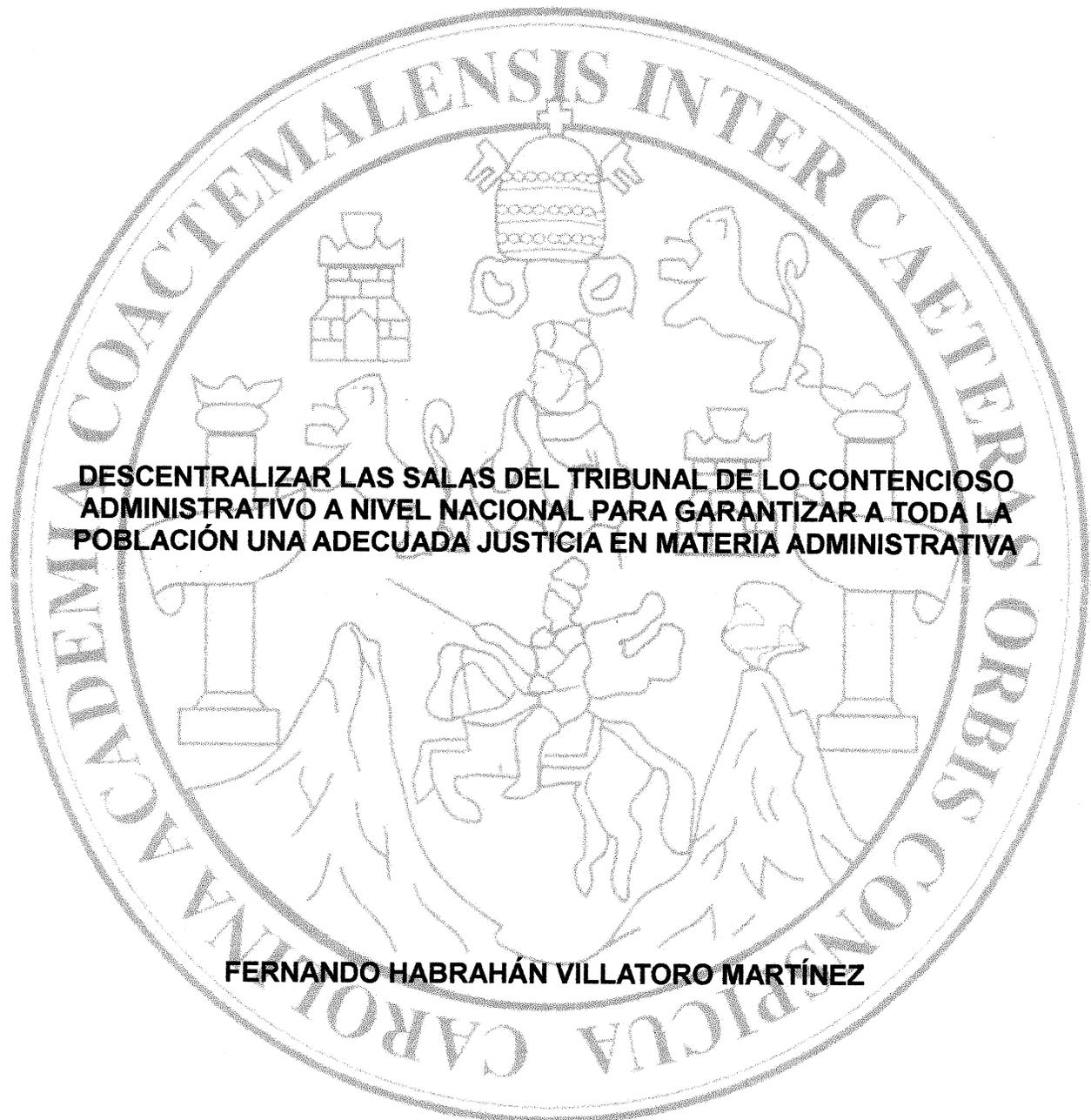


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**DESCENTRALIZAR LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO A NIVEL NACIONAL PARA GARANTIZAR A TODA LA
POBLACIÓN UNA ADECUADA JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

FERNANDO HABRAHÁN VILLATORO MARTÍNEZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2019

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

**DESCENTRALIZAR LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO A NIVEL NACIONAL PARA GARANTIZAR A TODA LA
POBLACIÓN UNA ADECUADA JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

FERNANDO HABRAHÁN VILLATORO MARTÍNEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2019

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

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br.	Abidán Carías Palencia
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Wilvi Garibaldi Herrera Clara
Vocal:	Lic.	Alis Julieta Pérez Castillo
Secretario:	Lic.	Fidel Amílcar López Zavala

Segunda Fase:

Presidente:	Licda.	Adela Lorena Pineda Herrera
Vocal:	Licda.	Ana Beatriz Conde De León
Secretario:	Lic.	Héctor Osberto Orozco y Orozco

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, 20 de julio de 2018.

Atentamente pase al (a) Profesional, HECTOR OSBERTO OROZCO Y OROZCO
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
FERNANDO HABRAHÁN VILLATORO MARTÍNEZ, con carné 8318533,
 intitulado DESCENTRALIZAR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA GARANTIZAR A
TODA LA POBLACIÓN EL ACCESO A UNA ADECUADA JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

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.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 18, 10, 2018 f)

Asesor(a)
 (Firma y Sello)





Guatemala, 8 de noviembre del 2018

Lic.
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su despacho.



Respetable Lic. Orellana:

De conformidad con su oficio de fecha veinte de julio de año dos mil dieciocho, me permito informar a usted que he **ASESORADO** el trabajo de tesis del bachiller **FERNANDO HABRAHÁN VILLATORO MARTÍNEZ**, su trabajo de tesis intitulado **"DESCENTRALIZAR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA GARANTIZAR A TODA LA POBLACIÓN EL ACCESO A UNA ADECUADA JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA"**, por acuerdo con el jefe de la unidad de tesis, se cambió el título a: **DESCENTRALIZAR LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A NIVEL NACIONAL PARA GARANTIZAR A TODA LA POBLACIÓN UNA ADECUADA JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA**, en virtud de lo analizado me permito emitir el siguiente.

DICTAMEN:

- I. En el contenido científico y técnico de la tesis, el estudiante analizó la inexistencia de salas del tribunal de lo contencioso administrativa en el interior de la república, ya que las seis existentes están concentrada en la ciudad capital.
- II. El estudiante utilizó suficientes referencias acorde al tema en cuestión, por lo que considero que resguardó el derecho de autor, elemento indispensable a tomar en cuenta para el desarrollo de la investigación. Me encargue de guiarlo en las etapas correspondientes al proceso de investigación científica.
- III. En la investigación, el bachiller utilizo los siguientes métodos: el analítico permitió estudiar las consecuencias negativas que ocasiona la concentración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; el de síntesis se aplicó al determinar la ineficacia de la pronta y justicia en materia administrativa; y el



inductivo permitió estudiar la importancia de descentralizar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para evitar vulneración al derecho de petición de todas las personas en general ante los abusos cometidos por la administración pública.

- IV. En cuanto al desarrollo de los capítulos, el estudiante desarrollo adecuadamente cada uno, en virtud que apporto el contenido necesario acorde a la investigación, pues en los mismos se especifican claramente el problema en cuestión que es la vulneración al derecho de petición ante los abusos cometidos por la administración pública en el interior del país.
- V. En la conclusión discursiva el bachiller hace alusión a la implementación por parte de la Corte Suprema de Justicia de crear salas en cada uno de las regiones del país, para descentralizar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para garantizar la protección a la población del interior de la república para hacer reclamos ante las entidades de la administración pública y con ello cumplir con el principio de juridicidad y de legalidad.
- VI. Declaró que no soy pariente dentro de los grados de ley del estudiante y otras consideraciones que estime pertinentes y que puedan afectar la objetividad del presente dictamen.

Considero que el trabajo de tesis del bachiller **FERNANDO HABRAHÁN VILLATORO MARTÍNEZ**. Efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por tal motivo que me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo treinta y uno (31) del normativo para elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

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

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Héctor Osberto Orozco y Orozco
Colegiado 5068.

Lic. Héctor Osberto Orozco y Orozco
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de julio de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante FERNANDO HABRAHÁN VILLATORO MARTÍNEZ, titulado DESCENTRALIZAR LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A NIVEL NACIONAL PARA GARANTIZAR A TODA LA POBLACIÓN UNA ADECUADA JUSTICIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme la vida, salud, sabiduría y fuerza para poder llegar a este momento de mi vida; porque por su misericordia, amor y bondad he logrado mi objetivo.

A MIS PADRES:

Leónidas de Jesús Villatoro y Ernestina Martínez, por haberme instruido en el camino del bien y porque a lo largo de mi vida, no solo con palabras, sino que con acciones, me enseñaron a ser una persona íntegra; porque con su ejemplo de vida pude aprender que es ser un buen padre, un buen esposo, un buen amigo y un buen hombre.

A MIS ESPOSA E HIJOS:

María Olimpia García, Iveth Villatoro y Fernando Leónidas, por su comprensión y apoyo en toda la carrera.

A LOS CATEDRÁTICOS:

Lic. Otto Arenas, Lic. Héctor Orozco, Lic. Carlos Salazar, Lázaro Morán y Ernesto López.

A MIS TÍOS:

Oscar Lepe y Celsa Martínez, por su apoyo cuando estaban en vida.

A MIS AMIGOS:

Ingeniera Nora Velásquez, Ing. Jorge Aguilar Ocampo (Q.E.P.D.), señor Pedro Martínez y al ingeniero Palacios.



A:

La gloriosa tricenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas, por cobijarme en sus aulas mientras hacía de mí un hombre de ciencia y un profesional útil a la sociedad guatemalteca.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por enseñarme y darme la oportunidad de amar la ciencia del derecho y por hacerme comprender que sin la misma la civilización humana no fuera lo que hoy por hoy es.

PRESENTACIÓN



El tipo de investigación es de carácter cualitativa. La rama cognoscitiva de la ciencia a la que pertenece es al derecho administrativo. El contexto diacrónico en que fue realizada la investigación es el municipio y departamento de Guatemala; el contexto sincrónico comprende del año 2016 al 2018. El objeto de estudio es la Ley de lo Contencioso Administrativo, el procedimiento administrativo, la jurisdicción, la competencia, el principio de juridicidad y la administración de justicia en materia administrativa. El sujeto de estudio lo constituyen: la Corte Suprema de Justicia, los abogados litigantes en materia contencioso administrativo y la población que realiza peticiones a las entidades de la administración pública.

El aporte académico fue determinar la necesidad de que la Corte Suprema de Justicia, mediante acuerdos, establezca salas del tribunal de lo contencioso administrativo en las ocho regiones que conforman Guatemala, lo que implica descentralizar el tribunal en referencia, para que la población que habita fuera del perímetro de la capital y de los municipios aledaños, pueda realizar reclamaciones haciendo uso de su derecho de petición establecido en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, contra las resoluciones de la administración pública o la administración tributaria cuando considere se le están vulnerando sus derechos, esto sin tener que acudir hasta la capital. Lográndose con ello el descongestionamiento de la carga de trabajo de las salas establecidas en la capital y cumplir con una pronta y cumplida administración de justicia en materia administrativa como lo establece el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

HIPÓTESIS



La descentralización del tribunal de lo contencioso administrativo, mediante el establecimiento de salas respectivas en cada una de las ocho regiones existentes en Guatemala, según la Ley Preliminar de Regionalización, contribuya que la población maya, garífuna, xinca, campesina, indígena y ladinos; puedan acceder a una adecuada administración de justicia pronta y cumplida en materia administrativa cuando consideren que las resoluciones emitidas por las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, o de la administración tributaria, vulneren su derecho de petición establecido en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



La hipótesis fue validada porque se determinó la vulneración al derecho de petición cuando se realizan peticiones contra la administración pública o la administración tributaria; se comprobó la hipótesis porque la población que reside fuera del perímetro de la capital y municipios aledaños se ve afectada ante la ausencia de salas regionales del tribunal de lo contencioso administrativo.

Los métodos utilizados fueron: el analítico, que permitió estudiar las consecuencias negativas que ocasiona la concentración del tribunal de lo contencioso administrado; el de síntesis se aplicó al determinar la ineficacia de la pronta y justicia en materia administrativa; a través del inductivo se estudió la importancia de descentralizar el tribunal de lo contencioso administrativo para evitar la vulneración al derecho de petición de todas las personas ante los abusos cometidos por la administración pública. La técnica utilizada fue la bibliográfica que sirvió para recabar información de diversas fuentes como libros, revistas y legislación.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Definición.....	2
1.3. Fuentes.....	5
1.4. Características.....	6
1.5. Relación con otras áreas del derecho.....	7
1.6. Relación con disciplinas no jurídicas.....	12

CAPÍTULO II

2. La administración pública.....	13
2.1. La administración.....	13
2.2. La administración pública.....	15
2.2.1. Definición.....	17
2.2.2. Principios.....	18
2.2.3. Elementos.....	21
2.2.4. Características.....	25
2.3. Diferencias entre Estado y administración.....	27
2.4. Diferencias entre Estado y gobierno.....	27

CAPÍTULO III

3. Los sistemas o técnicas de organización administrativa.....	29
3.1. Centralización o concentración.....	29
3.2. Desconcentración.....	31



Pág.

3.3. Descentralización.....	32
3.3.1. Definición.....	32
3.3.2. Clases de descentralización.....	35
3.3.3. Características.....	38
3.3.4. Procedimiento.....	40
3.3.5. Problemas que presenta.....	43

CAPÍTULO IV

4. Descentralizar las salas del tribunal de lo contencioso administrativo a nivel nacional para garantizar a toda la población una adecuada justicia en materia administrativa.....	45
4.1. Organismo Judicial.....	45
4.1.1. Integración.....	46
4.1.2. Funciones.....	48
4.2. Derecho de petición y de acción.....	50
4.3. El proceso contencioso administrativo.....	52
4.4. Efectos negativos de la concentración de la justicia.....	56
4.5. Descentralización del tribunal de lo contencioso administrativo.....	58
4.6. Propuesta de creación de salas regionales.....	60
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67



INTRODUCCIÓN

Al tenor del Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el tribunal de lo contencioso administrativo es el contralor de la juridicidad de los actos y resoluciones de la administración pública, lo cual significa que debe actuar en base a la ley, la doctrina y los principios generales del derecho para garantizar a la población el derecho de petición a través de una adecuada justicia en materia administrativa. Con la investigación se pretende descentralizar el tribunal de lo contencioso administrativo, es decir, que se establezcan las seis salas en cada una de las ocho regiones que integran el país, para que la población que no reside en la capital, pueda realizar reclamos ante las resoluciones que emiten las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, lo cual contribuye a economizar tiempo y gastos, al no tener que acudir hasta la ciudad de Guatemala para interponer la demanda contenciosa administrativa, y de esta manera darle cumplimiento a la garantía de pronta y cumplida administración de justicia como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

El objetivo general fue determinar que la descentralización del tribunal de lo contencioso administrativo conlleva ventajas para la población de cualquier parte del país para que puedan acceder a una adecuada justicia en materia administrativa; el objetivo general fue alcanzado porque se constató la vulneración al derecho de petición regulado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala ante la concentración de la justicia en un solo lugar.

En la hipótesis se menciona que la descentralización del tribunal de lo contencioso administrativo mediante el establecimiento de las salas respectivas en cada una de las ocho regiones existentes en Guatemala, según la Ley Preliminar de Regionalización, contribuya que la población maya, garífuna, xinca, campesina, indígena y ladino; pueda acceder a una adecuada administración de justicia pronta y cumplida en materia administrativa, cuando consideren que las resoluciones emitidas por las entidades descentralizadas y autónomas del Estado o de la administración tributaria vulneren su derecho de petición establecido en el Artículo 28 de la Constitución Política de la



República de Guatemala. La hipótesis se comprobó porque la población que reside fuera del perímetro de la capital y municipios aledaños se ve afectada ante la ausencia de salas regionales del tribunal de lo contencioso administrativo.

Este trabajo consta de cuatro capítulos: en el capítulo primero, se estudia el derecho administrativo; en el capítulo segundo, se enfoca en la administración pública; en el capítulo tercero, se hace referencia a la descentralización administrativa; y en el capítulo cuarto, se estudia el tema central que es descentralización de las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a nivel nacional para garantizar a la población una adecuada justicia en materia administrativa.

Los métodos utilizados fueron: inductivo, el analítico y el sintético. La técnica utilizada fue la documental.

En Guatemala es importante la creación de nuevas salas del tribunal de lo contencioso administrativo en cada una de las regiones que conforman el país acorde a la Ley Preliminar de Regionalización y la distribución de competencias conforme a la Ley General de Descentralización, para que conozcan tanto en materia administrativa como en materia tributaria, debido a la excesiva concentración del tribunal en la capital, y así la población de cualquier parte del país pueda acceder a la justicia pronta y cumplida en materia administrativa, la cual ha tenido poca importancia ante el exceso de carga de trabajo.

CAPÍTULO I

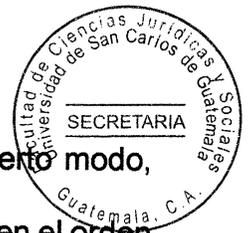


1. Derecho administrativo

En este capítulo se analiza el derecho administrativo desde sus antecedentes, su definición, las fuentes más importantes, las características y la relación con otras disciplinas jurídicas.

1.1. Antecedentes

“En la época monárquica existió la llamada justicia retenida donde el soberano decidía por sí las contiendas entre partes; luego se pasa a la justicia delegada, en la que el rey delega la decisión a un consejo que sigue dependiendo de él, sin tener verdadera independencia como un tribunal de justicia. En el Estado moderno existen tribunales, como también existieron en algunas monarquías, produciéndose la contradicción de la llamada jurisdicción administrativa. En el Estado de policía se hablaba de un poder de policía, que era un poder estatal ilimitado de coaccionar y dictador de órdenes para realizar lo que el soberano creyera conveniente. Se advertirá que existe total coincidencia semántica entre el concepto de Estado de policía y el poder de policía. Al pasarse al estado de derecho la noción fue recortada, excluyendo el empleo ilimitado de la coacción, pero de todos modos se mantiene como instrumento jurídico no fundado conceptualmente y que además de su manifiesta desactualización conceptual y terminológica, frecuentemente desemboca en abusos. En el siglo XIX ésta respondía a un régimen autoritario en el orden político, liberal en el orden económico, mientras que,



en la primera mitad del siglo pasado, es tos dos postulados se habían en cierto modo, invertido. El liberalismo se había introducido en el orden político y la autoridad en el orden económico. En las postrimerías del siglo XX pareció advertirse otra evolución, resultado de un cambio en las políticas mundiales fruto entre otras cosas de la globalización de la economía, de las comunicaciones, de las ideas. La búsqueda de esa época es el liberalismo tanto en lo político como en lo económico, luego de haber ad ver ti do los efectos a veces indeseados e imprevistos de mu chas intervenciones económicas realiza das en el pasado”.¹

Es importante tomar en cuenta que el nacimiento del derecho administrativo es relativamente reciente si se compara con otras disciplinas jurídicas que son muy antiguas; el derecho administrativo surge para regular los abusos cometidos por la administración pública contra los súbditos, ya que las personas no tenían derechos, sino que solamente obligaciones frente al monarca, coexistiendo una plena desigualdad, y todo esto debía terminarse.

1.2. Definición

La doctrina define al derecho administrativo como: “La rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”.²

¹ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 19.

² **Ibid.** Pág. 28.



También se define como: “El conjunto de normas y de principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, como así la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados.”³

De las definiciones transcritas, la del segundo autor citado tiene mayor congruencia porque toma en conjunto el objeto de estudio; pero al combinar ambas, se obtienen los elementos necesarios para entender esta importante disciplina jurídica. Se considera que le hace falta algo que no puede pasarse por alto como lo es la ubicación en la sistemática jurídica, es decir, la tradicional división del derecho en público y privado. El derecho administrativo es una rama o disciplina del derecho público, resuelve conflictos entre el Estado y los particulares; además que no interviene una sola de las partes, sino ambas.

Es un conjunto de doctrinas, teorías, principios, instituciones y normas jurídicas. La primera es la idea que se tiene del derecho por parte de diversos autores, pues cada uno da su criterio en cuanto al objeto de estudio, es decir, cómo entiende cada autor esta disciplina jurídica. Las doctrinas hacen referencia a las posturas de los estudiosos del derecho administrativo, profesores, alumnos; para entender cada institución.

Los principios, son líneas directrices para crear, aplicar e interpretar, normas jurídicas. Las instituciones no son más que los temas que estudia esta importante disciplina jurídica, como por ejemplo los servicios públicos, el contrato administrativo, la

³ Mafienhoff, Miguel. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 82.



administración pública, la relación funcional, entre otras. Y las normas jurídicas, se clasifican en dos clases: las generales y especiales. Las primeras hacen alusión a la creación, aplicación e interpretación del orden jurídico, esto al tenor del Artículo 1 de la Ley del Organismo Judicial; y las especiales, se refieren a la prevalencia sobre las generales, es decir, normas específicas en la materia en cuestión, esto al tenor de lo establecido en el Artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial.

El objeto del derecho administrativo es garantizar el derecho de defensa de las personas cuando les afecta alguna decisión de las autoridades de la administración pública, para que puedan hacer uso del derecho de defensa garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Otro aspecto fundamental es la regulación entre los medios de control que ejerce el particular contra las resoluciones de la administración pública. El más común es el control a petición del usuario que se da mediante la interposición de los recursos administrativos aplicables a toda la administración pública descentralizada y autónoma, como lo son el de revocatoria y el de reposición.

Doctrinariamente se les denomina justicia delegada y justicia retenida respectivamente, porque el primero sirve para que un tribunal superior conozca; mientras que el segundo sirve para que el mismo órgano o autoridad que dictó la resolución conozca. Hay otros medios de control como el social o de auditoría social, control constitucional, control moral y el control judicial.



1.3. Fuentes

Existen diversos criterios en cuanto a las fuentes del derecho administrativo, pero se analizan las que se consideran más importantes que son cuatro: la legislación, los preceptos de la administración, la jurisprudencia, y la costumbre.

“La ley ordena y establece reglas, determina los derechos políticos y civiles conforme a la Constitución, decreta las cargas de los ciudadanos, autoriza los gastos, constituye la fuerza pública y mueve con su mano soberana todos los intereses sociales, morales o materiales, exteriores o domésticos, individuales o colectivo. Los preceptos comprenden esa multitud de leyes y disposiciones administrativas que, si bien no se hallan codificadas, sino esparcidas é incoherentes, no dejan de ser de observancia obligatoria. La jurisprudencia administrativa en precedentes bien observados y definidos, de cuyo examen se derivan reglas de interpretación. Y la costumbre es la cuarta fuente del derecho administrativo, porque no solamente el derecho consuetudinario suple el silencio del legislador, pero también abroga sus preceptos en virtud de un consentimiento tácito o expreso”.⁴

Haciendo una interpretación de lo anterior, se puede establecer que la fuente por excelencia del derecho administrativo es la ley, lo cual es congruente con el Artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial que establece: “Fuentes del derecho. La ley es la fuente del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia la complementará, la costumbre regirá solo

⁴ Colmeiro, Manuel. **Derecho administrativo español**. Pág. 38.



por defecto de la ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público que resulte probada”. Cabe hacer mención que la Constitución Política de la República de Guatemala es la fuente formal y directa del derecho administrativo, ya que es de este cuerpo legal surgen todas las normas que rigen el qué hacer de la administración pública y del Estado; mientras que la costumbre es una fuente secundaria, al igual que la jurisprudencia, ya que solamente tienen aplicación cuando la ley taxativamente así lo establece.

1.4. Características

Las características más importantes que menciona la doctrina son las siguientes: “a) autonomía, porque establece principios y normas propias; b) coordinación, ya que, a través de relaciones con el derecho penal, el derecho civil, etc.; c) subordinación, especialmente al derecho constitucional; y, d) nuevo, porque aparece junto al Estado de derecho; y, e) evolutivo, porque se adapta a nuevas situaciones”.⁵

Las características anteriores son en las que coinciden la mayoría de los autores, pues el derecho administrativo es una de las disciplinas jurídicas más recientes y está en constante evolución, ya que a menudo se emiten reglamentos o leyes ordinarias, razón por la cual es imposible la codificación. Pese a lo anterior, se considera un derecho autónomo, pues ha logrado su independencia de la base común del derecho al abarcar un conjunto de doctrinas propias, tener métodos específicos, un contenido extenso que

⁵ Arratia, Rosario. **Derecho administrativo**. Pág. 7.



merece un estudio conveniente y particular, tener leyes propias y contar con órganos jurisdiccionales que dirimen exclusivamente conflictos de la materia.

1.5. Relación con otras áreas del derecho

Generalmente el derecho administrativo se relaciona con diversidad de ciencias, tanto jurídicas como no jurídicas, pues el objeto de estudio es amplio. En este apartado se hace referencia solamente a las disciplinas jurídicas que se consideras trascendentales, como lo son: el derecho constitucional, civil, penal, procesal; las que se describen a continuación:

a) Con el derecho constitucional

Según la doctrina: “El derecho constitucional y el derecho administrativo se relacionan por un vínculo muy similar al existente entre el derecho propiamente dicho, es decir derecho sustantivo y la ley de procedimiento. De ahí que se haya expresado que el derecho administrativo es el derecho procesal del derecho constitucional, con lo que quiere expresarse una vez más que si Constitución equivale a estructura, administración supone actividad teleológica, acción en suma”.⁶

La afirmación del citado autor es acertada, ya que el derecho constitucional es de suma importancia y es la disciplina jurídica con la cual se desarrolla todo el quehacer del Estado

⁶ Colmeiro. **Op. Cit.** Pág. 87.



y de la administración pública, pues todo ese actuar debe hacerse en base a la Constitución Política de la República de Guatemala. Es por esta razón que se dice que el derecho administrativo y el derecho constitucional no pueden estar separados, pues ambos se complementan en contenido, fines y principios.

b) Con el derecho civil

A simple vista pareciera ser que entre estas disciplinas jurídicas no existe relación alguna, pero es todo lo contrario, pues la relación estriba en dos cuestiones: la primera, que el derecho civil ha sido por excelencia la disciplina jurídica que incluía toda la gama de relaciones jurídicas que se conocen en la actualidad como la servidumbre, los bienes, la propiedad, la expropiación, la forma de los contratos, cuestiones que se aplican al derecho administrativo porque entre el Estado y los particulares pueden surgir negocios jurídicos que solo el Código Civil es capaz de regular y establecer los lineamientos generales y principios básicos de la contratación en la materia; y la segunda es evitar el abuso de derecho por parte del Estado y el incumplimiento de las obligaciones por parte de los particulares.

c) Con el derecho penal

Esta relación es de suma importancia para regular el quehacer de la administración pública y de los servidores públicos, es por ello por lo que han surgido normas jurídicas como la Ley de Probidad de Empleados y Funcionarios Públicos y en la Ley Contra la Corrupción, las cuales se emitieron para frenar algunos actos ilícitos que los funcionarios



públicos realizaban. Es por esta razón que afirma Manuel Colmeiro que: "El derecho penal sustantivo tiene evidentes relaciones con el derecho administrativo, dichas relaciones se refieren, en parte, al objeto que puede ser común a ambas disciplinas- contemplado o protegido por la norma penal, verbigracia los delitos contra la administración pública".⁷

La afirmación del autor citado es congruente con los delitos contra la administración pública regulados en el libro segundo del Código Penal. La norma básica, y de la cual tienen su asidero las mencionadas leyes, está regulada en el Artículo 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el cual se establecen los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios y empleados públicos, así como la prescripción.

Esta norma se relaciona a la vez con las causas de justificación reguladas en Artículo 24 del Código Penal, denominada legítimo ejercicio de un derecho, la cual puede invocarse solamente cuando se cumplan los requisitos de jerarquía y competencia administrativa; pero si la orden es legal, pues de lo contrario incurre en responsabilidad penal tanto quien manda como el que obedece, en base a lo establecido en el Artículo 156 de la Constitución Política de la República de Guatemala, denominada obediencia debida o con derecho a examen o simplemente deber de obediencia. Otra forma de relación estriba en que el Estado, como titular del poder punitivo, le otorga a la administración pública facultades para plantear acciones penales.

⁷ *Ibid.* Pág. 88.



d) Con el derecho procesal

La relación entre el derecho administrativo y el derecho procesal radica en que éste último es regulador de los actos jurisdiccionales, es decir, que existen procesos de naturaleza contenciosa, como el proceso contencioso administrativo, los cuales se llevan a cabo ante el tribunal de lo contencioso administrativo; hay otros procesos de naturaleza ejecutiva, como el juicio de cuentas, el que se lleva a cabo ante el tribunal de cuentas; y otros de naturaleza constitucional como el amparo y las inconstitucionalidades, que se llevan a cabo ante la Corte de Constitucionalidad.

Todos los procesos antes enunciados sirven para dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares, ya que con ello se garantiza para estos últimos el derecho de defensa regulado en el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala; así como también establecer las responsabilidades civiles, penales y administrativas derivadas del actuar de los servidores públicos. El derecho procesal es aplicado como lo establece el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por los órganos jurisdiccionales que poseen el monopolio de la jurisdicción que es única e indivisible.

e) Con el derecho tributario

La relación entre el derecho administrativo y el derecho tributario estriba en que: "Contienen la regulación jurídica de la preparación de presupuesto estatal, captación, manejo y utilización de los bienes del Estado y sus ingresos (impuestos, tasas, arbitrios,



intereses, rentas, regalías, préstamos, donaciones, etc.) que deben ser aplicados exclusivamente para alcanzar sus fines y objetivos constitucionales”.⁸ La afirmación del citado autor es acertada, pues el derecho tributario tiene una función eminentemente recaudadora, la cual le corresponde a la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT; pero no solo de los particulares, sino también de los servidores públicos. Aunado a ello, dicha entidad ejerce el control sobre las aduanas para evitar el contrabando y la defraudación aduanera y de esta manera lograr la transparencia fiscal.

f) Con el derecho laboral

La razón primordial es porque el derecho laboral norma las relaciones entre el Estado como patrono, el que recibe el nombre de autoridad nominadora según la dependencia de la entidad descentralizada o autónoma; y los trabajadores quienes reciben el nombre de servidores públicos. Otra relación se da por el traslado de la competencia para aplicar los tratados y convenios internacionales por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. También la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, y la Junta Nacional de Servicio Civil, se encargan de velar por el cumplimiento de la Ley de Servicio Civil, la cual regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos; y, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, aplicable para el sector privado y público. Las normas en mención están contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala; el Código de Trabajo, que se aplica supletoriamente en lo no previsto; Ley de Servicio Civil; Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Ley de Clases Pasivas

⁸ *Ibid.* Pág. 16.



Civiles del Estado; Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado; y, por supuesto, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

1.6. Relación con disciplinas no jurídicas

El derecho administrativo también se relaciona con otras disciplinas no jurídicas, como la economía, por el auge de la globalización y los tratados de libre comercio de la actualidad; la historia, para entender determinados acontecimientos de la realidad nacional; la geografía, debido al estudio del territorio que debe hacer el Instituto Geográfico Nacional, un claro ejemplo es la creación de un municipio donde debe emitir su dictamen; la estadística; entre otras. Aunque es necesario puntualizar que la actividad pública debe desarrollarse con fundamento en el conocimiento de las ciencias sociales, para que tanto el legislador como los responsables de aplicar las leyes y el gobierno que orienta el rumbo del Estado dentro de la sociedad y hacia el plano internacional, tomen las decisiones adecuadas a la realidad social.

Para finalizar este capítulo, se puede denotar la importancia del derecho administrativo en todo lo que respecta a la organización política y jurídica del Estado, la monarquía y la república, ya que esta disciplina jurídica es la piedra angular para el actuar de los funcionarios y empleados públicos, así como de los particulares para frenar los abusos que aún se cometen en las distintas entidades descentralizadas y autónomas del Estado.



CAPÍTULO II

2. La administración pública

En este capítulo se analiza la administración en general, la administración pública, sus antecedentes, su definición, los principios que la rigen, sus pasos y las clases, la diferencia entre Estado y administración, y la diferencia entre Estado y gobierno.

2.1. La administración

Según la doctrina, la palabra administración abarca los términos siguientes: “Deriva del latín *ad* y *ministratio* que significa servir. En este sentido, administrar es la gestión ordenada de negocios e intereses de una persona individual o colectiva, para acomodarse a las exigencias de la realidad.”⁹

Es de hacer notar que la administración quiere decir llevar un orden determinado para llegar a un fin; adecuando el vocablo a la actividad del Estado, tanto las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, constituyen la vida propiamente exterior del Estado, lo cual se logra llevando un orden en el quehacer de cada órgano.

Por otra parte, la administración es considerada como una ciencia y un arte, como se afirma en la doctrina: “Es ciencia y es arte; es ciencia, sustentada en principios

⁹ Arratia. *Op. Cit.* Pág. 3.



elaborados a través de la investigación y es arte, sustentado en la habilidad de las personas. Un funcionario teórico podrá dominar la administración; ciencia por haber estudiado teoría y a un ser mal administrador al carecer del arte necesario. Un funcionario practico dotado de habilidades puede ser buen administrador sin conocer la teoría científica. La unión de la teoría (ciencia) y la habilidad (arte), produce el buen administrador.”¹⁰

Es de hacer notar que la administración es considerada como ciencia porque debe estudiarse minuciosamente; pero también con un arte, ya que hace alusión con exclusividad a la preparación de los funcionarios públicos para el correcto desempeño de sus funciones de manera teórica como práctica. El criterio que la administración es una ciencia se comparte porque administrar quiere decir reglamentar los planes que se proponen para llegar a un fin, es decir que el objetivo es cumplir determinados resultados que los particulares se plantean y es aquí donde entra este concepto a normar las condiciones en que el Estado debe actuar para cumplir eficazmente sus funciones.

Dentro del concepto administración se distinguen dos significados: “El primero se refiere a la diferencia entre administración y legislación pues ésta generalmente se confunde, por un lado, el establecimiento de la ley como determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos, que da sus relaciones entre ellos y con el gobierno; y por el otro, la determinación de como un gobierno, y en particular su rama administrativa, es organizada, cómo labora, cómo se realiza esta labor, cómo se aplica el dinero a ella y

¹⁰ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 2.



cómo se gasta. Ambas tienen igual denominación especialmente el establecimiento de la ley, pero son diferentes porque la primera tiene un carácter general y permanente y la segunda constituye ordenes que se dan a los oficiales públicos a modo de directrices que deben seguir y la mayor parte de ellas tienen un fin temporal, generalmente anual y toman con frecuencia la forma de autorización de actos encaminados a objetivos muy precisos, tales como los relativos a las obras públicas.”¹¹

El autor citado refiere a que la conducta de los individuos debe regirse en base al principio de legalidad, pues la ley regula la conducta de las personas. Toda persona puede hacer lo que la ley no prohíbe, siempre que su conducta no se salga de los límites establecidos en otra ley; pues si bien es cierto que existe libertad de acción, la misma tiene un punto en el que se convertiría en abuso de poder o desviación de poder. El segundo significado planteada por el profesor Guerrero, se refiere a la forma de organización del Estado, lo que se conoce como principio de determinación de competencias, pues con este se establece que cada órgano del Estado tenga una función en particular, la cual no puede sobrepasar los límites del otro organismo.

2.2. La administración pública

En la antigüedad no se podía hablar de administración pública porque existía el poder del monarca o del rey quien dominaba toda la administración, pues los súbditos no tenían la posibilidad de atacar las resoluciones del rey, ya que no tenían derechos frente a un

¹¹ Guerrero, Omar. **El estado y la administración pública en México**. Pág. 37.



Estado dominante absolutista donde predominaba el despotismo. Bajo estos términos se puede establecer que no existía en la antigüedad una estructura de poder, como afirma la doctrina: “La administración pública, como cualquier organización del Estado, debe adaptarse al continuo cambio del contexto político, económico y social en el que opera. Solo por esta vía podrán cumplirse las funciones de gobierno que estén a su cargo y las que en principio depende a satisfacción de los intereses colectivos en el que ejercen sus atribuciones constituye una cuestión de gobernabilidad”.¹²

Se puede decir que la sociedad moderna se caracteriza por el establecimiento del Estado de derecho en contraste con el régimen absolutista precedente, conocido como el Estado policía cuyo objeto primordial era mantener la tranquilidad y el orden público de los ciudadanos.

Es importante hacer referencia que: “La constitución se refiere más bien a un ordenamiento político que hunde sus raíces en la organización económica de la sociedad que está modelada sobre los bienes materiales, así como en su historia y en la historia de las posiciones recíprocas de las clases propietarias y de las clases trabajadoras. Esto es lo que realmente implica la relación entre la constitución y la administración, y al mismo tiempo, la diferencia entre la ciencia de la constitución, que estudia lo que el Estado es teórica y prácticamente la ciencia de la administración a la que atañe lo que debe hacer ese poderoso y vasto organismo que es el Estado.”¹³

¹² Ibarra Palafox, Francisco Alberto, Pedro Salazar Ugarte y Gerardo Esquivel. **Cien ensayos para el centenario**. Pág. 73.

¹³ Nava Negrete, Alfonso. **Derecho administrativo**. Pág. 40.



El autor citado es certero en su afirmación, de lo que se deduce que la edad de la administración se basa en el régimen constitucional; es decir, con el apareamiento de las constituciones en varios Estados. Por lo tanto, está caracterizada por la necesaria convivencia entre la constitución de un país y la administración bajo una forma de Estado definida como derecho.

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala y que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar. Dentro de dicha pirámide se encuentra estructurado todo el Estado y su forma de gobierno, sus organismos que son: el legislativo, el ejecutivo y el judicial; así como también la totalidad de órganos administrativos, entidades concentradas, desconcentradas, descentralizadas y autónomas, lo cual proporciona la estructura y el funcionamiento de los Organismos de Estado.

2.2.1. Definición

La doctrina define la administración pública como: “Una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.¹⁴

También se define como: “La acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan

¹⁴ **Ibid.** Pág. 42.



establecido para manejarlos. Esta idea que se refiere a la acción, se refiere a los funcionarios mismos, de modo que lo que llaman una buena administración se refiere tanto a los resultados ventajosos que se obtienen, como a los funcionarios que ejercitan. En términos generales la administración pública se entiende como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos al Estado”.¹⁵

Para arribar a una adecuada definición de administración pública es indispensable tomar en cuenta los elementos que la componen, los cuales se describen a continuación: El elemento humano, que está constituido por todos los funcionarios públicos y empleados públicos que forman parte de la relación funcional; el elemento geográfico, compuesto por el territorio donde se presta el servicio; el elemento orgánico, también llamado funcional, que es el conjunto de órganos administrativos por medio de los cuales la administración lleva a cabo su actividad; el elemento teleológico, compuesto por la finalidad que persigue la administración que es el bien común; el elemento jurídico, compuesto por el ordenamiento jurídico vigente y positivo, es decir toda la legislación aplicable; y el elemento financiero, que se integra con el presupuesto asignado para cada organismo o entidad centralizada, descentralizada y autónoma.

2.2.2. Principios

Para hablar de principios, es necesario definirlos; en este orden de ideas, se puede afirmar que los principios son lineamientos doctrinarios que sirven de guía para la

¹⁵ Guerreo. *Op. Cit.* Pág. 29.



creación, aplicación e interpretación de normas jurídicas. Estos principios se describen a continuación.

- a) "Modernización, significa hacer cambios radicales en la administración pública, como procedimientos modernos con ayuda de la tecnología actualizada, para que la prestación de los servicios públicos sea prestada en forma continua, general, con mayor eficiencia y rapidez a toda la población, especialmente de las áreas marginales., donde impera la pobreza.

- b) Solidaridad, por las razones que el pueblo se encuentra gobernando a través de la elección que ha hecho de las personas que se encuentran a cargo de la función administrativa.

- c) Subsidiaridad, se refiere a que el Estado no se debe arrogar funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individuales o libremente asociados

- d) Transparencia, significa que los gobernantes no pueden ni deben ocultar nada a sus gobernados. Este principio es el mismo que encontramos en el procedimiento administrativo, que se refiere al trato justo y juego limpio, que implica que la administración no debe ocultar nada a los particulares.

- e) Participación ciudadana, para que los ciudadanos de las áreas urbanas y rurales se involucren en la toma de decisiones del gobierno y en la provisión de servicios de su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública.



Descentralización, para el traslado de competencias a diversos entes creados por el Estado”.¹⁶

Los cinco principios en mención no pueden dejarse de lado porque la administración pública los debe aplicar para garantizarles a los ciudadanos el pleno goce de sus derechos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

- f) “Probidad, significa que los funcionarios de la administración pública en general deben tener rectitud e integridad en sus actos.
- g) Eficacia, por la efectiva aplicación de la prestación de los servicios públicos; y eficiencia, significa que el actuar del órgano administrativo debe ser en el menor tiempo posible para garantizar el bien común, plasmado como fin último del Estado.
- h) Coordinación, ya que, en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno, deben ser coordinadas con las entidades que forman parte de la administración centralizada. Artículo 2 de la Ley del Organismo Ejecutivo.
- i) Delegación, para las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicos podrán delegarse a terceras personas, comités asociaciones o entidades”.¹⁷

¹⁶ Vásquez Mérida, Olga Elizabeth y Héctor Fernando Figueroa Orellana. **Fase pública, derecho administrativo**. Pág. 74.

¹⁷ *Ibid.* Pág. 74.



Se denota la importancia del estudio de los principios de la administración pública, **ya que** sin ellos no podría cumplirse la finalidad contenida en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que es el bien común o bienestar general, el que persigue tanto el Estado en general como la administración pública en particular.

Lo anterior quiere decir que todos los funcionarios públicos que integran la administración pública deben actuar en base a la ley, lo que implica cumplir sus funciones con eficacia, eficiencia, honradez y transparencia para no manchar su reputación, y no incurrir en responsabilidades de ninguna índole, no usar procedimientos vedados por la ley, actuar con rectitud, aunque la orden sea ilegal, y mucho menos para la administración de fondos públicos o prestación de servicios básicos. Todo ello debe servir a la administración pública para estar a la vanguardia de los cambios que van surgiendo en la sociedad, y para ello debe involucrarse a la misma en cada decisión del gobierno.

2.2.3. Elementos

La administración pública contiene los elementos siguientes:

a) Subjetivo

Se refiere a los funcionarios públicos y empleados públicos que prestan sus servicios dentro de las entidades de la administración pública, quienes ingresan por elección popular, nombramiento o contrato; y para optar a algún puesto deben seguir un procedimiento mediante la carrera administrativa, en la cual se someten a exámenes y



posteriormente son elegidos para ocupar el puesto correspondiente. Solo pueden ingresar quienes cumplan los requisitos de honorabilidad, honradez, idoneidad, cumpla con los requisitos para el puesto de que se trate y con ello garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia dentro del mismo.

b) Geográfico

También denominado territorial se refiere al espacio físico en el cual la administración pública desempeña sus funciones; puede ser todo el territorio, una región determinada, un departamento en particular, un municipio o una comunidad, calle, colonia, asentamiento, parcelamiento, aldea, caserío, entre otros.

c) Estructural

Se refiere a la estructura y funcionamiento del Estado, el cual depende de la entidad que se trate, por ejemplo, hay entidades que cuentan con un directorio como la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, el Registro Nacional de las Personas, RENAP; otras cuentan con una junta directiva como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGGS. El Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT; otras cuentan con un concejo, como el Concejo Municipal; como el Consejo Directivo del Registro de Información Catastral, RIC, el Consejo Nacional de Adopciones, CNA, el Consejo Superior Universitario, CSU; hay otras entidades que tienen autoridad, unipersonal, como El Ministerio Público, quien su máxima autoridad es el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas. Lo importante es



determinar que, sea cual fuere la autoridad u órgano administrativo, todas las entidades sean descentralizadas o autónomas, deben contar con una estructura que sirve para desempeñar la voluntad política y jurídica del Estado; es decir la función principal que cada una tiene.

d) Funcional

Consiste en el desarrollo de funciones de cada órgano administrativo. Es lo que se denomina la competencia administrativa, entendida como la cantidad de poderes, potestades y funciones, que el Estado tiene para poder actuar. Quiere decir entonces que cada órgano tiene una función principal que desempeñar, por ejemplo, el Consejo Nacional de Adopciones se encarga de velar de que el trámite de las adopciones se desempeñe bajo los límites legales, establecer los procedimientos y requisitos para cada uno; esta función no la puede desempeñar nadie más, sencillamente porque carece de competencia para ello, si la misma no se respeta, se incurre en el abuso de poder.

e) Teleológico

Este elemento refiere la doctrina: "es el proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores".¹⁸

¹⁸ Sánchez González, Juan José. **La administración pública como ciencia**. Pág. 122.



Consiste en la finalidad que el Estado tiene frente a los particulares, el cual se encuentra regulado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual preceptúa: "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común". Esta obligación también se encuentra contenida en el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo, siendo la única ley ordinaria que regula el bien común como tal; sin embargo, tanto la ley en mención como la Constitución Política de la República de Guatemala, no definen el bien común, únicamente se menciona como obligación fundamental del Estado. En este orden de ideas, se dice que el bien común no es más que el interés de todos sobre el interés de las mayorías. Esto significa que el Estado debe brindar protección a todos los ciudadanos sin excepción alguna, más aún a aquellos grupos vulnerables.

f) Jurídico

Se refiere al ordenamiento jurídico vigente y positivo; es decir, que sea de observancia obligatoria, pero que se cumpla también. Son todas las normas emanadas del Congreso de la República de Guatemala y los reglamentos respectivos, acuerdos ministeriales, acuerdos de los directorios y decretos gubernativos en situaciones de emergencia.

g) Financiero

Se refiere al presupuesto del Estado para cumplir la finalidad, el cual se asigna de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual va regir durante el periodo fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Este presupuesto



debe ser aprobado a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, al tenor de lo que establece el Artículo 171, literal b), de la Constitución Política de la República de Guatemala; y el Artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto, de lo contrario rige el presupuesto del ejercicio anterior para el siguiente año. Lo importante es tomar en cuenta que, sin la existencia de un presupuesto, el Estado no puede cumplir con el elemento teleológico, pues necesita recursos necesarios para la construcción de obras, pago de salarios y otras actividades que satisfagan necesidades de todos.

2.2.4. Características

La doctrina considera que las características más importantes son: “a) la actividad administrativa es una actividad de conformación social, pues tiene por objeto la convivencia colectiva, debiendo ocuparse de los asuntos concernientes a la colectividad y a los individuos en dicha colectividad; b) ha de orientarse el interés público; c) es una actividad dirigida al futuro. Ello obedece con la claridad al ejecutar las leyes; d) comparte la adopción de medidas concretas destinadas a la regulación de caos individuales y materialización de determinados proyectos.”¹⁹

Respecto a la primera característica, es adecuada la opinión del autor citado, pues el órgano administrativo debe orientar su actuar al desarrollo de la colectividad y mejorar la calidad de vida de los habitantes, esto es congruente con lo que preceptúa el preámbulo

¹⁹ Fernández Ruiz, Jorge. **Administración pública y derecho administrativo**. Pág. 12.



de la Constitución Política de la República de Guatemala en su parte conducente: "afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social". Significa entonces que el Estado le da al ser humano el más alto valor en una sociedad, velando por su protección y mejoramiento.

La segunda característica también se encuentra regulada en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Reconociendo al Estado, como responsable de la promoción del bien común". Esto significa que desde que se emitió dicho cuerpo legal, el constituyente decidió establecer el bien común como el más alto valor que puede existir en la sociedad, ello, aparte de razones históricas, hay que recordar que la Constitución Política de la República de Guatemala es histórico-tradicional, como también se establece en dicho preámbulo, se debe al compromiso de respetar los derechos humanos.

La tercera característica es de suma importancia, pues cualquier actividad que realicen los órganos del Estado van orientados a satisfacer necesidades a futuro, eso es así porque la población es la que debe hacerle ver al gobierno central sus demandas, por ejemplo, una carretera, un hospital, un puente, transporte público, para citar algunos. Con ello se toman las medidas pertinentes para que la población obtenga lo solicitado, aquí ya convertidos en servicios y obras públicas, es aquí donde el presupuesto juega un papel importante, pues es la piedra angular para satisfacer tales necesidades. La cuarta característica es un complemento de la anterior, pues simplemente se refiere a la entrega de proyectos, aquí es donde el elemento orgánico juega un papel importante, ya que dependiendo a qué entidad se le requiera tal proyecto, así debe responder a la población.



2.3. Diferencias entre Estado y administración

Generalmente se confunden los términos Estado y administración, tomándolos como sinónimos, lo cual es incorrecto porque desnaturaliza la función de cada uno de ellos; es por ello por lo que se describen las diferencias en base a lo estudiado en apartados anteriores.

La diferencia fundamental es que la actividad del gobierno se dirige en forma directa hacia las personas; mientras que la actividad de la administración se dirige hacia las cosas. Esta diferencia tiene sustento desde el surgimiento del derecho administrativo, ya que las personas desde que adquieren derecho frente a la administración pública dejan de ser administrados y se convierten en sujetos de derecho.

2.4. Diferencias entre Estado y gobierno

El Estado y el gobierno también suelen tomarse como sinónimos, pero entre ellos hay marcadas diferencias, lo que no puede negarse es su íntima relación, pues el gobierno complementa el Estado; pero lógicamente para que haya gobierno, debe haber Estado, ya que es una organización más amplia, es por ello por lo que se describen las diferencias más importantes.

El Estado es de carácter permanente; el gobierno es temporal. El Estado posee personalidad jurídica; mientras que el gobierno no la tiene. El Estado le da participación a la población; mientras que el gobierno solo involucra a determinadas personas



individuales para formar partidos políticos, comités, asociaciones políticas. El Estado persigue la realización del bien común; que el gobierno solo fines temporales relacionados.



CAPÍTULO III

3. Los sistemas o técnicas de organización administrativa

En este capítulo se estudia brevemente los sistemas o técnicas de organización de la administración pública, haciendo un enfoque más completo en la descentralización, su definición, sus características y el procedimiento para establecerla. Afirma la doctrina que la importancia de la organización administrativa radica en: “La necesidad de ordenar y establecer de manera coordinada a los entes que conforman la administración pública, solo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa”.²⁰

Es de hacer notar que los sistemas o técnicas son de suma importancia porque es la manera en que el Organismo Ejecutivo se estructura para el adecuado cumplimiento de los fines que consisten en satisfacer necesidades de la población. Tradicionalmente se ha considerado cuatro formas de organización administrativa: centralización o concentración, desconcentración, descentralización y autonomía.

3.1. Centralización o concentración

La define la doctrina como: “Un proceso mediante el cual los órganos del Estado, acumula facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales. Centralizar

²⁰ Martínez Morales, Rafael. **Derecho administrativo primer curso**. Pág. 51.



significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado”.²¹ El referido autor es certero en su afirmación, ya que ya que la centralización tiene los siguientes elementos tienen como condición preponderante que el gobierno central maneje en su conjunto el poder ejecutivo lo cual conlleva que la mayoría de instituciones públicas funcionen dentro del perímetro donde se ubica el Organismo Ejecutivo, como ejemplo de ello se puede mencionar el tribunal de lo contencioso administrativo, el cual funciona con exclusividad dentro del municipio y departamento de Guatemala.

Una administración eminentemente centralizada posee los siguientes elementos: a) poder de nombramiento; b) poder de remoción; c) poder de mando; d) poder de decisión; e) Poder de vigilancia; f) poder disciplinario; g) poder de revisión; h) poder para resolver conflictos de competencia. El titular está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en su atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos quiera hacerlo”.²²

Es de hacer notar, que todos estos elementos deben converger para que pueda hablarse de una adecuada centralización, lo cual es común observar dentro de los ministerios de Estado, ya que es el presidente de la República el que controla y delega en cada ministro la facultad para designar discrecionalmente a sus colaboradores, aquí se evidencia el poder de nombramiento pudiendo destituirlos en cualquier momento; también posee la

²¹ Serra Rojas, Andrés. **Las formas de organización administrativa federal**. Pág. 413.

²² De los Santos Morales, Adriana. **Derecho administrativo I**. Pág. 142.



facultad de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas, siempre que estén dentro de los límites legales.

Dentro del sistema de centralización se pueden mencionar algunas características como: asegurar el control político dentro de todo el territorio, controlar fácilmente las actuaciones de los subordinados para que los procedimientos administrativos sean uniformes y los particulares sepan a dónde dirigirse. Ello contribuye a que el servicio público se preste en forma económica y rápida.

Pero también posee muchas desventajas porque contribuye a la burocracia de los procedimientos, implica gastos para las personas que habitan fuera del perímetro donde está la entidad a la que se dirigen, y ocasiona retardo la respuesta a sus solicitudes, en otras palabras, se vulnera el derecho de petición.

3.2. Desconcentración

El otro sistema es la desconcentración, entendida como: "La transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o de un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".²³ Lo principal de este sistema es que no desaparece la facultad o potestad de mando del órgano central, y más que de hablar de la autonomía de sus funciones y atribuciones, se puede señalar una

²³ *Ibid.* Pág. 143.



independencia relativa en cuanto a funciones de carácter técnico y especialización en la prestación de servicios públicos específicos. Este sistema posee las ventajas siguientes: facilita las actividades, ya que la actividad administrativa se torna más rápida y eficaz, se conserva la unidad de poder público. Pero también posee las desventajas de resolver con favoritismo político, lo cual ocasiona que solo se beneficie a los allegados del órgano central; y en segundo plano se deja a la población, lo cual conlleva a que el servicio se torne deficiente.

3.3. Descentralización

La administración pública cuenta con diversos sistemas o técnicas que sirven para su adecuado funcionamiento, los cuales son de suma importancia para que el Estado no pierda su esencia; es así como se habla de concentración, desconcentración, descentralización y autonomía. Son diversas formas en las cuales se organiza el Estado de Guatemala, especialmente el Organismo Ejecutivo; y el objeto es establecer quién tiene el poder de mando y decisión y cómo afecta o beneficia a la población en general. En el presente apartado solamente se hace referencia a la descentralización y el sustento doctrinario y legal.

3.3.1. Definición

El Artículo 2 de la Ley General de Descentralización la define como: “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación



de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

Afirma la doctrina que: “La descentralización es una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.”²⁴

Es acertada la definición que proporciona el citado Artículo, ya que hay cuatro elementos que se transfieren: a) el poder de decisión, lo que implica que el órgano central no se va a inmiscuir en la toma de decisiones a quien se le encomiende la función; b) la titularidad de la competencia, lo que implica que debe llevar a cabo sus fines en una región determinada, pero solamente la actividad indispensable, es decir que no puede extralimitarse; c) las funciones, lo cual quiere decir que se deben establecer un cúmulo de atribuciones accesibles de llevarse a cabo; y d) los recursos, lo cual quiere decir que debe existir un presupuesto asignado para el órgano a quien se le traslada el poder, el cual debe estar autorizado en la forma que establece la Ley Orgánica del Presupuesto.

²⁴ Fernández Op. Cit. Pág. 102.



Es importante destacar que la descentralización admirativa tiene su asidero legal en el Artículo 119, literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual norma que: “Son obligaciones fundamentales del Estado: ...b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país...”.

Se puede apreciar que la descentralización está contenida dentro de las obligaciones del Estado de Guatemala, para que tenga un mejor desarrollo. También se regula en el Artículo 224 segundo párrafo de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual preceptúa: “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país”.

En este último caso se puede hacer notar que la descentralización está establecida dentro del régimen administrativo del Estado. Los Artículos citados claramente regulan que la descentralización administrativa es la forma de organización por excelencia del Estado de Guatemala. Es una concepción que algunos de los autores de derecho administrativo la ubican como un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.

La desconcentración no debe confundirse con la descentralización, ya que aquella nace como contraposición a la centralización administrativa y busca eliminar el excesivo centralismo que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones,



evitando la rigidez del centralismo burocrático, como lo que sucede en Guatemala actualmente.

3.3.2. Clases de descentralización

En la doctrina hay criterios uniformes en cuanto a las clases de descentralización; más que clases, lo que trata este tema es de una variante de la descentralización y esta va orientada a la colaboración, a la región y al servicio.

La doctrina afirma que: "La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera."²⁵

La injerencia que menciona el referido autor se da en los casos en los que el Estado es el único competente para la prestación de servicios públicos, así como también cuando el Estado necesita afrontar problemas de diversa índole para que cada funcionario de la administración pública desempeñe adecuadamente sus funciones.

Siguiendo las líneas de Gagino Fraga: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses

²⁵ Fraga, Gagino. **Derecho administrativo**. Pág. 207.



colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan”.²⁶

Esta forma de descentralización es la que se lleva a cabo en una circunscripción geográfica determinada para que la competencia sea distribuida igualitariamente a cada región según las necesidades de cada lugar y con ello cumplir con el mandato constitucional de trasladar las atribuciones de manera paulatina, y a la vez velar por el bien común.

Existe una tercera forma de descentralización que menciona la doctrina y es la descentralización por servicio; y la misma se basa en tres modalidades que son: “La jurídica, la financiera y la técnica. La jurídica se refiere a la personalidad jurídica propia; el financiero le asigna patrimonio propio; y la técnica, regula su operación y funcionamiento en diversos aspectos mediante normas específicas. La característica de la descentralización administrativa por servicio no impide que los órganos centralizados

²⁶ *Ibid.* Pág. 218.



queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, es decir, del titular del Organismo Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del Organismo Legislativo y del órgano fiscalizador, dicha tutela y vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados”.²⁷

Sin lugar a duda el referido autor citado establece los requisitos indispensables que debe tener todo órgano descentralizado, lo cual es congruente con la definición, pues debe existir personalidad jurídica por parte de los órganos encargados de la prestación del servicio para no depender del Organismo Ejecutivo, de lo contrario no tendría sentido el proceso.

En cuanto al aspecto presupuestario, sí es un problema, ya que no hay ente en Guatemala que tenga su presupuesto propio, sino que depender del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que el Congreso de la República de Guatemala debe aprobar cada año, a más tardar 30 días antes de la entrada en vigencia; es decir, el 2 de diciembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal; esto de conformidad con lo que establece el Artículo 171 literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

En cuanto al aspecto técnico, la calidad de entidad descentralizada la da cada ley que los crea, ya que todas las entidades descentralizadas en Guatemala emanan de una ley orgánica que rige su estructura, organización y funcionamiento; como el caso de la

²⁷ Fernández. **Op. Cit.** Pág. 40.



Superintendencia de Administración Tributaria, la Contraloría General de Cuentas, el Instituto Guatemalteco de Turismo, el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, entre otras.

Y el último aspecto a tomar en cuenta es la fiscalización, ya que todo órgano descentralizado en Guatemala debe estar sometido a la Contraloría General de Cuentas para evitar los malos manejos del erario, esto al tenor de lo que establece el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; y para los reparos respectivos, existe el juicio de cuentas, cuyo procedimiento se rige por la Ley del Tribunal de Cuentas. Esto sirve para evitar el abuso de poder por parte de los funcionarios, para que haya control en las atribuciones de estos.

3.3.3. Características

Para que una entidad sea considerada descentralizada no basta con que la ley orgánica que la cree le otorgue esa calidad, sino que deben concurrir ciertas características que la diferencia de los autónomos y los concentrados.

- a) "Tienen personalidad jurídica propia, esto es, pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados, celebrando contratos en su nombre, entre otras.

- b) Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, o sea, que tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del



presupuesto general, o por fin, los han recibido en el momento de su creación, aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.

- c) Estas entidades son de propiedad del Estado, en el sentido de que el Estado central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como propios.
- d) Tienen facultad de administrarse a sí mismos. Es la competencia para resolver sus problemas, sin recurrir a la administración central más que en los casos expresamente previstos.
- e) Tiene un fin, en forma genérica a los entes estatales descentralizados como portadores única y exclusivamente de fines administrativos, sino que se debe admitir la posibilidad de que de hecho efectúen actividades comerciales o industriales.”²⁸

Las características que menciona el referido autor no son exclusivamente de los entes descentralizados, ya que los autónomos poseen algunas de ellas, como el caso de la personalidad jurídica para que tenga independencia en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades; lógicamente deben tener una finalidad que no puede ser diferente al mandato constitucional de garantizar el bien común, la cual, como indica el autor, puede ser de diversa índole. El fin que persiguen estas entidades puede ser variado de acuerdo con la época y a las circunstancias, tomando en consideración que la administración va

²⁸ Gordillo. *Op. Cit.* Pág. 328.



evolucionando cada día, esto incluye actividades de índole comercial o industrial del Estado.

La condición indispensable para que puedan considerarse descentralizados estos entes radica en la literal c) que menciona el autor citado, puesto que dependen del Estado; son propiedad de esta, están supeditados a él, ya que este únicamente les delega ciertas atribuciones; pero, que siguen siendo controladas por el Organismo Ejecutivo. En Guatemala este aspecto se evidencia en que en la mayoría de las entidades descentralizadas el presidente de la República es quien nombra a sus autoridades; como el caso del superintendente de administración tributaria y lo que se explicó anteriormente en lo que concierne al presupuesto.

3.3.4. Procedimiento

El procedimiento de la descentralización se encuentra regulado en el Acuerdo Gubernativo Número 312-2002 del presidente de la República de Guatemala, el cual contiene el Reglamento de la Ley General de Descentralización, el cual se describe a continuación.

Como primer paso, se da inicio al procedimiento, el que puede ser de tres formas: a) por decisión del Organismo Ejecutivo; b) a solicitud de los municipios o mancomunidad de municipios; c) por los destinatarios. En todos los casos se debe enviar solicitud al Presidente de la República por conducto del órgano responsable, que es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República. Esto de conformidad con el



Artículo 9 de la Ley General de Descentralización, y Artículo 2 y 8 del Reglamento de la Ley General de Descentralización.

Como segundo paso, se procede a la suscripción de un convenio de las entidades destinatarias de competencias y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, el cual debe contener, según el Artículo 8 de la Ley General de Descentralización.

- a) "El objeto del convenio, alcance y cronograma de la gradualidad de la descentralización de competencias, así como las normas que definan la supervisión técnica, asesoría, administración de la gestión, participación de la comunidad de ser procedente, así como la evaluación y seguimiento de la competencia. Los aspectos referidos al entrenamiento del personal.
- b) Los bienes adscritos a la competencia descentralizada, señalando la forma en que se realizará la transferencia de éstos y su inventario.
- c) Los recursos financieros proveídos por el Organismo Ejecutivo, indicando el funcionamiento operativo que se adoptara y la manera en que se manejarán los recursos internacionales, si los hubiere, el tratamiento de las obligaciones contraídas con terceros y la revisión periódica de los procedimientos de asignación de recursos.
- d) Los aspectos relativos a la coordinación y cooperación de la prestación de la competencia, indicando la coordinación y cooperación con otros órganos, el



suministro de información, la compatibilización de planes y proyectos y la cooperación internacional.

- e) Aspectos relativos al proceso de descentralización de competencias, pudiendo establecerse figuras como la cogestión de servicios entre los niveles centrales, departamental, mancomunidades de municipios, municipios o la comunidad.
- f) El establecimiento de comisiones de seguimiento de las competencias descentralizadas constituidas entre las partes para la supervisión del cronograma acordado, y resolver las dudas y controversias que pudieran presentarse en la ejecución del programa de descentralización y el cumplimiento de los convenios y de cualesquiera otros que se firmen con relación a los servicios transferidos y adoptar, cuando fuere el caso, las medidas correctivas necesarias”.

Como tercer paso, se procede a la realización de estudio técnico financiero, y de conformidad con el Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Descentralización, debe contener los siguiente: “a) La identificación precisa de las competencias, y las funciones o actividades inherentes o necesarias a descentralizar; b) cobertura; c) presupuesto anual o su equivalente por fracción de año; d) Descripción de las capacidades de gestión del órgano receptor; e) los recursos de contrapartida que aportará el municipio y la comunidad y su fuente; f) un diagnóstico concreto para medir y verificar los criterios de la descentralización contenidos en el artículo 4 de este reglamento; y g) una propuesta de estrategia para armonizar el ejercicio de la competencia que se solicita con la política y planes de desarrollo integral del municipio”.



Y como último paso, se emite el acuerdo gubernativo de aprobación de los convenios. Esto de conformidad con el Artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Descentralización.

Como se puede apreciar, el procedimiento descrito es la única forma en que puede llevarse a cabo el proceso de descentralización en Guatemala; un aspecto importante a tomar en cuenta es que no se regula plazo alguno para cada actuación del órgano responsable, lo cual perjudica en cierta forma los intereses de quienes deseen llevar a cabo el proceso. El presidente de la República de Guatemala es la única autoridad que puede autorizar la descentralización, lo cual en cierta forma también puede afectar los intereses de la población debido a que estos procesos se dan en ocasiones para satisfacer intereses personales antes que el interés social.

3.3.5. Problemas que presenta

A pesar de que la descentralización por mandato constitucional debe imperar en Guatemala, la misma no es del todo adecuada, ya que presenta varios inconvenientes que evidencian la falencia en el proceso. Como afirma la doctrina: "En sector municipal, Los diputados, los fondos sociales y los ministerios de defensa, agricultura, educación y salud principalmente, quienes compiten con las municipalidades en la ejecución de obras sin coordinación. La descentralización no funciona en este ámbito porque aún no existe una descentralización financiera y política efectiva. Lejos de aumentar las capacidades de los gobiernos locales por la vía de fortalecer sus autonomías y responsabilidades, el gobierno central ha recurrido a las trascendencias intergubernamentales, es decir, a la



delegación jerárquica dentro de los ministerios, ocasionando así una actitud de indiferencia hacia las municipalidades, a las cuales se acusa se inhabilidad para administrar políticas o recursos financieros públicos”.²⁹

La afirmación del citado autor es acertada, sobre todo en países como Guatemala donde la corrupción cada día va en aumento y a los funcionarios públicos que integran la administración pública no les interesa el bienestar de la población, sino que solamente el propio.

A pesar de que los entes descentralizados poseen personalidad jurídica y tienen funciones independientes, existe una manipulación política en estas entidades y se otorgan puestos a políticos sin ninguna preparación técnica, porque en cierta forma el gobierno central ejerce un control sobre ellas, ocasionando que los servicios públicos no lleguen a la población de forma adecuada, razón por la cual hay un crecimiento exagerado de la burocracia y deficiencias en atención al público.

²⁹ Gálvez Borrelli, Víctor. **Participación social y poder local en Guatemala**. Pág. 45.



CAPÍTULO IV

4. Descentralizar las salas del tribunal de lo contencioso administrativo a nivel nacional para garantizar a toda la población una adecuada justicia en materia administrativa

En este capítulo se hace una breve descripción del Organismo Judicial, ya que el tribunal de lo contencioso administrativo pertenece a este; se estudia la necesidad de descentralizar el tribunal de lo contencioso administrativo debido a la excesiva concentración de las 6 salas en la capital de la República.

Es importante aclarar que antes de plantear el proceso contencioso administrativo se debe agotar la vía administrativa, lo cual significa que el asunto se resuelva dentro de la entidad de que se trate; se dice que se agotó la vía administrativa cuando ya no existe otro recurso que pueda plantearse, entonces se debe acudir a la vía judicial o jurisdiccional. En esta vía la petición se realiza ante el tribunal de lo contencioso administrativo para que, mediante el procedimiento administrativo, se dirima la controversia.

4.1. Organismo Judicial

El marco legal en que se desenvuelve este organismo es del Artículo 203 al 222 de la Constitución política de la República de Guatemala; Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad; la Ley del Organismo Judicial; la Ley de Servicio Civil del



Organismo Judicial; y los acuerdos de la Corte Suprema de Justicia por medio de los cuales se crean los diferentes juzgados según las necesidades que vayan surgiendo.

4.1.1. Integración

La organización de dicho organismo se establece de conformidad con el Artículo 52 de la Ley del Organismo Judicial: "Tiene funciones jurisdiccionales y administrativas las que deberán desempeñarse con total independencia de cualquier otra autoridad. Las funciones jurisdiccionales del Organismo Judicial corresponden fundamentalmente a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que a ella están subordinados en virtud de las reglas de competencia por razón del grado. Las funciones administrativas del Organismo Judicial corresponden a la Presidencia de dicho organismo y a las direcciones y dependencias administrativas subordinadas a dicha presidencia".

Para una mejor comprensión de las funciones del Organismo Judicial se detalla su organización siguiendo la jerarquía. En la cúspide se encuentra la Corte Suprema de Justicia, la cual se divide en tres cámaras: cámara civil, la cual conoce de asuntos ambientales, administrativos, agrarios y de trabajo y previsión social y de familia; la cámara penal; y la cámara de amparo y antejuicio.

En la jerarquía inmediata inferior están las Cortes de Apelaciones, que son las siguientes: salas del ramo penal; salas del ramo civiles; salas regionales mixtas, generalmente se encuentran en los departamentos donde conocen diversas materias; sala de familia; Salas de Trabajo y Previsión Social; Sala de la Niñez y de la Adolescencia; Tribunal de



Segunda Instancia de Cuentas y Conflictos de Jurisdicción; y tribunal/Sala de lo Contencioso-Administrativo.

En el tercer escalón se encuentran los juzgados de primera instancia y son los siguientes: salas de ejecución penal; tribunales de sentencia penal, narcoactividad y delitos contra el ambiente, en la capital están del primero al duodécimo; juzgados de primera instancia penal, narcoactividad y delitos contra el ambiente, en la capital están del primero al duodécimo; y juzgado delito fiscal; juzgados de primera instancia civil; tribunales de sentencia y juzgados de instancia mixtos departamentales; juzgados de primera instancia del ramo de familia; juzgados de trabajo y previsión social; juzgados de la niñez y la adolescencia y de adolescentes en conflicto con la ley penal y juzgados de control de ejecución de medidas; juzgados de primera instancia de cuentas; y juzgados de primera instancia de lo económico coactivo.

En el cuarto escalón se encuentran los juzgados de paz y son: juzgados de paz penal y juzgados de paz de falta de turno; juzgados de paz civil; juzgados de paz de móviles; juzgados de paz mixtos y juzgados de paz comunitarios. En lo que respecta al área administrativa gira en torno a la Corte Suprema de Justicia, la presidencia del organismo judicial y la gerencia general. La Corte Suprema de Justicia consta de las dependencias siguientes: secretaría de la Corte Suprema de Justicia; el consejo de la carrera judicial; y la secretaría ejecutiva del consejo de la carrera judicial.

La Presidencia del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia cuenta con las dependencias siguientes: asesoría jurídica; secretaría de la presidencia; departamento



de comunicación social; auditoría interna; supervisión general de tribunales, archivo general de protocolos; escuela de capacitación institucional, escuela de estudios judiciales; unidad de información; unidad de la mujer y análisis de género; dirección de servicios de gestión tribunalicia, la que a su vez cuenta con el centro de servicios auxiliares de la administración de justicia; centro de administrativo de gestión penal; archivo general de tribunales; y almacén judicial; unidad de antecedentes penales. unidad de resolución alternativa de conflictos; centro nacional de análisis y documentación judicial y sección de relaciones internacionales e institucionales.

Y la gerencia general cuenta con las siguientes dependencias: equipo gerencial; centro de informática y telecomunicaciones; secretaría de planificación y desarrollo institucional; gerencia de recursos humanos; gerencia financiera; gerencia administrativa; y coordinaciones regionales.

4.1.2. Funciones

Existen dos principios básicos que rigen el adecuado desempeño de las funciones del organismo judicial: independencia e imparcialidad. El primero significa que el Organismo Judicial no debe estar supeditado a ninguno de los otros dos organismo del Estado, las funciones únicamente se las puede otorgar la Constitución Política de la República de Guatemala y para que ello se cumpla, la misma otorga determinadas garantías que al tenor del Artículo 205 de dicho cuerpo legal son: "a) independencia funcional; b) independencia económica; c) no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia, salvo los casos establecidos en la ley; y d) la selección de personal".



Por las razones anteriores es que los magistrados y jueces gozan de inmunidad de conformidad con el Artículo 206 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley en Materia de Antejucio, para no perjudicarlos en el eficaz y adecuado desempeño de sus funciones y velar por una pronta y adecuada administración de justicia.

El otro principio básico es la imparcialidad, el cual significa que los jueces y magistrados deben actuar sin favorecer o perjudicar a ninguna persona particular o servidor público por razones de su cargo, sino en base a las pruebas presentadas al llevarse a cabo el proceso penal, respetando siempre la jerarquía normativa y el principio de supremacía constitucional, así como las garantías y derechos humanos establecidos.

Sin embargo, este principio no debe interpretarse en sentido amplio, porque la independencia no significa el libre albedrío del juez ya que existen límites a la labor para evitar el abuso de autoridad, la desviación del poder, las resoluciones violatorias a la constitución y responsabilidades civiles y administrativas.

Aunado a ello, debe observarse también el principio *iuria novit curia*, que significa el juez conoce el derecho y lo debe aplicar al caso concreto, con ello se evita ser influenciado por las partes o los sujetos procesales en el momento de dictar resolución, es por esta razón que el Artículo 15 de la Ley del Organismo Judicial claramente establece que los jueces incurrir en responsabilidad si retardan maliciosamente la administración de justicia.



4.2. Derecho de petición y de acción

Cuando un particular considera presentar una solicitud ante cualquier entidad de la administración pública, ya sea concentrada, descentralizada o autónoma; está haciendo uso de su derecho de petición, el cual define la doctrina como: “El derecho de toda persona que no es titular de derechos subjetivos o de intereses legítimos, de dirigir peticiones a los organismos, órganos y personas-órgano que ejercen las funciones del poder, sobre materias de competencia de éstos”.³⁰

Este derecho está regulado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: “Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días. En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna”.

Lo expuesto por el citado autor y de la transcripción del citado Artículo, se puede deducir que una persona tiene todo el derecho de dirigir solicitudes ante las autoridades y estas van a resolver favorable o desfavorablemente, en este último caso, el particular cuando considera que sus derechos han sido vulnerados debe acudir ante la misma autoridad en

³⁰ Salazar Chávez, Ricardo. **El derecho de petición y la administración pública**. Pág. 190.



la entidad respectiva para interponer los recursos de revocatoria y reposición, según el caso, esta es la vía administrativa. Dicha autoridad va a resolver y si aún así la resolución es desfavorable, el particular afectado puede acudir a la vía judicial para interponer el proceso contencioso administrativo.

El contenido del derecho de petición es el siguiente: “los sujetos: el sujeto pasivo es la administración pública y el activo cualquier persona. En cuanto al objeto de la petición, la doctrina y las normas son prácticamente unánimes en señalar que sólo se puede hacer peticiones respecto de asuntos que son de competencia de los organismos u órganos a los cuales se dirige la petición. En tal sentido, quedan descartadas las peticiones sobre asuntos civiles respecto de los cuales el poder público no tiene competencia.”³¹

El derecho de petición se hace valer mediante el derecho de acción regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala “Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley...”.

Este derecho garantiza que a ninguna persona se le vede el acceso a la administración de justicia, en este caso es materia eminentemente administrativa, pues el afectado debe comparecer interponiendo la demanda respectiva con auxilio de abogado colegiado activo; pero lo realiza ante las salas del tribunal de lo contencioso administrativo y el objeto es que se le restablezcan sus derechos vulnerados.

³¹ **Ibid.** Pág. 192.



4.3. El proceso contencioso administrativo

Organización y competencia territorial y salas de lo contencioso administrativo, ubicación en el Organismo Judicial: se organiza en seis salas, las cuales conocen de materia tributaria y administrativa. Las salas del tribunal de lo contencioso administrativo se crean mediante acuerdos de la Corte Suprema de Justicia y son: el Acuerdo 30-92, Acuerdo 16-2003, Acuerdo 32-2007, Acuerdo 9-2013, este último fue publicado en el diario oficial el 1 de marzo de 2013 y entro en vigor el 4 de marzo de 2013.

a) Naturaleza

Se dice entonces que el contencioso administrativo es de única instancia porque no cabe recurso de apelación, lo cual no contradice la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que el Artículo 211 establece que en ningún proceso habrá más de dos instancias. Quiere decir que menos de dos si puede haber, por esta razón no procede el recurso de apelación, porque el contencioso administrativo es de única instancia; consecuentemente, el ocurso de hecho tampoco procede porque este se interpone cuando se deniega la apelación. El recurso de revocatoria del Código Procesal Civil y Mercantil no procede porque este se interpone en contra de las resoluciones emitidas por los jueces de primera instancia y el contencioso se tramita ante una sala, esto según análisis del Artículo 27 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ubica dentro de la función jurisdiccional, la que contiene las cortes de apelaciones, y dentro de estas se encuentran las salas



respectivas que son: la sala segunda, tercera y cuarta conocen en materia tributaria; y la primera, quinta y sexta conocen en materia administrativa. Las salas primera a la quinta están ubicadas en torre marfil zona 10, ciudad de Guatemala; y la sala sexta está en la 3ª avenida 9- 24 zona 1 ciudad capital.

El tribunal de lo contencioso administrativo puede definirse como el proceso de conocimiento, de única instancia, consistente en una serie de etapas concatenadas, ordenadas y sistematizadas que la ley establece, que tienen los particulares una vez agotada la vía administrativa y que tiene como objetivo resolver los conflictos, litigios o contiendas que surgen por virtud de la acción administrativa y que se suscitan entre la administración pública y los administrados o entre entidades administrativas

b) Trámite

Como primer paso, se plantea el proceso dentro del plazo de 3 meses contados a partir de la última notificación de la resolución que concluya el procedimiento administrativo, del vencimiento del plazo en que la autoridad debió resolver en definitiva, o de la fecha de publicación del acuerdo gubernativo que declaró lesivo el acto o resolución; según lo establecido en el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Como segundo paso, en el cual la sala respectiva recibe el memorial y aquí puede haber dos posibilidades: la primera es que el memorial presente errores o deficiencias que a juicio del tribunal sean subsanables, si sucede esto, entonces se señala plazo para que el demandante los enmiende; y la segunda posibilidad es que los errores sean



insubsanables, en cuyo caso se rechaza de plano la demanda. Esto según lo regulado en el Artículo 31 segundo párrafo de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En el tercer paso, si la demanda cumple con los requisitos, entonces el tribunal pedirá los antecedentes directamente al órgano administrativo correspondiente, dentro de los 5 días siguientes a la presentación de la demanda, esto según lo que norma el Artículo 32 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Como cuarto paso, el órgano administrativo debe enviar los antecedentes, después de requerido, con informe circunstanciado, dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquel en que haya recibido el pedido de remisión; según lo establecido en el Artículo 32 segundo párrafo de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En el quinto paso se debe examinar la demanda y si está arreglada a derecho entonces se pasa al paso 6. En él se debe admitir para su trámite la demanda dentro de los 3 días siguientes a aquel en que se hayan recibido los antecedentes o en que se haya vencido el plazo de envío. Esto según lo prescrito en el Artículo 33 Ley de lo Contencioso Administrativo.

Como séptimo paso se emite la resolución de trámite en la que se emplaza a los sujetos siguientes: a) órgano administrativo o institución descentralizada demandada; b) a la Procuraduría General de la Nación; c) a las personas que aparezcan con interés en el expediente; y, d) a la Contraloría General de Cuentas, cuando el proceso se refiera al control y fiscalización de la hacienda pública. A todos se les da audiencia por el plazo



común de 15 días según norma el Artículo 35 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Los emplazados pueden interponer excepciones previas dentro del quinto día del emplazamiento. Artículo 36 de la ley de lo contencioso administrativo. Estas excepciones son: incompetencia, litispendencia, demanda defectuosa, falta de capacidad, falta de personalidad, falta de personería, caducidad, prescripción, cosa juzgada y transacción. Artículo 36 de la ley de lo contencioso administrativo.

En el octavo paso se dan las actitudes del demandado que son: rebeldía, cuando alguno de los emplazados no comparezca y el efecto es que se tendrá por contestada la demanda en sentido negativo, según lo establece el Artículo 37 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; contestación de la demanda negativamente; la tercera es el allanamiento, que es aceptar las pretensiones del actor, según el Artículo 38 segundo párrafo de la Ley de lo Contencioso Administrativo; la cuarta es la interposición de excepciones perentorias, según lo establecido en el Artículo 39 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; y la última es la reconvencción, según el Artículo 40 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En el noveno paso se abre a prueba el proceso por el plazo de 30 días. Hay dos casos: El primero es que la cuestión sea de puro derecho, y el segundo es cuando a juicio del tribunal existiere suficientes elementos de convicción en el expediente. Esto según el Artículo 41 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En el décimo paso se da la vista dentro del plazo de 15 días, el cual está regulado en el Artículo 142 de la Ley del Organismo Judicial.



En el paso décimo primero se puede dictar por parte del tribunal, si lo estima necesario, un auto para mejor fallar por un plazo que no exceda de 15 días, esto según disposición del Artículo 44 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Después, en el paso décimo segundo se dicta la sentencia dentro del plazo de 15 días, plazo regulado en el Artículo 142 de la Ley del Organismo Judicial; el objeto de la sentencia es examinar en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada. También revocar, confirmar o modificar, según norma el Artículo 45 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Como paso décimo tercero, se devuelve el expediente al órgano administrativo con certificación de lo resuelto. Esto según lo regulado en el Artículo 47 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Y por último en el último paso se señala un plazo prudencial al órgano administrativo para que ejecute lo resuelto. Esto según lo regulado en el Artículo 48 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; la sentencia se ejecuta por medio de la vía de apremio ante los tribunales del ramo civil o por medio del económico coactivo, según lo establecido en el Artículo 48 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

4.4. Efectos negativos de la concentración de la justicia

Según afirma la doctrina: "Con la centralización administrativa todas las fuerzas y recursos de la nación confluyen en la ciudad donde tiene su asiento el gobierno. El exceso



de la centralización, suele degenerar en opresión de la libertad individual y poner en aventura la libertad política que con dificultad resiste a un poder que no halla freno a su autoridad en las instituciones locales”.³²

En Guatemala a pesar que el sistema judicial se ha ido descongestionando, en materia administrativa aún existe plena concentración, ya que el órgano jurisdiccional competente para dirimir controversias es el tribunal de lo contencioso administrativo. Existe una eminente concentración en las funciones del tribunal, situación que perjudica especialmente a los particulares, sean estos mayas, garífunas, xincas, indígenas, ladinos y campesinos.

Esta situación conlleva una eminente vulneración al principio de juridicidad regulado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el considerando único; en el Artículo 16 y 42 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. En todas estas normas jurídicas solamente se hace mención, pero no se desarrolla, por lo que es necesario acudir a la doctrina que lo define como: “La adecuación del principio de legalidad a la estructura compleja y sistemática actual de la Ley, misma que ya no se identifica solamente con las reglas, sino también con principios y valores no positivizados necesariamente, de manera que la estructura normativa va más allá de lo que tradicionalmente se conocía bajo la mirada del positivismo (kelseniano), circunstancia que nos lleva a pensar en el derecho como un todo sistémico”.³³

³² Colmeiro. **Op. Cit.** Pág. 30.

³³ Arvizu Galván, Israel, Nohemí Bello Gallardo y José Fernando Vázquez Avedillo. **Principio de legalidad versus principio de juridicidad.** Pág. 24.



De la afirmación anterior se puede decir que el tribunal de lo contencioso administrativo es el contralor de la juridicidad de los actos y resoluciones de la administración pública, lo cual significa que debe actuar en base a la ley, la doctrina y los principios generales del derecho para garantizar a la población el derecho de petición, a través de una adecuada justicia en materia administrativa

4.5. Descentralización del tribunal de lo contencioso administrativo

Es importante mencionar la Ley Preliminar de Regionalización, la cual fue emitida mediante Decreto Número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala; fue publicada en el diario oficial el 24 de diciembre de 1986 y entró en vigor el 25 de diciembre de 1986. El espíritu de esta ley fue para garantizar el principio de participación ciudadana y para el adecuado funcionamiento de los consejos de desarrollo urbano y rural.

El Artículo 2 de la Ley Preliminar de Regionalización establece qué debe entenderse por región en los términos siguientes: "Se entenderá por Región la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población".

Las regiones se encuentran establecidas en el Artículo 3 de la Ley Preliminar de Regionalización: "Región Metropolitana: Integrada por el departamento de Guatemala. II. Región Norte: Integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz. III. Región



Nororiente: Integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso.

IV. Región Suroriente: Integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.

V. Región Central: Integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.

VI. Región Suroccidente: Integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.

VII. Región Noroccidente: Integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché.

VIII. Región Petén: Integrada por el departamento de Petén”.

Esta Ley es de suma importancia, ya que es la creación de las salas del tribunal de lo contencioso administrativo debe hacerse en torno a las regiones establecidas en el país, otorgándoles competencia específica en materia administrativa y tributaria y con ello garantizar el adecuado cumplimiento del principio de juridicidad y de una pronta y cumplida administración de justicia para toda la población en las áreas más alejadas del país donde el derecho de petición es casi desconocido por las personas, así como de la existencia del tribunal en mención.

“La tendencia y el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho, en asuntos legales, sociales, políticos, económicos, culturales y de cualquier otra naturaleza. En otras palabras, en la administración pública, se debe procurar la aplicación de la ley sin discriminar la aplicación del derecho, dado que el derecho tiene un efecto enriquecedor de la ley”.³⁴

³⁴ Castillo. *Op. Cit.* Pág. 55.



En Guatemala únicamente existe un tribunal de lo contencioso administrativo, dividido en seis salas; tres de ellas se encargan de resolver cuestiones administrativas y las otras tres resuelven cuestiones tributarias. El problema es que las seis salas están ubicadas en la ciudad de Guatemala, lo cual perjudica el acceso a una adecuada justicia en materia administrativa, ya que constantemente las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, emiten resoluciones a través de sus órganos unipersonales o colegiados y la mayoría de ellas perjudican los intereses de los particulares.

4.6. Propuesta de creación de las salas regionales

Por lo anteriormente expuesto, surge el derecho de cualquier persona, ya sea que pertenezca a los grupos de ascendencia maya, garífuna, xinca, ladino, campesino o indígena, a defenderse contra los abusos de la administración pública, pero existe el inconveniente que las personas que residen en el interior del país ven limitado el ejercicio del derecho de petición ante la ausencia de las salas del tribunal de lo contencioso administrativo en las regiones que integran el país, vulnerándose derechos y garantías que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, por eso la propuesta gira en torno a establecer siete salas para estar acorde a las regiones que establece la Ley Preliminar de Regionalización.

ACUERDO NÚMERO 00-2019

Crea las Salas regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo



LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que es conveniente fortalecer y atender en forma ágil y oportuna la demanda de casos que se presentan ante las salas primera a la sexta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado; así como de las controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Tomando en consideración la carga de trabajo que actualmente se atiende y de acuerdo con el principio de celeridad para concretar la pronta y cumplida administración de justicia, se estima necesario crear una sala por cada una de las regiones de Guatemala, conforma a la Ley Preliminar de Regionalización.

POR TANTO:

Con fundamento en lo considerado y en lo que preceptúan los Artículos 203, 205, 217, 218 y 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 18 y 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala; y 53, 54 literales a), f), k) y o), 57, 58, 86, 87, 88 y 89 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala,

ACUERDA:

Artículo 1. Se crean siete salas del tribunal de lo contencioso distribuidas de la siguiente manera: a) Alta Verapaz, para cubrir la región norte, la cual comprende los departamentos de Alta y Baja Verapaz; b) Chiquimula, para cubrir la región nororiente, la cual comprende



los departamentos de Chiquimula, Izabal, Zacapa y El Progreso; c) Jalapa, para cubrir la región suroriente, la cual comprende los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; d) Sacatepéquez, para cubrir la región central, la cual comprende los departamentos de Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla; e) Quetzaltenango, para cubrir la región suroccidente, la cual comprende los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán, Suchitepéquez y Retalhuleu; f) Huehuetenango, para cubrir la región noroccidente, la cual comprende los departamentos de Huehuetenango y Quiché; y, g); Petén, para cubrir la región Petén.

Artículo 2. Las siete salas regionales que por este acuerdo se crean estarán integrada por tres magistrados en cada sala regional: uno que la presidirá y dos vocales; asimismo, con un secretario de sala, tres oficiales, tres notificadores, un comisario y un auxiliar de mantenimiento.

Artículo 3. Las siete salas regionales que por este acuerdo de crean, tendrán competencia en materia administrativa y tributaria.

Artículo 4. El centro de servicios auxiliares de la administración de justicia a partir de la vigencia de este acuerdo y durante seis meses, dejará de asignar demandas nuevas a las Salas Primera a la sexta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la capital.

Artículo 5. La Gerencia Financiera deberá tomar las previsiones presupuestarias correspondientes. La Gerencia General, Gerencia Administrativa y de Recursos



Humanos coordinarán la dotación del personal y los recursos necesarios para el debido funcionamiento de las siete salas regionales que por este acuerdo se crean.

Artículo 6. Se derogan todas las disposiciones emitidas con anterioridad por la Corte Suprema de Justicia, que contraríen lo dispuesto en el presente Acuerdo.

Artículo 7. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dado en el Palacio de Justicia, en Guatemala, el 2 de noviembre de 2018.

COMUNÍQUESE,

Nester Mauricio Vásquez Pimentel presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Organismo Judicial; Silvia Patricia Váldez Quezada, Magistrado Vocal I; Nery Osvaldo Medina Méndez, Magistrado Vocal II; Vitalina Orellana y Orellana Magistrado Vocal III Delia Marina Dávila Salazar, Magistrado Vocal IV; Josué Felipe Baquix Baquix, Magistrado Vocal V; Sergio Amadeo Pineda Castañeda, Magistrado Vocal VI; Silvia Verónica García Molina, Magistrado Vocal VIII; Ranulfo Rafael Rojas Cetina, Magistrado Vocal X; José Antonio Pineda Barales, Magistrado Vocal XI; Maria Eugenia Morales Aceña, Magistrado Vocal XII; Elizabeth Mercedes García Escobar, Magistrado Vocal XIII.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El problema surge porque únicamente existen seis salas del tribunal de lo contencioso administrativo que conocen, tres en materia tributaria y tres en materia administrativa; pero solamente están concentradas en la capital de Guatemala, situación que perjudica a la población que habita fuera del perímetro de la capital, ya que en determinadas ocasiones es importante plantear peticiones contra las resoluciones que emiten las entidades de la administración pública. Hacer tales reclamaciones conlleva pérdida de tiempo y dinero porque las personas afectadas deben viajar hasta la capital. Aunado a ello, la carga de trabajo del referido tribunal conlleva a que las peticiones no se resuelvan de manera rápida, vulnerando con ello la pronta y cumplida administración de justicia en materia administrativa como lo establece el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia debe implementar el proceso del descongestionamiento del tribunal de lo contencioso administrativo, ya que es potestad única y exclusiva de esta a través de acuerdos para realizar tal fin, lo cual se logra mediante la creación de salas del tribunal referido en las ocho regiones del país. La creación de dichas salas permitiría la modernización del tribunal de lo contencioso administrativo, pero, sobre todo, garantizar el mecanismo judicial de protección a la población del interior de la República para hacer reclamos ante las entidades de la administración pública, ya que el proceso contencioso administrativo es el único mecanismo de defensa en materia administrativa ante los órganos jurisdiccionales y con ello cumplir con el principio de juridicidad y de legalidad.





BIBLIOGRAFÍA

- ARRATIA, Rosario. **Derecho administrativo.** (s.l.i.): (s.e.), 2012.
- ARVIZÚ GALVÁN, Israel, Nohemí Bello Gallardo y José Fernando Vásquez Avedillo. **Principio de legalidad versus principio de juridicidad.** México: Ed. Universidad Autónoma de Querétaro, 2016.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. 2008. **Derecho administrativo.** 14ª ed.; Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas.
- COLMEIRO, Manuel. **Derecho administrativo español.** 4ª ed.; España: Ed. Imprenta y librería de Eduardo Martínez, 1976.
- DE LOS SANTOS MORALES, Adriana. **Derecho administrativo I.** México: Ed. Red tercer milenio, 2012.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Administración pública y derecho administrativo.** México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 40ª ed. México: Ed. Porrúa, 2000.
- GÁLVEZ BORRELI, Víctor. **Participación social y poder local en Guatemala:** Ed. FLACSO, 2002.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo.** Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 2013.
- GUERRERO, Omar. **El Estado y la administración pública en México.** México, D.F.: Ed. (s.l.i), 1989.
- IBARRA PALAFOX, Francisco Alberto, Pedro Salazar Ugarte y Gerardo Esquivel. **Cien ensayos para el centenario.** México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- MARIENHOFF, Miguel. **Derecho administrativo.** Argentina: (s.e.), (s.f.).
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo primer curso.** 5ª ed.; México: Ed. Oxford, 2004.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho administrativo.** México, D.F.: Ed. (s.l.i), 1991.
- SALAZAR CHÁVEZ, Ricardo. **El derecho de petición y la administración pública en el Perú.** 1ª ed.; Perú: Ed. Themis, (s.f.).
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. **La administración pública como ciencia.** México: Ed. Plaza y Valdez, S.A., de C.V., 2001.



SERRA ROJAS, Andrés. Las formas de organización administrativa general. 1ª ed.;
México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.

**VÁSQUEZ MÉRIDA, Olga Elizabeth y Héctor Fernando Figueroa Orellana. Fase pública
derecho administrativo 1ª ed.;** Guatemala: Ed. Foto publicaciones, 2018.

Legislación:

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

**Código Procesal Civil y Mercantil. Decreto-Ley 107 del Jefe de Gobierno Enrique
Peralta Azurdía, 1964.**

**Ley Preliminar de Regionalización. Decreto Número 70-86 del Congreso de la
República de Guatemala, 1986.**

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

**Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97 del Congreso de la República
de Guatemala, 1997.**

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