder judicial controla la actividad de la administración pública, de acuerdo a la normatividad constitucional y a los procesos contenciosos administrativos que son los procesos judiciales llamados al control de las actuaciones administrativas.



Este principio otorga tutela jurisdiccional al particular frente a los actos de la administración pública y contra esos actos siempre es posible apelar al juez para la protección de los derechos e intereses legítimos lesionados.

El principio en mención se rige por:

- a) Todos pueden emprender acciones legales para el resguardo de sus derechos e intereses legítimos.
- b) La tutela jurisdiccional de derechos e intereses legítimos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria o administrativa siempre se encuentra permitida contra los actos de autoridad pública. Esta tutela jurisdiccional no puede excluirse ni limitarse a determinados medios de apelación ni a determinadas categorías de actos.

La ley determina qué órganos de jurisdicción pueden anular los actos de la administración pública en los casos y con los efectos que hayan sido previstos por la misma ley.

De conformidad con este principio toda persona puede emprender acciones legales para resguardar sus derechos subjetivos e intereses legítimos, ante un juez ordinario cuando ha existido una violación de derechos subjetivos donde el juez ordinario verifica la violación de un derecho subjetivo, disponiendo la nulidad del acto administrativo, o ante un juez administrativo cuando se haya violado un interés legítimo.



“La acción contencioso administrativa tiene por finalidad el control legal del poder judicial de las actuaciones de la administración pública sujeta al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”.¹⁷

2.16. Principio de verdad material

La administración pública es la encargada de investigar la veracidad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil. En el procedimiento, la autoridad administrativa competente tiene que verificar de forma plena los hechos que son motivo de sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias que sean necesarias y autorizadas por la ley, aunque no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

La administración no se encuentra obligada a ajustarse a la verdad material de los hechos, sin que la obliguen los acuerdos entre los interesados acerca de tales hechos, ni la exima de investigarlos, conocerlos y ajustarse a ellos, así como de la circunstancia de no haber sido probados por las partes.

2.17. Principio de buena fe

En la relación de los particulares con la administración pública que presume el principio de la buena fe. La confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores

¹⁷ Granados Ochoa, José Luis. **Niveles de justicia administrativa**. Pág. 51.



públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes. La buena fe se presume, la existencia de la mala fe se prueba.

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus mismos actos, salvo supuestos de revisión de oficio. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de forma que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

2.18. Principio de informalismo

La inobservancia de las exigencias formales no esenciales por parte del administrado que puedan ser cumplidas con posterioridad, pueden ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo.

“Las normas del procedimiento deberán ser interpretadas en forma favorable, a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de forma que sus derechos e intereses no sean lesionados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento”.¹⁸

¹⁸ Tamayo. **Ob. Cit.** Pág. 176.



El informalismo es la excusación de la inobservancia de los interesados de exigencias formales no esenciales que puedan ser cumplidas con posterioridad. El procedimiento tiene que desarrollarse con sencillez, de manera que las formalidades puedan exigirse y sean indispensables para dejar constancia de lo actuado y evitar con ello la exigencia de perjuicios a los particulares.

En el procedimiento administrativo, se tiene que aplicar el principio del informalismo en beneficio del administrado, siempre que se trate de la inobservancia de las exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas con posterioridad.

2.19. Principio del impulso de oficio

La administración pública se encuentra obligada a impulsar el procedimiento en todos los trámites en los que medie el interés público. Las autoridades tienen que dirigir e impulsar de oficio el procedimiento, así como a la vez ordenar la realización o práctica de los actos que resulten mayormente convenientes para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que sean necesarios, motivo por el cual se tiene que garantizar el impulso e instrucción.

2.20. Principio de gratuidad

Los particulares únicamente se encontrarán bajo la obligación de llevar a cabo las correspondientes prestaciones personales o patrimoniales en beneficio de la administración pública cuando la ley o norma jurídica expresamente lo establezcan.



Por otra parte, este principio también implica que, en el procedimiento administrativo, las actuaciones que tienen que practicarse por parte de los órganos de la administración del Estado serán gratuitas para los interesados, salvo disposición expresa en contrario.

Los principios generales del derecho administrativo son fuente del ordenamiento jurídico administrativo, son de utilidad como criterio orientador, de aplicación e interpretación de las normas administrativas, su enumeración no es *numerus clausus* sino *numerus apertus*, siendo los principios de mayor importancia el principio de legalidad, por el cual las autoridades administrativas tienen que sujetarse a lo previsto en la legislación y el principio de interés público por el cual las autoridades públicas tienen que actuar con respeto al interés de la comunidad en su conjunto sin amparar arbitrariamente el interés particular.



CAPÍTULO III

3. Los funcionarios públicos

El universo de funcionarios y empleados públicos cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción estatal se conoce genéricamente como burocracia, vocablo cuya primera parte es proveniente del latín *burrus* que significa color oscuro, como el trabajador en los actos solemnes.

“En el francés antiguo, la voz *bure* quería decir paño o tela estameña utilizada en las mesas empeladas por los funcionarios en los actos de carácter público, después ese término evolucionó y sirvió no únicamente para designar la tela, sino a la vez a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se encontraba el mueble, y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la palabra burocracia no deriva de los términos indicados, sino que es un vocablo empleado para designar, la más alta magistratura en Francia”.¹⁹

El fenómeno burocrático tiene contradicciones, debido a que trae consigo deficiencias, despotismo y defectos que ponen de manifiesto su índole de producto social, es decir, el fenómeno burocrático se produce como resultado de la convivencia humana, y tiene raíces antiguas en la historia de la humanidad, a pesar de que no se haya registrado en épocas con sus características de actualidad.

¹⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia. **Servidores públicos**. Pág. 90.



No todo el que labora para el Estado o para un ente público forma parte de la burocracia, debido a que aun cuando comúnmente se tenga dicha idea, en rigor tiene que excluirse a los militares y a los obreros. La burocracia se encuentra integrada por el universo de empleados del sector público, pero en sentido estricto se excluye al personal militar, al obrero y al intendente.

3.1. Personal al servicio de la administración

La administración pública para poder actuar, para el ejercicio de sus funciones y para prestar sus servicios, necesita personas físicas. Las personas que actúan al servicio de la administración tienen que ser designadas con nombres diversos que corresponden a situaciones jurídicas diferentes. Se habla de esa manera de autoridades, de funcionarios, de empleados y de obreros.

Con el objetivo de prestar una definición que indique el contenido de las diversas expresiones y definir claramente las figuras que son correspondientes a las mismas, es conveniente examinar las diferentes clases de personas que se encuentran adscritas al servicio de la administración.

Varias son las formas con las que cuenta la administración, pudiendo emplearse diversas actividades y aptitudes de carácter individual que obligan en determinadas ocasiones a los particulares al ejercicio de determinadas funciones o a llevar a cabo ciertas prestaciones, permitiendo otras a los particulares para la colaboración voluntaria en el ejercicio de

funciones y servicios públicos, en donde se contrata a los particulares para la prestación de servicios, al igual que otro particular cualquiera; y, finalmente adscribe mediante actos especiales, a los puestos públicos a determinadas personas con el consentimiento de las mismas.

Si se quiere englobar a estas diferentes categorías de personas en una denominación común, se les puede denominar personal administrativo o agentes administrativos, lo cual es el nombre que tiene que aplicarse a todas las personas que participan de manera permanente o temporal en la actividad de la administración, llevando a cabo actos jurídicos u operaciones materiales.

3.2. Concepto de funcionario público

“No existe un concepto único de funcionario válido para todos los países. Es más, aun en cada país existen diversos conceptos de funcionarios de acuerdo a la rama del derecho que lo toma en consideración. La situación jurídica de funcionario se encuentra ligada a un Estado determinado y no puede tomarse en consideración fuera de este Estado, de su historia, de su legislación y de la jurisprudencia de los tribunales de justicia”.²⁰

Entre los diversos sistemas jurídicos existen semejanzas cada vez mayores, debido a la inclusión mutua de sus instituciones políticas, administrativas y sociales, las cuales pueden descubrirse en los diversos sistemas administrativos.

²⁰ Zenteno Barrios, Javier Arnoldo. **Inmunidad y soberanía del funcionario público**. Pág. 82.

Los puestos retribuidos pueden ser temporales o permanentes y en este último caso, que asumen hacen la función pública de su misma profesión, o sea, la actividad principal de su vida, y la fuente principal de sus ingresos.

Funcionario y empleado no son dos categorías opuestas, debido a que existen funcionarios que no son empleados, pero todos los empleados son funcionarios públicos. De esa manera, los funcionarios son agentes, personal de la administración, en el sentido que existen agentes y personal de la administración que no son funcionarios. Por ende, puede trazarse un esquema de las diversas categorías del personal de la administración o de sus agentes, en forma de que se indique la presencia del personal de la administración o de los agentes públicos, así como también de los funcionarios profesionales o empleados.

3.3. Función y empleo público

La incorporación de las personas físicas al empleo público, y consecuentemente, al ejercicio de la función pública, provoca una relación jurídica entre el Estado y su funcionario o empleado, cuya naturaleza no ha logrado un consenso en la doctrina, dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla.

El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; y por otro lado, se busca tener conocimiento si el funcionario está dentro de una situación legal y reglamentaria o dentro de una situación jurídica subjetiva y especialmente si se encuentra ligado por una relación.



La noción de empleo público se enlaza con la de función pública, la cual es una actividad que se encuentra reservada a los órganos depositarios del poder público explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental y de la administración pública, o sea, de los entes públicos.

El ejercicio de la función pública se distribuye entre los distintos órganos o poderes del Estado de conformidad con sus competencias, para que puedan concretarse en actos que trasciendan a la realidad cotidiana que requiere de personas físicas que a través de su actividad intelectual o física desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.

Si por función pública tiene que comprenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, consecuentemente el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción son trascendentales como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.

3.4. Trabajadores al servicio estatal

Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de los trabajadores temporales. De esa manera, el carácter de trabajador del Estado se determina bien por



virtud del nombramiento expedido por un funcionario con facultades suficientes, o por inclusión del trabajador temporal, habida cuenta de que los mismos pueden ser para obra determinada o por tiempo fijo.

3.5. Funcionarios, empleados y servidores públicos

Por funcionario público se entiende toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública y como para ello es necesario poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad para tomar en consideración que alguien tiene el carácter de funcionario público tiene que comprenderse que puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad. El mismo, es el que ejerce una función pública, y por función pública tiene que comprenderse toda actividad que realce los fines propios del Estado. Por empleado público se entiende a la persona que pone su actividad en servicio del Estado a cambio de una retribución determinada.

La distinción mayormente acertada entre funcionario y empleado público se fundamenta en que el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que otorga al titular un carácter representativo.

3.6. Servidores públicos por elección popular

Se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular. Son servidores públicos por elección popular los que ingresan como trabajadores y



precisamente cuando son electos por los ciudadanos, y las autoridades competentes les entregan su constancia que los acredita como servidores públicos.

En el país, son servidores públicos por elección popular quienes ingresan como trabajadores, cuando son electos por los ciudadanos, y las autoridades competentes les entregan su constancia que los acredita como servidores públicos. Son servidores de esta categoría el Presidente de la República, los diputados, los gobernantes de los Estados y los síndicos.

“Ningún servidor público puede recibir remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida en el presupuesto correspondiente. Tampoco, puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea en consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, siendo la suma de esas retribuciones la que no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida”.²¹

Tampoco, se podrán conceder jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

Los distintos poderes estatales, así como también los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, tienen que encargarse de la inclusión dentro de

²¹ *Ibíd.* Pág. 99.



sus proyectos de los presupuestos y tabuladores de las remuneraciones que se proponen perciban sus servidores públicos, siendo esas propuestas las que se tienen que observar en el procedimiento para la aprobación de los presupuestos de egresos que establezcan los Estados, así como tiene que observarse lo relacionado con las disposiciones constitucionales y legales que sean aplicables.

3.7. Servidores públicos de base

Una de las peculiaridades que la doctrina atribuye a esta categoría de servidores públicos consiste en la inamovilidad en el empleo. Son aquellos cuya relación de trabajo se establece con los titulares de las instituciones o dependencias de los poderes, con exclusión de los integrantes del ejército y de la armada nacional, así como del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles y aquellos que presten sus servicios a través de contratos civiles o que sean sujetos al pago de honorarios.

No se enumeran todas las categorías de trabajadores de base que existen, sino que, de forma taxativa permite que cada institución o dependencia haga de manera taxativa, permitiendo que cada institución o dependencia haga al momento de la creación de nuevos cargos o categorías.

“El ingreso de cualquier persona a los órganos del Estado, en alguna de las dependencias e instituciones de los poderes del país, puede ser por medio de un concurso de oposición, siguiendo lo que ordenan las disposiciones establecidas para el servicio profesional de



carrera, o también a través de los sindicatos de trabajadores a los cuales son pertenecientes”.²²

Todo trabajador que ingrese a algún órgano del Estado desempeñará sus funciones de acuerdo a lo establecido en su nombramiento, donde se deberá precisar la información personal pertinente, así como también los servicios que tienen que prestarse, el carácter del nombramiento, la duración de la jornada de trabajo y el salario y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, tomándose en cuenta a la vez el lugar en donde prestará sus servicios. Los titulares de las instituciones y dependencias de los poderes tienen la obligación de que sean impartidos los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos necesarios para la obtención de ascensos de acuerdo al escalafón y procuración del mantenimiento de su aptitud profesional.

La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo y puede darse de acuerdo a que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que laboran con él. Además, los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos pueden ser suspendidos.

3.8. Servicios profesionales que se prestan a la administración pública

Las personas que prestan sus servicios en alguna dependencia o institución mediante un contrato civil o que se encuentran sujetas al pago de honorarios no son consideradas como

²² Alessi, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 93.

trabajadores de la dependencia o institución a la que prestan servicios profesionales porque el trabajo que desempeña el profesional solamente cubren necesidades adicionales a las actividades contempladas en la estructura de la dependencia o institución.

De esa forma, se establecen las disposiciones normativas necesarias para llevar a cabo la contratación y el pago de los servicios que le sean prestados, pudiendo ser mediante el uso de mecanismos de licitación pública o de adjudicación directa.

3.9. Servicio civil o profesional de carrera

El servicio civil de carrera trae consigo la profesionalización de los servicios públicos basada en requisitos específicos de ingreso, permanencia y ascenso que reconocen y valoran los méritos, lo que implica que las personas que ingresen al servicio público consideren el desempeño como una profesión no como un trabajo, incluyendo por ende, un proceso de formación profesional integral que conlleva una permanente capacitación y actualización, motivo por el cual tiene que comprenderse como un sistema regulador del ingreso, permanencia y promoción, fundado en el desempeño y en la capacidad profesional.

“La actuación de los servidores públicos de carrera se tiene que regir a la observancia de las disposiciones que establece la legislación, así como a los demás ordenamientos jurídicos aplicables”.²³

²³ Quintana. **Servidores públicos**. Pág. 123.



La objetividad debe ser tomada en consideración tomando en cuenta los elementos que pueden acreditar de manera plena el cumplimiento de los supuestos previstos en la legislación y en las disposiciones legales aplicables, sin prejuzgar o atender las apreciaciones carentes de sustento.

La calidad es la obtención de los resultados y metas programadas, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua de los procesos. La imparcialidad consiste en la actuación sin que se concedan preferencia o privilegios a persona alguna.





CAPÍTULO IV

4. Las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos

Es fundamental el debido control del aparato a través del cual actúa el Estado, el cual, también se denomina administración estatal, siendo el mismo el que se relaciona con la evolución del concepto de control, debido a que no se restringe a la más sencilla detección de errores y corrección de desviaciones del pasado, sino que se presenta como un valioso auxiliar de la toma de decisiones capaz de la reorientación de acciones y metas hacia lo que es de mayor conveniencia para las organizaciones y sus diferentes integrantes.

En ese sentido, es necesaria la verificación de la exactitud con la cual se cumplen a cabalidad las diversas decisiones gubernamentales, evitando la existencia de desviaciones, la redefinición de metas que tienen que ser alcanzadas y cursos de acción que hacen del control una función relevante que tiene que analizarse, estudiarse y comprenderse de forma explícita.

Además, frente a nuevo paradigma relacionado con la gestión pública que propicia la reconstrucción de la capacidad del Estado a través de la mejora del desempeño de sus organizaciones, puede establecerse que el tema del control es denominado administración estatal y adquiere importancia debido a la evolución del concepto de control, debido a que no se restringe a la sencilla detención de errores y correcciones de desviaciones anteriores,



sino que se presenta como un valioso auxiliar de la forma de decisiones capaces de la reorientación de metas hacia lo mayormente beneficioso para las organizaciones.

4.1. Inadecuadas prácticas de funcionarios públicos

“El derecho fundamental a la buena administración trae consigo un replanteamiento del derecho administrativo en su conjunto. Además, desde la centralidad del ciudadano y desde su participación activa en la conformación de los intereses generales, el derecho administrativo y sus principales categorías tienen que ser nuevamente formulados debido a la relevancia de los derechos fundamentales de la persona que sugieren nuevas formas de comprensión del sistema de derecho administrativo”.²⁴

La imperante necesidad de control se hace cada vez más notoria en una administración estatal a la que han llegado las ideas de eficacia, rendimiento, productividad y en donde día a día se pone en marcha la gobernabilidad democrática. En dicho sentido, tiene que hacerse la verificación del cumplimiento de las decisiones gubernamentales, evitándose desviaciones, redefiniendo metas a alcanzar y cursos de acción.

El control es único y se presenta como una organización de un sistema compuesto de órgano, cada uno de los mismos con atribuciones propias, competencias y facultades propias que permiten su actuación coordinada para la producción del control de la administración estatal, siendo necesario hacer la respectiva indagación de cada uno de

²⁴ Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. Pág. 125.



ellos y procurando a la vez la definición de sus características, modalidades y ámbitos de control.

4.2. Importancia del control de la administración estatal

Existen diversas conceptualizaciones que se relacionan con el término control, teniendo relación el mismo con la inspección, comprobación, fiscalización, intervención, mando, preponderancia y despacho en donde se lleva a cabo el control. Para la ciencia de la administración el control consiste en parte del proceso administrativo y al lado de la planificación, organización y dirección constituye una de sus fases, etapas o pasos. En ese sentido, el control es el proceso de supervisión de las actividades que garantiza que las mismas se desarrollen de conformidad con lo planificado.

El control es fundamental debido a que permite la corrección de desviaciones y la ejecución de lo planificado de manera exitosa, además de proporcionar información que sea de utilidad para la toma de decisiones. También, quiere decir verificación de hechos, de forma que exista la posibilidad de comparación con algún patrón técnico de referencia. El control, consecuentemente es referente a la información que resulta de la comparación entre patrones técnicos y datos de la realidad, de forma que esos datos puedan ser interpretados como estados particulares dentro del respectivo esquema en el que se encuentra el patrón.

Ello, es un sistema de reglas, operaciones y procedimientos que tienen como finalidad la contribución de la regulación efectiva de los asuntos, problemas, trámites y demandas que



tienen relación con las diversas actividades y responsabilidades de la administración pública. En dicho sentido las reglas, los procedimientos y las operaciones significan un orden regulatorio lógico, institucional y pragmático que se orienta al cumplimiento de las tareas gubernamentales y administrativas que son el fundamento del comportamiento efectivo del Estado. El orden regulatorio es normativo, prescriptivo y positivo en él, siendo el control un modo de obtención de resultados.

Para ser eficiente el control público, puede definirse como un sistema de reglas, procedimientos y operaciones que tienen como finalidad la contribución a la regulación efectiva de los problemas, asuntos, trámites y demandas que tienen relación directa con las actividades y responsabilidades de la administración pública. En dicho sentido, las reglas, los procedimientos y las operaciones significan un orden regulatorio lógico, institucional y pragmático que se orienta al cumplimiento de las labores gubernamentales y administrativas que son el fundamento del comportamiento efectivo del Estado. El orden regulatorio es normativo, prescriptivo y positivo y el control es un modo de obtención de resultados.

“Para ser eficiente el control público tiene que dar respuesta a los principios de independencia y de imparcialidad a través de la sujeción a normas jurídicas y evidencias, neutralidad política, publicidad y amparo de los administrados frente a la administración de los principios de probidad administrativa estimulando para el efecto el adecuado manejo del patrimonio público, además de no entorpecer a la administración”.²⁵

²⁵ Fierri. **Op. Cit.** Pág. 210.



4.3. Inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos fundamentales en Guatemala

Es fundamental el estudio de las inadecuadas prácticas de funcionarios públicos en detrimento de la administración estatal por incumplimiento de los principios administrativos fundamentales. Distintos autores son coincidentes en que la administración ofrece un doble aspecto, debido a que por una parte se presenta como un conjunto de actividades concretas encaminadas a la satisfacción de necesidades de la comunidad; y por otro, implica una estructura orgánica, un conjunto de diversos entes y una organización de los sujetos a quienes les corresponde la función de administración.

El Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución”.

También, el Artículo 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala señala: “Responsabilidad por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la



institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren.

La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años.

La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

Ni los guatemaltecos ni los extranjeros, podrán reclamar al Estado, indemnización por daños o perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles”.

El término administración pública permite la designación del conjunto de actividades a través de las cuales se concretan fines de interés público o común y el complejo de distintas estructuras que encontrándose en posición subordinada representan una realidad organizativa distinta de éstas.

La burocracia estatal es un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes cuyo carácter público deriva de las finalidades formales de interés general que buscan y de la autoridad legítima del Estado que invocan en sus actuaciones un sistema debidamente diferenciado.

“La administración pública de un país es representativa de un macrosistema organizativo, cuyos elementos son también organizaciones. La organización se comprende como un tipo determinado de formaciones sociales que se encuentran claramente diferenciadas en su entorno social, así como cuentan con una estructura interna debidamente diferenciada



y se orientan a la persecución de metas específicas y al cumplimiento de labores predefinidas”.²⁶

Además, tiene que entenderse como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos. La misión de la administración pública es relevante para la vida colectiva debido a que es la vida misma de la sociedad.

No es lo mismo hacer mención de la administración pública que de la administración estatal, debido a que al primera es más amplia, o sea, es el género; y la segunda, una de sus especies. Mientras la administración estatal es siempre pública, debido a que el Estado no puede perseguir otros fines que los de interés general, la definición de administración pública abarca no únicamente a la administración estatal sino a las organizaciones de la sociedad civil que buscan fines de interés general, o sea, intereses privados o particulares con finalidades de orden público.

En la administración estatal deben reconocerse dos modalidades organizativas: la centralización o administración directa del Estado y la descentralización que surge como una forma de organizar el trabajo que puede incluirse tanto en entes de la administración como en entes descentralizados. La centralización administrativa supone un conjunto de órganos que guardan entre sí una relación jerárquica, convergiendo hacia un centro único en donde se reúne toda la autoridad y con quien se enlazan los demás órganos del sistema,

²⁶ Cruz. **Op. Cit.** Pág. 188.



generalmente el jefe de Estado. Esos órganos no tienen personalidad jurídica propia tanto como patrimonio propio y en consecuencia actúan bajo la personalidad jurídica del mismo Estado y con los recursos generales que tiene la administración.

Por su parte, la descentralización o administración indirecta se caracteriza por la distribución de las competencias públicas entre diversos órganos administrativos independientes del poder central que aparece con personalidad jurídica propia de la del Estado, con patrimonio propio y con poderes de decisión que le han sido especialmente transferidos.

El concepto de control ha evolucionado y no se restringe a la sencilla detección de errores y corrección de desviaciones del pasado, sino que surge como un valioso auxiliar de la toma de decisiones capaces de la reorientación de metas para las organizaciones y sus integrantes.

La evolución posibilita que a las formas tradicionales del control de procedimientos y al control parlamentario se le agreguen tres formas modernas: el control por resultado, el control por competencia administrada y el control social, las cuales son modalidades que no son excluyentes sino complementarias y en las que existe la posibilidad de identificación. El control de procedimientos se lleva a cabo a través de mecanismos internos y externos a la administración en donde existe una burocracia bien acentuada de conformidad con las disposiciones legales existentes. El control social es un mecanismo vertical de fiscalización, donde los controladores son los ciudadanos no únicamente



durante las elecciones, sino también durante el respectivo mandato. El control de los resultados que se lleva a cabo de la evaluación del desempeño de las políticas realiza una evaluación de los resultados.

La competencia administrada tiene por finalidad terminar con el monopolio en la prestación de servicios públicos. El principal instrumento controlador es la competencia, seguido por la burocracia reguladora y por una sociedad a través de la administración de las organizaciones públicas no estatales, o de la participación de los usuarios en el control de estos órganos en sus consejos directivos.

La administración pública radicalizada se puede ejercer desde convicciones que se apartan del ejercicio crítico de la racionalidad, es decir, desde el dogmatismo que fácilmente deviene obsoleto. Pero, toda acción pública es relativa, debido a que no señala que la actuación del funcionario público tiene que dirigirse no únicamente a un determinado sector, sino a la ciudadanía en general.

Además, el equilibrio es una exigencia y condición de la buena administración estatal y el administrador público no se encuentra comprometido a prestar atención a las condiciones reales, prescindiendo por completo de las referencias a la subjetividad, a las inclinaciones, a la conciencia de las personas y al sentir de la sociedad.

El ejercicio de la discrecionalidad administrativa en armonía con los principios fundamentales es esencial. Además, el ejercicio de la jurisprudencia debe tomarse en



consideración al indicarse la importancia de los conceptos contruidos desde la realidad, debido a que todas las personas tienen derecho a ser escuchadas y a acceder a todos los expedientes que les afecten, que deriven de la inadecuada práctica de funcionarios públicos.

El Artículo 8 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Responsabilidad administrativa. La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo, cuando se incurriere en negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados a prestar sus servicios; además, cuando no se cumplan, con la debida diligencia las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviere encomendados y no ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, o bien se incurra en falta o delito”.

Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más elevado de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los ciudadanos a los que se pretende servir. La buena administración pública exige receptividad, o sea, que se cuente con sensibilidad suficiente para la captación de preocupaciones e intereses de la sociedad en sus distintos sectores y grupos, en los individuos y colectividades que la integran.



El Artículo 12 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Ninguna persona sujeta a la aplicación de la presente Ley será revelada de responsabilidad por haber procedido en cumplimiento de orden contraria a la ley dictada por funcionario superior, al pago, uso o disposición indebidos de los fondos y otros bienes de que sea responsable. El funcionario que emita la orden de pago o empleo ilegal, será responsable administrativamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que pudiere corresponderle por la pérdida o menoscabo que sufran los bienes a su cargo”.

La norma indicada regula en el Artículo 18: “Prohibiciones de los funcionarios públicos. Además de las prohibiciones expresas contenidas en la Constitución Política de la República y leyes especiales, a los funcionarios y empleados públicos les queda prohibido:

- a) Aprovechar el cargo o empleo para conseguir o procurar servicios especiales, nombramientos o beneficios personales, a favor de sus familiares o terceros mediando o no remuneración.
- b) Utilizar el poder que le confiere el ejercicio del cargo o empleo en las entidades del Estado, autónomas o descentralizadas, para tomar, participar o influir en la toma de decisiones en beneficio personal o de terceros.
- c) Solicitar o aceptar directamente o por interpósita persona, dádivas, regalos, pago, honorarios o cualquier otro tipo de emolumentos adicionales a los que normalmente percibe por el desempeño de sus labores.
- d) Utilizar bienes propiedad del Estado o de la institución, en la que labora, tales como vehículos, material de oficina, papelería, viáticos y otros, fuera del uso oficial.



- e) Usar el título oficial del cargo o empleo, los distintivos, la influencia, o el prestigio de la institución para asuntos de carácter personal o de terceros.
- f) Utilizar los recursos públicos para elaborar, distribuir o enviar regalos, recuerdos, tarjetas navideñas o de cualquier otra ocasión.
- g) Utilizar el tiempo de trabajo para realizar o prestar asesorías, consultorías, estudios y otro tipo de actividades a favor de terceros, que le generen beneficio personal.
- h) Disponer de los servicios del personal subalterno para fines personales o en beneficio de terceros.
- i) Realizar trabajo o actividades remuneradas o no en horarios que no son de su trabajo, que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades, o cuyo ejercicio pueda poner en riesgo la imparcialidad de sus decisiones por razón del cargo o empleo.
- j) Utilizar los materiales de oficina, vehículos, teléfonos, fondos públicos, el tiempo pagado por el Estado al funcionario o a sus subalternos, los conocimientos, información del título oficial, papelería, el prestigio o la influencia de la institución para el logro de objetivos políticos personales o del partido al que pertenece.
- k) Solicitar a otros gobiernos o empresas privadas colaboración especial para beneficio propio o para un tercero.
- l) Actuar como abogado o representante de una persona que ejerce reclamos administrativos o judiciales en contra de la entidad a la cual sirve estando en el ejercicio del cargo o empleo.
- m) Nombrar y remover al personal por motivos o razones político partidistas o ideológicos.



- n) Discriminar en la formulación de políticas y en la prestación de servicios a personas o sectores de personas, por razón de su afiliación política así como por cualquier otra causa que infrinja el derecho de igualdad.
- o) Utilizar recursos humanos y financieros del Estado para la promoción política, personal o del partido político al que pertenece”.

Es fundamental el cumplimiento de los principios del derecho administrativo para que se garantice una administración democrática al servicio de la ciudadanía con tendencia a la mejora de las condiciones de vida de las personas. En una democracia avanzada las personas ya no son sujetos inertes que, sin más, reciben bienes y servicios de los poderes públicos, debido a que la cláusula del Estado social y democrático trae consigo una nueva funcionalidad para los ciudadanos al convertirse en sujetos activos, protagonistas en la determinación del interés general y en la evaluación de políticas públicas.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Es fundamental la existencia de normas jurídicas y de procedimientos para el correcto ejercicio de la administración estatal y el aseguramiento de la estricta observancia de los preceptos constitucionales y principios del derecho administrativo en el ejercicio de las funciones públicas estatales, evitando el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en perjuicio de los intereses del Estado, estableciendo para el efecto los mecanismos de control patrimonial de los funcionarios y empleados públicos durante el ejercicio de sus correspondientes cargos.

Para el efecto, se necesita de la prevención del aprovechamiento personal y de cualquier forma de enriquecimiento ilegal de los servidores públicos y de otras personas individuales o jurídicas que manejen, administren, custodien, recauden e inviertan fondos a valores públicos, determinando la responsabilidad en la que incurren.

Se recomienda que el Estado guatemalteco controle las prácticas de los funcionarios públicos para que se garantice una adecuada administración estatal y el cumplimiento de los principios fundamentales del derecho administrativo, así como de que se reformen, fortalezcan y modernice la gestión pública, en procuración de un manejo transparente de la administración pública en el uso de los recursos públicos como condición para alcanzar que las funciones de la misma tengan la capacidad de cumplir con el supremo deber estatal de garantizar a los habitantes del país el bien común.



BIBLIOGRAFÍA



ACOSTA ROMERO, Miguel Enrique. **Curso de derecho administrativo**. 5ª ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, 1989.

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. 3ª ed. Barcelona, España: Ed. Bosch, 1980.

BERMEJO BOLAÑOS, José Ignacio. **Derecho administrativo**. 5ª ed. Madrid, España: Ed. Civitas, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. 3ª ed. México, D.F.: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989.

CRUZ MIRAMONTES, Luis Rodolfo. **La administración estatal**. 4ª ed. México, D.F.: Ed. Comercio, 1997.

ESCOLA FELLER, José Eduardo. **Principios administrativos**. 3ª ed. Madrid, España: Ed. Trotta, 2001.

FIERRI VELASCO, Manuel Alejandro. **Introducción al derecho administrativo**. 3ª ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, 1989.

GRANADOS OCHOA, José Luis. **Niveles de justicia administrativa**. 2ª ed. México, D.F.: Ed. Social, 1997.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 3ª ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, 1979.

GARRIDO FALLA, Diego Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. 5ª ed. Madrid, España: Ed. Tecnos, 2005.

IGLESIAS CABALLEROS, Luis Alfredo. **Conceptos de derecho estatal y administrativo**. 4ª ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, 2002.



LAGARDE GUILLÉN, Paul Enrique. **Administración y gobierno**. 6ª ed. México, D.F.: Ed. UNAM, 2001.

MADRAZO AYLLÓN, Jorge Abelardo. **Inadecuadas prácticas de funcionarios públicos**. 3ª ed. Barcelona, España: Ed. Anthropos, 1991.

PARADA OZAKI, María Esther. **Derecho administrativo I**. 6ª ed. Barcelona, España: Ed. Cárdenas, 2004.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. **Servidores públicos**. 4ª ed. Madrid, España: Ed. Nacional, 1997.

SEPÚLVEDA RUGGIERO, Edgar Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. 5ª ed. Madrid, España: Ed. Bosch, 1997.

TAMAYO LOMBANA, Diego Alberto. **Manual de derecho administrativo**. 4ª ed. México, D.F.: Ed. Siglo XXI, 1991.

ZENTENO BARRIOS, Javier Arnoldo. **Inmunidad y soberanía del funcionario público**. 3ª ed. Madrid, España: Ed. Temis, 1997.

Legislación:

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

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.