

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

**LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU FALTA DE
APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS**

EVELYN YADIRA JAUREGUI PÉREZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2021

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

**LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU FALTA DE
APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EVELYN YADIRA JAUREGUI PÉREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre 2021

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia
SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Carlos Alberto Cáceres Lima
Vocal: Licda. Berta Francisca Judith del Cid Nájera
Secretario: Lic. Gerardo Prado

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Ronald David Ortiz Orantes
Vocal: Licda. Maritza Maribel Orellana Lucero
Secretario: Lic. Heber Donanin Aguilera Toledo

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 la Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



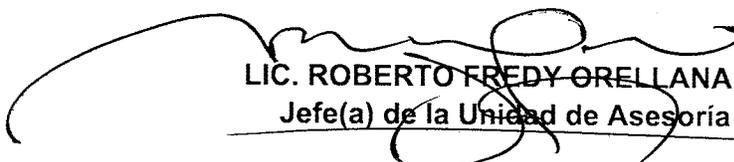
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 27 de marzo de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, ANDREA MARIA BARRERA BOBADILLA
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
EVELYN YADIRA JAUREGUI PÉREZ, con carné 201014366,
 intitulado LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU FALTA DE APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS.

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.

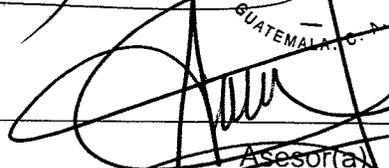
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros 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 MARTÉN
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 04 / 05 / 2020. f)


 Asesor(a)
 (Firma y Sello)

Andrea María Barrera Bobadilla
 Abogada y Notaria

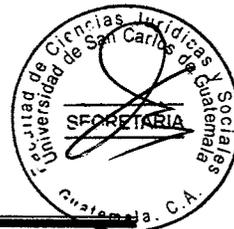


Licda. Andrea María Barrera Bobadilla

Abogada y Notaria

Colegiada No. 14,571

6ª. Avenida 6-90, zona 1, municipio de Mixco, departamento de Guatemala
Teléfono 4877-4919



Guatemala, 18 de junio de 2020.

Licenciado

Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente



Estimado Licenciado Orellana:

De acuerdo con el nombramiento de fecha veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, he asesorado la tesis intitulada: "LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU FALTA DE APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS", de la bachiller Evelyn Yadira Jauregui Pérez, motivo por el cual emito el siguiente:

DICTAMEN:

- i. En relación con el contenido científico de la tesis, comprobé la utilización de los métodos de investigación inductivo, deductivo, analítico, sintético y jurídico; así como la técnica bibliográfica en el cuerpo de la tesis a través del uso del lenguaje técnico jurídico que corresponde a un trabajo de esta categoría. La contribución científica que hace el presente trabajo de investigación es la comprobación de la observancia de los principios procesales en el procedimiento administrativo.
- ii. La investigación contiene suficientes referencias bibliográficas, resguardando el derecho de autor, elemento que ha servido de base para sustentar el tema tratado y por ende el desarrollo de este.
- iii. El contenido capitular de la tesis fue desarrollado en base al plan de investigación previamente aprobado y, al comprobarse la hipótesis prevista, se puede

Licda. Andrea María Barrera Bobadilla

Abogada y Notaria

Colegiada No. 14,571

6ª. Avenida 6-90, zona 1, municipio de Mixco, departamento de Guatemala
Teléfono 4877-4919

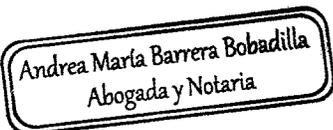


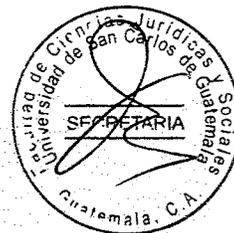
determinar que la solución planteada contribuirá en gran medida para que los funcionarios y empleados públicos del Organismo Ejecutivo cumplan con los principios establecidos en la ley para el trámite del procedimiento administrativo.

- iv. En la conclusión discursiva la bachiller manifiesta que la actuación que se desarrolla dentro del procedimiento administrativo de impugnación se debe orientar a la aplicación de los principios jurídicos que se determinan en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de lo Contencioso Administrativo, con el objeto de que la emisión de resoluciones prontas y justas.
- v. Declaro que no soy pariente de la estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Por lo anterior y habiendo cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE** a la bachiller Evelyn Yadira Jauregui Pérez, para que prosiga con los trámites necesarios para su graduación.

F. _____
Licda. Andrea María Barrera Bobadilla
Abogada y Notaria
Colegiada Activa 14,571
Tel: 4877-4919

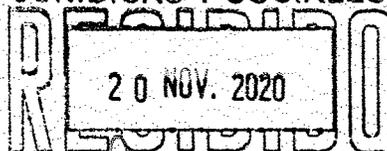




Guatemala 11 de noviembre del año 2020

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES**



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS:

Hora: _____

Firma: Marceline

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Hago de su conocimiento que revisé virtualmente la tesis de la alumna **EVELYN YADIRA JAUREGUI PÉREZ**, con carné 201014366, que se denomina: **"LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU FALTA DE APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS"**.

El trabajo de tesis efectivamente cumple con lo requerido en el instructivo respectivo de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y en ese sentido le doy a conocer que las correcciones indicadas fueron efectivamente atendidas, motivo por el cual es procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**.

Muy atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Docente Consejero de Estilo



USAC
TRICENTENARIA

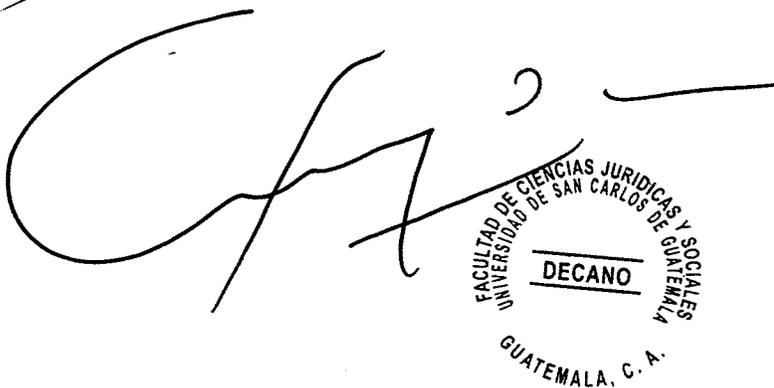
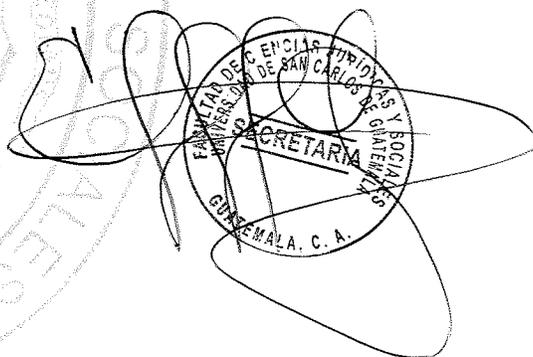
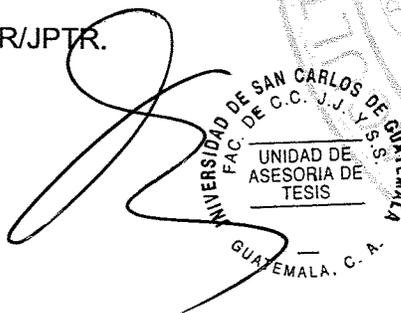
Universidad de San Carlos de Guatemala



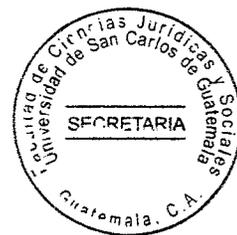
Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante EVELYN YADIRA JAUREGUI PÉREZ, titulado LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU FALTA DE APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JPTR.



DEDICATORIA



A DIOS:

Por forjar mi camino y darme las fuerzas necesarias para lograr este triunfo el cual pongo en tus manos.

A MI MADRE:

Patricia Jauregui, infinitamente gracias por ese amor y apoyo incondicional. En este día te quiero entregar mi triunfo porque fuiste tú quien entregó todo por mí. Eres una madre excepcional por haberme forjado como la persona que soy ahora, mi logro es gracias a ti.

A MI ABUELO:

Enrique Jauregui, sé que guías mis pasos desde allá arriba, has dejado una huella en mí y te doy las gracias por haber sido el papá que me faltó.

A MIS HIJOS:

Adrian Enrique y Sofia Patricia, porque ustedes son la razón por la que me hice más fuerte. Gracias por ser mi mayor fuente de motivación e inspiración. Por ustedes lucharé para que la vida nos depare un mejor futuro.

A MI ESPOSO:

Estuardo Palacios, por el amor y apoyo incondicional que siempre me has dado, eres mi ejemplo a seguir porque tú me has demostrado cómo se lucha día a día por las personas que amas.



A MIS AMIGAS:

Celia, Berny, Margarita y especialmente a Leydy por el cariño y apoyo que me han brindado, a quienes les doy las gracias por estar siempre conmigo cuando más las necesito.

A:

Julia Aguilar, mis más sinceras gracias por el cariño y ayuda que me ha dado, así también por los buenos momentos compartidos.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por haberme proporcionado una formación profesional de alto nivel y una verdadera conciencia social a mi Guatemala.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, gloriosa y tricentenaria casa de estudios, por permitirme alcanzar mi tan anhelada meta.

PRESENTACIÓN

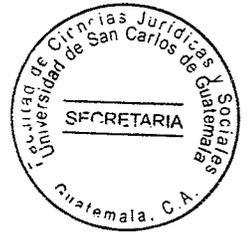


El presente trabajo de tesis se desarrolla en la esfera del derecho administrativo guatemalteco, específicamente en su rama sustantiva. Con base en una investigación cualitativa de acuerdo a los conocimientos del procedimiento administrativo de impugnación, encaminado al análisis e interpretación de cada uno de los principios jurídicos que orientan a dicho procedimiento.

El objeto de esta investigación analizó el desarrollo de cada una de las etapas que compone al procedimiento dentro de los Ministerios. Así también, se hizo una exposición de los efectos en los derechos de los administrados al no aplicar los principios jurídicos en el procedimiento impugnativo. Se realizó en las entidades centralizadas que integran el Organismo Ejecutivo, en el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala a partir de los años 2015 al 2020.

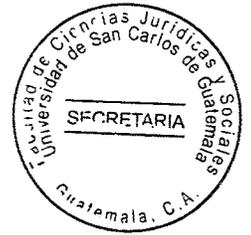
Lo anterior, debido a que hoy en día se lleva el trámite de las impugnaciones en los diferentes Ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo, de una manera muy pausada y revestida de muchas exigencias al momento de la presentación de la impugnación, lo cual hace surgir la vulneración de los derechos de los impugnantes al no velar por el cumplimiento de los principios jurídicos que se plasman en nuestra legislación. El aporte académico que se brinda en el presente trabajo mostró la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo con base en la observancia de los principios jurídicos de los cuales se deben basar.

HIPÓTESIS



La inobservancia de los principios especiales del derecho administrativo, así como los generales del derecho en el trámite del procedimiento administrativo de impugnación, por parte de los funcionarios públicos que conforman las entidades centralizadas del Organismo Ejecutivo vulnera y produce efectos que inciden en los derechos de los administrados, por causa de los actos administrativos que se han desarrollado sin contemplar los principios jurídicos en los que se basa el procedimiento impugnativo.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



La comprobación de la hipótesis que se ha desarrollado dentro del presente trabajo de investigación se ha hecho con base en los métodos inductivo-deductivo en el que se partió del estudio doctrinario y legal de los principios jurídicos del procedimiento administrativo en las entidades centralizadas del Organismo Ejecutivo. Así también, con base en el método analítico-sintético, donde se llevó a cabo un análisis de diversos expedientes tramitados en entidades centralizadas del Organismo Ejecutivo. Por último, se utilizaron las técnicas de investigación bibliográficas y documental.

La hipótesis fue comprobada estableciendo que se vulneran los derechos de los recurrentes al no cumplirse con los principios jurídicos dentro del procedimiento administrativo lo cual, tiene como resultado una resolución desfavorable y perjudicial para los administrados.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. La administración pública en Guatemala.....	1
1.1. Historia.....	1
1.2. Definición.....	4
1.3. Elementos.....	5
1.4. Fases del proceso de administración del Estado.....	6
1.4.1. Planificación.....	7
1.4.2. Decisión política.....	7
1.4.3. Ejecución.....	8
1.4.4. Control.....	8
1.5. Organización de la administración pública.....	10

CAPÍTULO II

2. Procedimiento administrativo.....	23
2.1. Definiciones.....	25
2.2. Naturaleza jurídica.....	27
2.3. Elementos.....	28
2.4. Características.....	29
2.5. Principios que ilustran al procedimiento administrativo.....	31
2.6. Recursos administrativos.....	33
2.6.1. Revocatoria.....	35
2.6.2. Reposición.....	36

CAPÍTULO III

3. El procedimiento administrativo en la legislación guatemalteca.....	37
--	----



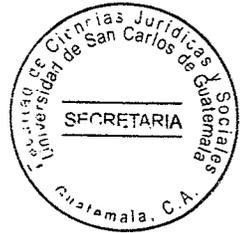
3.1. Constitución Política de la República de Guatemala..... 40
3.2. Ley de lo Contencioso Administrativo 41

CAPÍTULO IV

4. Falta de aplicación de los principios jurídicos del procedimiento administrativo en entidades centralizadas y sus efectos en los derechos de los administrados.49
4.1. Consideraciones 50
4.2. Principios que se transgreden dentro del procedimiento impugnativo 51
4.3. Efectos en los derechos de los administrados 57

CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... 63
BIBLIOGRAFÍA..... 65

INTRODUCCIÓN



El presente trabajo surge de la problemática en el trámite del procedimiento administrativo de impugnación que, al no respetar los plazos legales contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala se vuelve cada vez más difícil obtener decisiones prontas que se encuentren basadas en los principios generales y especiales que orientan al procedimiento impugnativo.

Esta situación que al no ser observada por parte de los funcionarios públicos de las entidades centralizadas que tienen a cargo el trámite del expediente que conforma el procedimiento, se infringen derechos de los administrados lo cual, tiene como consecuencia que la población pierda esperanzas hacia la administración pública.

En ese sentido, se han expuesto las consecuencias que surgen al llevar a cabo el trámite del procedimiento administrativo impugnativo, sin basarse en los principios jurídicos que se encuentran plasmados desde la Constitución Política de la República de Guatemala, como en las leyes específicas aplicables en casos determinados, así también, en la vulneración de los derechos de los administrados que se evidencia al emitir una resolución desfavorable e injusta hacia ellos.

La investigación se ha realizado mediante los métodos inductivo-deductivo, así como los métodos analítico-sintético, utilizando las técnicas de investigación bibliográficas y documental.

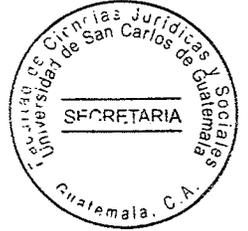
La tesis está conformada por cuatro capítulos de la manera siguiente: el primero, trata el tema de la administración pública en Guatemala, donde se analiza el desarrollo y la organización de la misma; el segundo, expone el tema del procedimiento administrativo según la doctrina mediante un análisis de cada uno de los principios que lo orientan, así como los recursos administrativos que existen en la ley para poder impugnar; el tercero,



desarrolla el procedimiento administrativo en la legislación guatemalteca con base en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala; y en el cuarto, se analiza el tema de la falta de aplicación de los principios jurídicos del procedimiento administrativo en las entidades centralizadas y sus efectos en los derechos de los administrados.

Para finalizar, se puntualiza que este trabajo de investigación tiene como finalidad exponer la necesidad de orientar la actuación administrativa basada en la aplicación de los principios jurídicos y en la legislación guatemalteca aplicable al procedimiento administrativo de impugnación, para así poder obtener resoluciones prontas y justas que satisfagan las necesidades sociales.

CAPÍTULO I



1. La administración pública en Guatemala

La administración pública estatal surge por la necesidad de organizar a cada órgano administrativo que forma parte de un organismo, así como para el manejo de los impuestos aportados por la población y las actividades que realizan los funcionarios públicos a cargo de los órganos, con el fin de cumplir con un interés público.

1.1. Historia

En la época Prehispánica, las tribus se organizaron para desarrollar actividades de cacería, pesca y recolección de frutos; posteriormente, en el Estado esclavista, la nobleza es quien gobernaba a los esclavos, quienes eran considerados cosas y por lo tanto no se les reconocían derechos. En la administración antigua, se puede mencionar que en China se originaron las bases de un gobierno con una sólida estructura y ejecución de un servicio civil organizado, mientras que en la administración egipcia, su finalidad era alcanzar el bienestar común, a través de la administración de un fondo de valores aportado por los habitantes.

En Roma, se desarrollaba la administración en un marco de guerras y conquistas en donde obtenían vastos recursos humanos de cada pueblo sometido, organizándose en una jerarquía que se manejaba por magisterios. La evolución del Imperio Romano se dio en dos etapas principales, las cuales fueron: La República y el Imperio.



En Grecia, surgieron definiciones de lo que se puede entender por administración, gracias a los filósofos de esa época, pero fue en esta civilización que se organizaron tanto en monarquías como en aristocracias y democracias.¹

La Edad Media, Europa se caracterizó por el Estado feudal, los nobles gobernaron con la iglesia católica; dándose una concentración de poder autárquico en donde la nobleza es quien tiene acceso a la propiedad de los feudos. Su modo de producción fue el cultivo, de los cuales los frutos se convirtieron en productos y de ahí surgieron los talleres familiares, el remanente nació con los frutos que se transformaron en intercambio y de ahí en mercado.

Respecto a los antecedentes históricos de la administración pública en Guatemala se puede partir del estudio de las comunidades indígenas, en donde el gobierno y la religión estaban fusionados por imposición de los españoles. Se considera como un pre-Estado en donde no existía la propiedad privada y se basaron en la dinastía en donde había una organización con jerarquía bien estructurada.

La Época colonial finalizó con el gobierno de las dinastías indígenas a partir de la conquista española. En España, se daba la transición del feudalismo a un Estado-Nación y administraron los pueblos sometidos acorde a su legislación, dando paso al surgimiento de la propiedad privada y de la monarquía, la cual, tuvo como finalidad la explotación de los recursos, tanto humanos como naturales.

¹ <https://www.monografias.com/trabajos7/admi/admi2.shtml>. **Historia de la administración.** (Consultado: 27/03/2019).



En septiembre de 1821, inició la etapa independiente cuyas características más sobresalientes fueron: el surgimiento del Estado Federal y posteriormente el Estado de Guatemala, se basó en una administración civil, religiosa y militar bajo la autoridad de caudillos, oligarcas y religiosos.

“La época liberal, se dio bajo los gobiernos de Justo Rufino Barrios y Miguel García Granados, quienes ejecutaron la administración bajo dictadura y con base en la agricultura velando por el beneficio de la población, pero sin recurrir a consulta alguna.”²

En el Estado liberal se tuvo como base el principio de libertad de mercado y es en el Estado constitucional donde surgió la Constitución escrita. Primeramente, en Estados Unidos, luego en Francia, por último, se establece una Constitución difusa en Inglaterra.

La etapa democrática se caracterizó por el surgimiento de la República y la integración del poder público a través de elecciones. Posteriormente, surge el Estado capitalista, el cual se fundamentó en la economía de mercado, hasta llegar a la economía del capital considerado como principal medio de producción.

Es en el Estado de derecho donde se abre paso al sistema de justicia, basado en que los tribunales resuelven de forma pronta y cumplida, el sistema legislativo es adaptado a la realidad a través de la reforma escrita y de la interpretación jurídica. Por último, el Estado moderno, se desarrolló a finales del siglo XVIII en donde aparece la administración pública y el derecho administrativo.

² Contreras Palma, Irma Lorena. **Análisis jurídico del ámbito de aplicación de los recursos administrativos Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.** Pág. 27.



Es en este Estado en donde el gobierno utiliza las instituciones jurídicas siguientes: Estado moderno, Constitución, democracia, ciudadanía y de elecciones para integrar el poder constituido y el poder constituyente, para así poder integrar tres organismos: ejecutivo, legislativo y judicial.

1.2. Definición

“La administración pública, desde el punto de vista etimológico y científico, se explica como: La actividad pública al servicio de los habitantes del Estado de Guatemala, con el fin de realizar el bien común o interés público. La aplicación de las funciones administrativas fundamenta la definición científica, de manera que administración pública es el proceso de llevar a cabo actividades, labores o trabajos, efectivamente, con personas o por medio de personas que se encargan de las funciones administrativas.”³

La actividad administrativa se encuentra conformada por procedimientos, cuyos requisitos, para que puedan ser desarrollados, se encuentran en las normas jurídicas cuya observancia es imprescindible por el principio de legalidad. Esta actividad siempre se va a encontrar a cargo de los funcionarios públicos, quienes deben observar obligatoriamente la ley.

Se infiere que la administración pública es la gestión que se lleva a cabo por los órganos administrativos centralizados, descentralizados y autónomos integrados por los funcionarios públicos, quienes conocen y observan obligatoriamente la ley para poder

³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 16.

prestar los servicios públicos a los habitantes del país, con la finalidad de cumplir con el bien común.



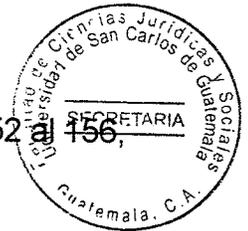
1.3. Elementos

Para poder comprender qué es la administración pública, se debe analizar cada uno de los elementos que la integran, para ello se establece que: “Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”⁴

Los elementos que se derivan de la definición anterior son los siguientes: el órgano administrativo, el cual es una parte que integra un organismo del Estado o una entidad descentralizada o autónoma, que tiene funciones legales que se desarrollan con base en las reglas de competencia administrativa y acorde al principio jurídico de jerarquía.

La actividad, como siguiente elemento de la administración pública, es el conjunto de acciones que se llevan a cabo por medio de la planificación, coordinación, la decisión política, la ejecución, consultoría y control; desarrollado no solo por el Organismo Ejecutivo, sino también por los órganos descentralizados y autónomos. Lo anterior, encaminado a la prestación de los servicios públicos a cambio del pago de los tributos, y se debe fundamentar en la Constitución Política de la República de Guatemala en su

⁴ Calderón Morales Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 17.



Título IV poder público, Capítulo I ejercicio del poder público, en los Artículos 152 al 156, para que así se realice bajo el principio de legalidad administrativa.

La finalidad es el bien común, plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 1, ya que la actividad que se desarrolla va dirigida al bienestar general que toda la población se propone obtener. Por último, se manifiesta el medio, que constituye el servicio público el cual se puede prestar de forma directa o indirecta y debe caracterizarse por la continuidad, la regularidad, la generalidad y la obligatoriedad.

1.4. Fases del proceso de administración del Estado

Para poder llevar a cabo la administración pública, se debe desarrollar mediante un proceso técnico "Este proceso, integrado por un conjunto de fases ordenadas, desde la preparación del plan general del Estado (integrado con programas, subprogramas y proyectos), que mediante su ejecución a cargo de los funcionarios públicos, logra la prestación de servicios públicos y sociales, así como la construcción, mantenimiento y en su caso la reconstrucción de la obra pública para satisfacer aquellas necesidades sociales, y así alcanzar su objetivo, justificando de esa forma y de ninguna otra, su existencia (la del Organismo Ejecutivo) y el gasto del presupuesto estatal que soporta toda la población."⁵

Este proceso se compone de las siguientes etapas:

⁵ Godínez Bolaños, Rafael. **La planificación técnica en la administración pública.** Pág. 2.



1.4.1. Planificación

Es la etapa inicial, que tiene como objetivo el establecimiento del Plan General del Estado, que por medio de la organización de sus recursos económicos se llega a construir dicho plan. Lo anterior, se encuentra fundamentado en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 1 el cual indica: "Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer normas para la constitución de los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, a efecto de: a) Realizar la planificación, programación, organización, coordinación, ejecución, control de la captación y uso de los recursos públicos...".

Esto quiere decir, que con base en esta ley se elabora el plan de gobierno que se ejecutará a corto, mediano y largo plazo, mediante programas y proyectos a cargo de técnicos profesionales de todas las áreas del conocimiento que constituyen la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, así como de expertos en finanzas.

1.4.2. Decisión política

Como producto de la planificación surge esta segunda etapa del proceso técnico, en la cual se desarrolla la administración pública, pronunciamiento que toma en conjunto el Organismo Ejecutivo con el Organismo Legislativo para que puedan definir los propósitos, los medios y los mecanismos de ejecución a alcanzar.



1.4.3. Ejecución

Es la etapa culminatoria del proceso, conformada por un conjunto de actividades, que se encuentran a cargo de los funcionarios públicos y de los órganos administrativos, que al cumplir con el plan de gobierno y el presupuesto del Estado, hacen efectivo el proceso de la administración.

1.4.4. Control

Hay medios de control que se utilizan en el proceso de la administración pública para evaluar la eficacia y la eficiencia que conlleva cada etapa de dicho proceso, así también para verificar que se encuentre acorde a las normas legales, dentro de estos medios se encuentran:

- a) Control interno: es una potestad atribuida a los órganos superiores, con base en la jerarquía, debe actuar de oficio sobre los actos administrativos que realicen los inferiores.

- b) Control directo: procede cuando afecta a los administrados y por ese motivo se les otorga el derecho de interponer los recursos administrativos de revocatoria y reposición, los cuales son contemplados como los únicos medios de impugnación en la administración pública, pero con excepciones establecidas en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. Dichos recursos se pueden resolver a través del sistema de justicia



delegada, que se da cuando el órgano que resuelve es distinto al que dictó el acto administrativo; así también se puede dar el sistema de justicia retenida, en el cual el órgano que dicta el acto administrativo es el mismo que el que resuelve.

- c) Control judicial: es llevado a cabo por los tribunales de justicia que integran al Organismo Judicial, a los que les corresponde conocer cuando la administración pierde su competencia.
- d) Control constitucional: se encuentra a cargo de la Corte de Constitucionalidad, quien conoce como tribunal extraordinario para proteger los derechos plasmados tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala como las demás leyes, por medio del amparo.
- e) Control parlamentario: corresponde al Congreso de la República de Guatemala la facultad de poder interpelar a los Ministros de Estado sobre cualquier asunto del ámbito de su competencia.
- f) Control de los derechos humanos: se encuentra a cargo del procurador de los Derechos Humanos quien, como Comisionado del Congreso de la República de Guatemala, inspecciona la actividad administrativa y defiende los derechos humanos garantizados en la ley.



g) Control de gasto público: es la Contraloría General de Cuentas quien posee la facultad de inspeccionar el régimen de control y fiscalización de los ingresos y egresos y de todo interés hacendario estatal o que involucre fondos del Estado.

h) Control penal de oficio: por medio del Fiscal General de la República, quien es el jefe del Ministerio Público, se ejerce la acción penal pública que constituye la persecución de oficio en delitos de acción pública para poder sancionar a una persona que resulte responsable de la comisión de un delito.

i) Control internacional: lo lleva a cabo la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia, así como tribunales de otros países. Se da cuando al Estado se denuncia por amenaza o violación de los derechos que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala el cual se aplica cuando todos los demás controles han fallado.

1.5. Organización de la administración pública

Es en el Organismo Ejecutivo en donde se desarrolla la administración pública junto con la función política o de gobierno, dirigido por el Presidente de la República de Guatemala, conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala en su Título IV, Capítulo III, Sección Primera, el Artículo 183 indica: "Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer



la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo”.

De lo anterior, se determina que los órganos administrativos deben de cumplir con sus atribuciones conforme a la dirección y la política interna e internacional que defina el Presidente de la República como autoridad administrativa superior, lo cual se debe de asentar en las necesidades de la población, el territorio, el patrimonio, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y con fundamento en la legislación del país.

Al Presidente de la República se le atribuye como función administrativa reglada o imperativa, “...velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios que la orientan, y porque el régimen jurídico-administrativo del Estado propicie la eficiencia y eficacia...”. Según la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 7.

Para que se pueda desarrollar y organizar a la administración estatal se debe basar en los principios jurídicos de la competencia y la jerarquía. La competencia, es la asignación que la ley hace al órgano sobre las actividades a ejecutar, para que así pueda imponerse orden y certeza jurídica en los actos administrativos que tienen que desarrollar.

La jerarquía trata de ordenar a los órganos administrativos del Organismo Ejecutivo y a las entidades públicas descentralizadas y autónomas en superiores e inferiores ubicados en forma escalonada; relacionándose entre sí a través de conductos o líneas que pueden ser verticales, cuando se relacionan del superior al inferior y viceversa o que pueden ser

horizontales, cuando los órganos se encuentran en un mismo plano y con el mismo grado jerárquico, según lo establezca la ley.



La jerarquía como un conjunto de reglas que rigen las relaciones entre los órganos superiores e inferiores, genera facultades de mando o de decisión, como de revisión o control. Por lo que, el órgano superior debe revisar de oficio las actuaciones de sus subordinados y los actos administrativos que dicten conforme a la ley.

La organización administrativa se constituye con el conjunto de normas que determinan una estructura sistemática y así mismo establece competencia entre los órganos de una entidad para armonizar las relaciones entre tales órganos.

La organización administrativa se puede constituir con el ordenamiento de los órganos que integran al Organismo Ejecutivo, con base en las normas jurídicas y en los principios de división del trabajo, así también de competencia y jerarquía; con la finalidad de poder establecer las actividades que les corresponde generar a cada uno de los órganos administrativos y así lograr la eficiencia y la eficacia.

- Los sistemas de organización de la administración pública

La organización de la administración pública se da a través de sistemas, los cuales se pueden definir como: "Formas, estructuras o el modo de ordenar las partes que la integran dentro del Estado, en el Organismo Ejecutivo y en sus entidades públicas llamadas en Guatemala descentralizadas y autónomas, con la finalidad de lograr la unidad de acción,



dirección y ejecución y evitar la duplicidad de esfuerzos alcanzando económicamente a través de la eficiencia y la eficacia, los fines del Estado para que cumpla las obligaciones sociales que señala la Constitución Política.”⁶

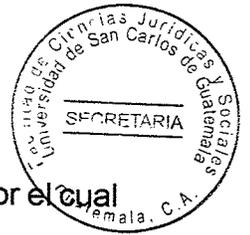
De este modo se encuentra que para poder desenvolver la función que ejercen los órganos administrativos deben de estar delimitadas sus potestades a través del principio de competencia, así como establecido el territorio en el cual van a desempeñar dichas atribuciones. La jerarquía, la división del trabajo, la eficiencia y la eficacia son los principios rectores a seguir para ejecutar el modo en que se van a ordenar y estructurar los órganos administrativos.

Los sistemas que se acogen en el presente trabajo son la centralización y la descentralización, los cuales se estudian en la doctrina y se encuentran en la legislación guatemalteca.

- La centralización o concentración administrativa

La primera forma es la centralización o concentración administrativa, la cual principalmente aparece en la organización interna del Organismo Ejecutivo y con base en el principio de jerarquía, los órganos se encuentran con un vínculo jurídico de dependencia uno con el otro, estableciendo así órganos superiores, intermedios e inferiores.

⁶ Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 2



Al órgano superior le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: decisión, por el cual logra resolver los actos administrativos que le compete; mando, en el cual tiene la potestad de dar instrucciones por medio de circulares a los inferiores para transmitir los procedimientos que deben de seguir para desarrollar sus actividades; revisión, al órgano superior le compete resolver las impugnaciones que se planteen a los órganos inferiores; vigilancia, para poder pedir informes sobre el desempeño de las funciones; poder de nombramiento, en donde el órgano superior realiza las asignaciones de los cargos públicos, y por último, poder disciplinario, en el cual se dan sanciones a los empleados públicos que incumplan con sus deberes.

La centralización es un sistema de organización de la administración pública en la cual los órganos administrativos tienen una relación de subordinación y se ordenan jerárquicamente en superiores, intermedios e inferiores. Estos órganos coordinan sus funciones con base en las decisiones que tome el órgano superior y los inferiores se encuentran obligados a acatar las órdenes emitidas.

Este sistema se caracteriza con los aspectos siguientes:

- 1) Se encuentra un órgano superior jerárquico, que en el Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República, quien es la autoridad superior y tiene el primer grado jerárquico.



2) Hay una relación de subordinación con los órganos administrativos intermedios e inferiores, los cuales se encuentran ordenados acorde a su grado jerárquico.

3) Los órganos subordinados tienen la obligación de cumplir las órdenes que emita el superior jerárquico, pero ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito. Lo anterior, se encuentra establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala en su Título IV Poder Público, Capítulo I Ejercicio del Poder Público, Artículo 156.

Los elementos que surgen de la centralización administrativa son:

- a) Unidad de decisión: es el ente encargado de la toma de decisiones; mientras más grado jerárquico tenga, posee más poder de mando.
- b) Unidad de nombramiento: el órgano administrativo superior es la autoridad nominadora, encargada de nombrar a los servidores públicos acorde a los procedimientos que señala la Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala.
- c) Unidad de control: en este caso de oficio el órgano superior debe de revisar los actos emanados de los inferiores, de lo contrario es procedente la solicitud de revisión por parte de los administrados.



d) Unidad de disciplina: de conformidad con la Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, le corresponde al órgano superior velar por la correcta disciplina de los servidores públicos, por lo que se establecen cuatro clases de sanciones a quienes cometan faltas, según el Artículo 74 de la mencionada ley.

e) Unidad de decisión de competencias: corresponde al órgano superior acordar sobre las funciones que va a realizar cada órgano administrativo en caso de discrepancia.

- La descentralización administrativa

También se le denomina autoarquía administrativa o autonomía. Su finalidad es proporcionar efectividad en las labores administrativas a través de la prestación más técnica y optimizada de los servicios públicos. Durante el proceso de descentralización de la administración pública debe de observarse el establecimiento de las competencias que le corresponden a cada órgano, por lo que le corresponde a cada Ministro de Estado coordinar las atribuciones de su Ministerio con los órganos descentralizados con el fin de evitar dualidad de trabajo.

El fundamento se encuentra en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 23 que preceptúa: "Rectoría sectorial. Los ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar



esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda...”.

La base de la descentralización se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 224, segundo párrafo y se desarrolla en la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Para crear un ente descentralizado se requiere que surja de la Constitución Política de la República de Guatemala, o bien, que se cree por medio de una ley ordinaria, cuyo requisito indispensable, según la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 134, es que: “...Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

En el quinto Considerando de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, se plasma una definición de descentralización: “El proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladoras, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control”.

La descentralización se organiza desde el organismo centralizado, el cual es el Organismo Ejecutivo, hacia una entidad creada con la finalidad de prestar algún servicio público o ejecutar una obra con eficiencia y eficacia. Así también, se debe de tomar en cuenta el principio de participación ciudadana, ya que por iniciativa de la población organizada es que debe de darse el proceso de descentralización.



Las competencias que el Artículo 3, de la Ley del Organismo Ejecutivo, asigna a los órganos descentralizados son las siguientes: gestión administrativa, el que se encuentra conformado por el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo de la dirección de la administración pública; ejecución y supervisión de obras y servicios, significa desempeñar ciertas funciones que tienen como propósito la realización de las obras y servicios y garantizan que su ejecución se desempeñe de acuerdo a lo planificado.

La descentralización se detalla como: “Un sistema de organización administrativa que consiste en: a) la creación de un órgano administrativo; o, b) el traslado de competencias administrativas centralizadas a órganos de igual características, (descentralizados o autónomos), dotados o dotándoles de personalidad jurídica propia y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración.”⁷

Al referirse a una delegación de competencias quiere decir que se lleva a cabo mediante forma permanente del órgano que no tiene subordinación alguna al Organismo Ejecutivo y por ello se le reviste de personalidad jurídica propia para que pueda tomar sus propias decisiones, pero para que sea efectivo este proceso se regulan obligaciones que están plasmadas en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 134.

⁷ Calderon. **Op. Cit.** Pág. 235.



La primera obligación, se basa en el principio de coordinación, el cual indica que deben de coordinar su política correspondiente con la general del Estado; y con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el cual es el órgano de planificación del Estado. Al mismo tiempo deben de informar al Organismo Ejecutivo como al Congreso de la República sus presupuestos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos. Están obligados a someterse a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas y a regirse a la política que regule el Organismo Ejecutivo en materia internacional.

De las definiciones anteriores que explican qué es la descentralización se deduce que la descentralización es uno de los sistemas de organización de la administración pública que se desarrolla por medio de un proceso que consiste en que el Organismo centralizado, es decir el Ejecutivo, traslada competencias a instituciones públicas revestidas de personalidad jurídica, sin subordinación alguna; creados a través de la Constitución Política de la República de Guatemala o a través de una ley orgánica emitida por el Congreso de la República de Guatemala, para que presten algún servicio o ejecuten una obra pública con el fin de proporcionarlo con eficiencia y eficacia.

Se pueden enumerar las siguientes características:

- 1) Creación de un ente público: debe de estar revestido de personalidad jurídica y por lo tanto debe de ejercer su propia personería a través de su representante legal. La emisión de la ley orgánica que crea a estas entidades debe de ser con la aprobación de las dos terceras partes del Congreso de la República de Guatemala.



- 2) Traslado de competencias al ente descentralizado: únicamente se pueden trasladar las funciones de gestión administrativa y de ejecución, supervisión de la obra y servicios públicos, por lo que no se pueden trasladar las funciones normativa, reguladora y de financiación subsidiaria; según el Artículo 3 de la Ley del Organismo Ejecutivo.
- 3) Controles: deben de regir sus actividades con base en la legislación guatemalteca y cumplir con las obligaciones que regula la Constitución Política de la República de Guatemala.
- 4) Debe de mediar aprobación por parte del Organismo Ejecutivo o del legislativo, según corresponda para la aprobación de tasas, arbitrios, contribuciones, y otro tipo de impuestos; así como para la emisión de reglamentos; con aprobación del Ejecutivo y del Ministerio del ramo.
- 5) La única característica que no puede tener un órgano descentralizado es la soberanía ya que es exclusiva del Estado.

Se pueden nombrar las siguientes diferencias entre centralización y descentralización:

- a) En la centralización hay concentración de poder en el órgano superior, mientras que la descentralización tiene la potestad de dirigir sus funciones por sí mismo y no tiene subordinación alguna.

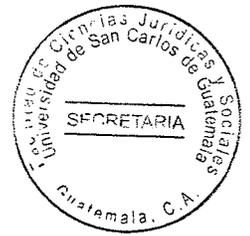


- b) En la centralización le corresponde al órgano superior el nombramiento de los empleados públicos regido por la Ley del Servicio Civil, mientras que en la descentralización es la comunidad correspondiente quien elige a las autoridades que dirigirán a la entidad descentralizada.
- c) En la centralización se encuentra la concentración del poder de decisión, mientras que la descentralización se da una distribución de competencias entre sus diversos órganos.

En conclusión, la administración pública es la organización que realizan los órganos administrativos que pueden ser centralizados o descentralizados, si se tratara del traslado de servicios y presupuestos fuera del centro político del Estado y de sus funcionarios. Con base en los principios jurídicos y la legislación cuya finalidad es poder establecer las actividades correspondientes a cada órgano administrativo y así poder alcanzar el bienestar común.



CAPÍTULO II



2. Procedimiento administrativo

Antes de iniciar el estudio del procedimiento administrativo, es necesario indicar que, al derecho administrativo le corresponde estudiar a la administración pública y su desenvolvimiento dentro de todos los órganos que se encuentran organizados jerárquicamente y forman parte de los organismos del Estado.

El derecho administrativo se divide en dos partes, general y procesal; esta última, es la que se encarga de estudiar tanto el procedimiento como el proceso administrativo. Lo anterior, es confuso porque al derecho procesal administrativo le compete únicamente el estudio del proceso.

Es importante puntualizar las diferencias que existen entre procedimiento y proceso administrativo, ya que el primero es desarrollado ante los órganos administrativos; mientras que el proceso, que es materia del estudio del derecho procesal administrativo, se tramita ante los órganos jurisdiccionales. En el primero, se obtiene una resolución de fondo, mientras que en el segundo se obtiene una sentencia, también se puede establecer que cuando se habla de proceso se debe entender que lo constituyen las partes, el juez y la sentencia, y, cuando se trata del procedimiento, lo constituyen los particulares, el órgano administrativo y finaliza con una primera resolución de fondo.

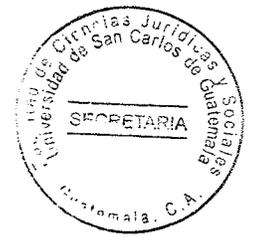


El órgano administrativo es el que lleva a cabo la actividad administrativa en la que se desarrolla una serie de etapas concatenadas que constituyen el procedimiento, el cual tiene como finalidad dictar una resolución de fondo donde se expresa la voluntad del Estado, que puede ser favorable o desfavorable para el administrado. El procedimiento administrativo se compone de una serie de fases que pueden iniciar a petición de parte o de oficio, el cual se desarrolla mediante un expediente administrativo que se encuentra conformado por un conjunto de diligencias a practicar en un orden establecido por la legislación de la materia, para así culminar con una resolución de fondo, la cual es firme y definitiva si no se impugna en el plazo correspondiente.

Para el autor Jorge Mario Castillo el procedimiento "Es la manera sistemática de tramitar los expedientes en la administración pública, en el sentido de que los funcionarios y los empleados ejecuten determinadas actividades relacionadas o vinculadas entre sí, con el objeto de tomar decisiones administrativas que, generalmente, se denominan resoluciones."⁸

El procedimiento administrativo es la institución jurídico-administrativa que sirve de medio para que la administración pública ejerza sus funciones con base en el ordenamiento jurídico vigente, cuyo objetivo es alcanzar el bienestar social a través de sus funcionarios públicos, se compone de fases legales administrativas que se representan en un expediente y culminan con una resolución de fondo.

⁸ **Derecho administrativo.** Pág. 376.



2.1. Definiciones

Para llegar a la comprensión de qué es el procedimiento administrativo de impugnación, se desarrollan las siguientes definiciones:

Según el autor Hugo Haroldo Calderón, “Los procedimientos de impugnación de las resoluciones administrativas, son todos aquellos recursos que los particulares tienen para oponerse a las resoluciones de la administración pública, los cuales se encuentran dispersos en la legislación guatemalteca.”⁹

El procedimiento administrativo de impugnación es un medio de defensa que se integra de una sucesión de etapas que surgen de una resolución originaria desfavorable, es decir, de la primera resolución de fondo, la cual con fundamento en el derecho de defensa se plantea el recurso administrativo que proceda según la ley.

Los medios de control para los particulares que en este procedimiento se denominan impugnantes o recurrentes, se definen como el derecho que posee el sujeto legitimado, quien no ha abandonado el curso del procedimiento, cuya finalidad es oponerse a la resolución que se ha dictado en perjuicio de sus derechos o de sus intereses.

Por medio de los recursos administrativos se refuta la legalidad y la juridicidad de los actos administrativos que hayan conformado la resolución a impugnar. Consecuentemente, el procedimiento administrativo resulta una garantía para los

⁹ **Derecho procesal administrativo.** Pág. 73.

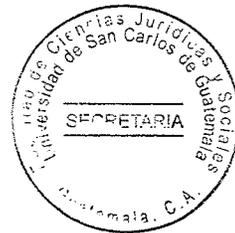


administrados, al ser el instrumento por medio del cual se limita la actuación de la administración pública en contra de los abusos en que pudieran incurrir en perjuicio de los particulares.

“Los actos administrativos, tienen como característica, la presunción de legitimidad y como producto final del procedimiento, se presume, que cumplió con todos los requisitos legales de forma y de fondo, una vez notificado empieza a producir efectos jurídicos. Consecuentemente, existe la posibilidad de vicios en los actos administrativos, por lo que surge la posibilidad de revisión del acto mediante la interposición del recurso administrativo que otorga la ley. Así, esa revisión da como resultado otro acto administrativo que confirma o revoca total o parcialmente el sometido a la revisión.”¹⁰

El procedimiento de impugnación es un medio legal de defensa a cargo de los particulares, que figuran como sujetos legitimados de conformidad con la ley, en contra de las resoluciones originarias de fondo que resulten desfavorables por transgredir sus derechos o por ser dictadas en contra de sus intereses. De esa manera impulsa la revisión y la modificación de la resolución, observando los requisitos que exige la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

¹⁰ Godínez Bolaños, Rafael. **Los actos administrativos**. Pág. 6



2.2. Naturaleza jurídica

Para poder tener una mejor comprensión del tema de la impugnación y el procedimiento que conlleva, hay que analizar la naturaleza jurídica de recurso administrativo. Para ello, se establece de la siguiente manera:

- a) El recurso como derecho de los particulares: se basa en las garantías constitucionales de defensa y de petición, cuya finalidad es la revisión de la decisión originaria.
- b) El recurso como acto: se debe interpretar en el sentido de observar los requisitos que señala el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo para presentar un memorial. Se debe de tomar en cuenta, que una de las características del procedimiento es la sencillez, en ese sentido, no se debe rechazar de plano el memorial si incurre en errores o deficiencias.
- c) El recurso como medio de defensa: es un precepto constitucional que le asiste al administrado con fundamento en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ante los abusos de autoridad en que pudiera incurrir la administración pública. Por lo que, se le obliga al órgano administrativo resolver dentro del plazo que señala la ley, caso contrario, el impugnante puede plantear amparo para cesar la demora en resolver, de conformidad con el Artículo 49 Inciso b) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.



d) El recurso como decisión administrativa: el administrado busca, mediante la interposición de la impugnación y dentro de un plazo fijado, la revisión del acto administrativo que le transgrede en sus derechos o en sus intereses y una vez se haya agotado, en esta vía se da la oportunidad de plantear una demanda contencioso administrativa.

2.3. Elementos

Los elementos que se pueden establecer dentro del procedimiento administrativo impugnativo son los siguientes:

- 1) Iniciación a petición de interesado: esta etapa procede a cargo del particular, a quien se le ha dictado una resolución de fondo desfavorable y, para su defensa, le asiste el derecho a recurrir dicha resolución planteando el recurso correspondiente; cabe mencionar, que el órgano administrativo debe impulsar de oficio el trámite del respectivo procedimiento.
- 2) La autoridad o el órgano administrativo competente: debe tener como requisito principal es que tenga la facultad legal para resolver, ya que a través de él se expresa la voluntad del Estado, a cargo de los funcionarios públicos y con fundamento en la ley, se lleva un correcto desarrollo del procedimiento.
- 3) El administrado: es un elemento importante, que puede ser una persona individual o una persona colectiva, pública o privada a quien se le beneficia o se le perjudica en



sus intereses, y, es a quien la administración pública debe servir. Tiene que ser **sujeto** legitimado, eso quiere decir, que la persona ha participado en todas las etapas del procedimiento y se ve afectado en sus intereses; por lo que la ley le otorga el derecho de interponer la impugnación. Al sujeto legitimado se le puede denominar recurrente, interponente o impugnante.

- 4) La competencia del órgano administrativo: debe ser apto para conocer el asunto que motiva la interposición de la impugnación; caso contrario, deviene ilegal una resolución emitida por un órgano que no sea competente.

2.4. Características

Para cumplir con el fin de enunciar las características del procedimiento administrativo de impugnación se hace acopio de lo siguiente:

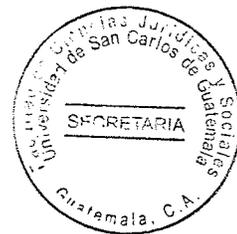
- 1) Es un medio legal de defensa, ya que es un control directo que tiene a su cargo los particulares en el momento que la administración pública haya sido arbitraria o haya incurrido en irregularidades en el momento de dictar la resolución de fondo.
- 2) Impulsa la revisión y modificación de la decisión administrativa, al interponer la impugnación e iniciar el procedimiento correspondiente, el cual tiene como finalidad confirmar o modificar la resolución originaria o primera resolución de fondo que puede surgir de una sanción impuesta al particular, ya sea por obligaciones tributarias, por infracción a las leyes o reglamentos administrativos.



- 3) Concluye la vía administrativa, una vez finalizado el procedimiento administrativo de impugnación termina la vía administrativa y si la segunda resolución de fondo aun resulta desfavorable para el interesado, ya no se puede remediar por medio del órgano administrativo que ha tramitado el expediente y de esa forma pierde competencia. Por lo tanto, procede la vía judicial privativa; cuyo fundamento se encuentra plasmado en el Artículo 19, en su último párrafo de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- 4) Es una revisión a cargo del órgano administrativo a quien la ley determine competente, esto depende de quien haya conocido el procedimiento administrativo originario y del recurso que proceda interponer, según el Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo para poder determinar si conoce y resuelve el acto recurrido el mismo órgano que dictó la resolución (justicia retenida) o si debe de conocer y resolver el órgano superior jerárquico (justicia delegada).

- 5) Observancia de los requisitos que la ley preceptúa para la petición del recurso: para que proceda la impugnación se debe respetar la interposición dentro del plazo de cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, ante el órgano competente para conocer de la impugnación, en memorial que debe llenar los requisitos establecidos en el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, así también de los Artículos 61, 106 y 107 del Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley 107 y por último, es indispensable que quien lo interponga sea sujeto legitimado de conformidad con el Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.



2.5. Principios que ilustran al procedimiento administrativo

Los principios son fuentes que sirven para poder informar y sistematizar al procedimiento, los cuales se deben de observar con carácter obligatorio para poder obtener resoluciones apegadas a derecho y fundamentadas en la justicia y el bien común. En ese sentido, se desarrollan los principios que sirven de base al procedimiento administrativo:

- a) Principio de juridicidad: se refiere a la aplicación de las normas legales, desde las constitucionales hasta las reglamentarias, en cada etapa del procedimiento.
- b) Principio de legalidad: consiste en ubicar las leyes aplicables al procedimiento administrativo que se esté desarrollando para posteriormente interpretar y aplicar dichas leyes. A través de este principio se defienden las normas jurídicas y así se brinda seguridad jurídica.
- c) Principio de oficialidad: la impulsión y el desarrollo de cada etapa que consta el procedimiento se encuentra a cargo de los funcionarios públicos, quienes deben ordenar que se practiquen las diligencias que sean necesarias con respeto a los plazos legales velando por la agilización del desenvolvimiento del procedimiento.
- d) Principio de escritura: el procedimiento se plasma en el expediente respectivo, en donde consta cada actuación que se ha llevado a cabo de conformidad con la ley.



- e) Principio de celeridad: con base en la aplicación de una justicia pronta y cumplida se encuentra este principio que es importante debido a que se deben respetar los plazos que establece la ley para que de esa manera se desarrolle un procedimiento eficaz y eficiente.

- f) Principio de sencillez: se aplica para que en cada etapa del procedimiento no se tramiten diligencias complejas, para que de esa manera no se incurra en gastos excesivos de recursos. A través de este principio se deben de subsanar sin tanta rigurosidad, todos aquellos errores, omisiones o deficiencias en que incurra el particular.

- g) Principio de gratuidad: este principio establece que no hay condena en costas, tal como lo preceptúa el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- h) Principio de defensa: se establece en la Constitución Política de la República de Guatemala, es una garantía que poseen todos los particulares cuya aplicación es obligatoria y a través de la notificación se citan a los interesados para que hagan valer sus derechos. Parte fundamental de este principio y derecho es el diligenciamiento de las pruebas antes de tomar decisiones.

- i) Principio de eficacia: se fundamenta en que el procedimiento administrativo debe culminar con resultados positivos que se basen en la justicia y sean de beneficio tanto para la administración pública como para los particulares.



j) Principio de justicia administrativa: se basa en que las decisiones administrativas que sean resultado de un debido procedimiento, deben ser conforme a derecho para poder garantizarles a los particulares una resolución justa e imparcial.

2.6. Recursos administrativos

Los recursos administrativos son una herramienta esencial en el derecho administrativo, así también son una garantía para los administrados que quieren hacer valer sus derechos. En ese sentido, es de vital importancia establecer qué son los recursos administrativos por lo que, a continuación, se mencionan algunas definiciones:

El autor Agustín Gordillo, en cuanto a la definición de recursos dispone lo siguiente: “Recursos, en sentido amplio, serían todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos *-lato sensu-* y hechos administrativos que lo afectan, y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública.”¹¹

Un recurso o un medio de impugnación surge cuando hay una decisión negativa para el particular, quien se ve afectado y, por lo tanto, se le otorga el derecho de recurrir esa decisión, el cual se deriva de la garantía constitucional de defensa que posee el administrado, para que dentro del plazo legal acuda al órgano correspondiente para la

¹¹ gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Pág. 489. (Consultado: 20/08/2019).



revisión de la resolución y así proceder a revocar, confirmar o modificar conforme a derecho.

El recurso administrativo: "Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."¹²

El recurrente, para poder plantear el recurso correspondiente, debe observar quién es el órgano que dictó la resolución originaria, ya que de eso depende la impugnación a plantear. Con base en la Ley de lo Contencioso Administrativo, se lleva a cabo el procedimiento de impugnación cuando se trata de entidades centralizadas, tal es el caso de los Ministerios, pero se debe de observar las excepciones, las cuales son; en materia de Trabajo (desarrollado en el Código de Trabajo, Decreto 1441) y en materia de servicio civil (regulado en la Ley del Servicio Civil, Decreto 1748).

El recurso es un control directo que poseen los particulares como medio legal de defensa para obtener del órgano administrativo que dictó el acto a recurrir, la revisión de la resolución administrativa que afecta los derechos e intereses del particular, con el objeto de revocar o modificar total o parcialmente el acto administrativo. De lo contrario, si se confirma se abre la vía judicial.

¹² Calderón. **Op. Cit.** Pág. 74.

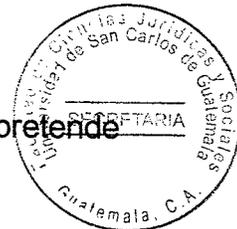


2.6.1. Revocatoria

Doctrinariamente se le conoce como recurso de alzada ya que tiene como finalidad la revisión jerárquica, que se aplica de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, procede aplicar dicha ley para todas las entidades centralizadas, es decir las que se componen de órganos que tienen una jerarquía.

Este recurso procede interponerlo ante el órgano que se encuentre subordinado al Ministro de Estado; en contra de las resoluciones originarias que se presenten por escrito y debidamente notificadas. Así también, contra el silencio administrativo o ficción legal que lleva implícito un resultado desfavorable, una vez vencido el plazo interpuesto por el órgano jurisdiccional que haya entrado a conocer el amparo interpuesto por el sujeto legitimado, contado a partir de los 30 días hábiles siguientes al día en que el expediente finalizó y por lo tanto el órgano debió haber resuelto. Este recurso debe ser presentado dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución originaria que se impugna.

La finalidad de la interposición de este recurso es que se suspenda provisionalmente el acto administrativo, una vez se haya presentado el memorial de interposición del recurso dentro del plazo que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo. El órgano administrativo que dictó la primera resolución de fondo que se encuentra recurrida, pierde competencia, ya que sólo se limita a establecer la procedencia o improcedencia del recurso y si es afirmativo, se elevan las actuaciones a su superior jerárquico. Por último,



en el momento de dictar la segunda resolución de fondo o la resolución final se pretende que se revoque o modifique total o parcialmente.

El recurso de revocatoria concluye de cualquiera de las dos maneras siguientes: 1) cuando se dicta la segunda resolución de fondo, ya sea revocando o modificando la resolución se notifica debidamente o, 2) cuando la administración no dicta la resolución y se da una ficción legal, procede el silencio administrativo, es a partir de ese momento que empiezan a regir los efectos jurídicos siguientes: La resolución causa estado, es decir que ya no hay posibilidad alguna de interponer recurso alguno, por lo tanto finaliza la vía administrativa y los órganos administrativos pierden competencia; es aquí cuando se abre la vía judicial, otorgando el derecho de plantear demanda contencioso administrativa.

2.6.2. Reposición

Doctrinariamente se le denomina recurso gracioso o jerárquico, ya que se trata de una reconsideración; procede contra toda resolución escrita y debidamente notificada originaria del Ministro de Estado o del Viceministro encargado del despacho. Es importante establecer que no procede este recurso contra el silencio administrativo ya que se trata de una resolución desfavorable para el impugnante y, por lo tanto, los efectos jurídicos son la conclusión de la vía administrativa y la apertura de la vía judicial.

La diferencia del recurso de reposición con el recurso de revocatoria estriba en que en el recurso de reposición se plantea ante el superior jerárquico y, por lo tanto, no se tiene que elevar el expediente, puesto que el mismo se encuentra en el órgano impugnado.

CAPÍTULO III



3. El procedimiento administrativo en la legislación guatemalteca

El procedimiento administrativo se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala que es la base para poder llevar a cabo el procedimiento administrativo de impugnación. Es de allí que se desprenden los derechos de defensa y de petición, que se encuentran consagrados en los Artículos constitucionales 12 y 28 respectivamente, mediante el uso de estos derechos nace el procedimiento administrativo que se encuentra fundamentado y desarrollado de forma sistemática en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, específicamente en los Artículos 7 al 17 bis.

Con fundamento en la integración de leyes, se debe mencionar que para el desarrollo del procedimiento administrativo es necesario tomar en cuenta a la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 45, con respecto al cómputo de los plazos. De igual manera se establece en el Código Procesal Civil y Mercantil Decreto Ley 107, en sus Artículos 61, 106 y 107, debiendo siempre observar que debe hacerse valer el principio de sencillez que rige al procedimiento de impugnación.

Por último, se puede mencionar la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, Decreto Número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, en la



cual se encuentra el fundamento y el trámite para hacer valer la garantía constitucional del amparo, cuyo fundamento está regulado en el Artículo 10 inciso f) y Artículo 49 inciso

b) de la ley citada. En dichos Artículos se regula la procedencia del amparo, como los efectos del amparo en el cual se encuentra la institución de la prórroga judicial de competencia. Por último, cabe citar el Artículo 50 inciso a) en el cual se determina los efectos del silencio administrativo:

“Artículo 50. Desobediencia de la autoridad contra quien se pidió el amparo. Si la autoridad o entidad no resuelve dentro del término fijado por el Tribunal de Amparo:

- a) El interesado podrá recurrir a la autoridad inmediata superior o en su caso, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que emita resolución...”

En la Ley de lo Contencioso Administrativo, específicamente en el Artículo 17 se regula, el ámbito de los recursos, cuya finalidad era la unificación del trámite de las impugnaciones en la administración pública. Con la emisión del Decreto 98-97 del Congreso de la República de Guatemala surgió el Artículo 17 “Bis” a la Ley de lo Contencioso Administrativo, el cual regula:

“Artículo 17 “Bis”. Excepciones. Se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley para la substanciación de los Recursos de Reposición y Revocatoria, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente.”



Con la adición de este Artículo se originan nuevamente distintos procedimientos para las mismas impugnaciones. De esta manera se puede observar que en la legislación guatemalteca se regulan los procedimientos de impugnación en diversas leyes, ya que en lo que respecta a la administración centralizada, los mismos recursos que se tramitan en los ministerios varían en lo que respecta a los plazos legales, tal es el caso del ámbito laboral, ya que específicamente el Código de Trabajo es el que regula los plazos de este.

Así también, se puede observar que en el Código Tributario se establece un trámite diferente y los plazos legales en las impugnaciones de revocatoria y reposición acorde a los Artículos 154 y 158 del citado Código. Por esa razón, en frecuentes ocasiones se expone sobre la necesidad de emitir una ley que unifique el trámite de los recursos administrativos para toda la administración pública en general.

El Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo se basa en el principio de universalidad o generalidad, el cual tiene como finalidad aplicar de forma uniforme las mismas fases legales que se establecen para las impugnaciones a toda la administración pública. Esto se establece cuando dicho Artículo preceptúa que: "Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública..."

En contraste con el Artículo 17 "Bis" de la Ley de lo Contencioso Administrativo que se basa en el principio de especialidad, el cual tiene como fin preservar los principios y las normas legales especiales en materias específicas. Así lo regula al establecer que: "Se



exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley...”

3.1. Constitución Política de la República de Guatemala

El fundamento constitucional para el procedimiento administrativo de impugnación se encuentra en los Artículos siguientes:

“Artículo 28. 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.”

Lo anterior expresa que es de obligatorio cumplimiento el trámite y la emisión de una resolución a las solicitudes planteadas por los interesados que tengan legítimo interés en el asunto. La administración pública tiene que dar el debido trámite en los plazos correspondientes con base en los principios de celeridad, economía y eficacia.

El término de los treinta días que establece el Artículo 28 constitucional se cuenta a partir de que el expediente se encuentra en la autoridad administrativa encargada de resolver, en definitiva. Caso contrario, el administrado tiene el derecho de solicitar amparo, como medio de defensa para fijar un plazo prudencial para resolver por parte de un órgano jurisdiccional.



Otro fundamento constitucional para el procedimiento administrativo impugnativo es el que se preceptúa en el Artículo siguiente:

“Artículo 12. Derecho de defensa. La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido.

Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente.”

Con base en este fundamento, surge uno de los principios que rigen la tramitación del procedimiento administrativo, que brinda seguridad jurídica y el derecho al interesado de poder llevar a cabo un procedimiento previamente establecido que conforme a las normas jurídicas y los principios que lo rigen puede presentar pruebas y solicitar una resolución apegada a derecho.

3.2. Ley de lo Contencioso Administrativo

La Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala establece el procedimiento administrativo de impugnación, el cual procede en caso de tener una resolución final desfavorable por parte de la administración, cuyo resultado es derivado de un procedimiento originario. De acuerdo con el órgano que emitió la resolución, así se procede a hacer uso de los recursos de revocatoria o reposición.



En dicha ley se establece el ámbito de aplicación de los recursos y sus excepciones, regulado específicamente en la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el Artículo siguiente:

“Artículo 17. Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución debe conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social.”

En la administración pública centralizada se deben observar las excepciones que se establecen con base en el principio de especialidad, que son las siguientes: en materia de trabajo y previsión social regulado por el Código de Trabajo, Decreto 1441 y en materia de servicio civil con respecto al recurso de apelación, regulado por el Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala.

El trámite legal del recurso de revocatoria se encuentra establecido del Artículo 7 al 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; la interposición se fundamenta de la siguiente manera:

“Artículo 7. Recurso de revocatoria. Procede el recurso de revocatoria en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado.”



Se debe observar que las causas por las cuales procede interponer el recurso de revocatoria son dos:

- a. Contra las resoluciones formales, escritas y notificadas que resultan de un procedimiento administrativo originario y por lo tanto es desfavorable para el interesado.

- b. Contra el silencio administrativo que se ha producido del vencimiento del plazo señalado por el órgano jurisdiccional que resolvió otorgar el amparo solicitado por el interesado. Esto en el caso que ya venció los 30 días hábiles siguientes en que el expediente se encuentra en estado de resolver.

La autoridad administrativa ante quien se debe de interponer la impugnación se trata de autoridades que están dentro del ministerio, se plantea contra los directores generales y subordinados, ya que el Presidente y el Vicepresidente de la República no se toman en cuenta por ser funcionarios que dirigen políticamente al Organismo Ejecutivo y por lo tanto, no resuelven expedientes administrativos.

La forma en la que debe ser planteado el recurso de revocatoria, con base en el principio de escritura, es por medio de memorial que llene los requisitos del Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución originaria que se impugna, se debe entender días hábiles de conformidad con el Artículo 45 de la Ley del Organismo Judicial.



El funcionario responsable debe trasladar el memorial donde se interpone el recurso de revocatoria al Ministro o Viceministro encargado del despacho con informe circunstanciado, dentro de los cinco días siguientes a la interposición, de conformidad con el Artículo 8 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Una vez recibido el recurso con informe circunstanciado, la autoridad superior dicta providencia de trámite para otorgar las audiencias de conformidad con el Artículo 12 del Decreto 119-96:

“Artículo 12. Trámite. Encontrándose los antecedentes en el órgano que deba conocer de los recursos de revocatoria o reposición, se correrán las siguientes audiencias:

- a) A todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas.
- b) Al órgano asesor, técnico o legal, que corresponda, según la naturaleza del expediente. Esta audiencia se omitirá cuando la organización de la institución que conoce del recurso carezca de tal órgano.
- c) A la Procuraduría General de la Nación.

Las mencionadas audiencias se correrán en el orden anteriormente establecido.”

Una vez evacuadas las audiencias, la autoridad tiene la facultad de decidir si se apertura un período de 10 días hábiles para llevar a cabo diligencias para mejor resolver. Evacuadas las audiencias o finalizado el período de diligencias para mejor resolver, el expediente se encuentra en estado de resolver, eso quiere decir que debe ser dictada la segunda resolución de fondo de conformidad con el Artículo 15 de la Ley de lo



Contencioso Administrativo, el recurso debe ser resuelto por el superior jerárquico, que en este caso es el Ministro de Estado o el Viceministro encargado del despacho. Esta resolución es de amplia jurisdicción ya que puede resolverse según lo impugnado, menos o más allá de lo recurrido.

Si el funcionario encargado aún no ha resuelto, éste entra en mora o retardo después de transcurridos los quince días contados a partir de la finalización del trámite y surge el silencio administrativo, también llamado ficción legal o resolución ficta: “Transcurridos treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver...” de conformidad con el Artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En el día treinta y uno hábil se facciona acta notarial donde se hace constar que no hay resolución para que de esa manera surjan los efectos jurídicos siguientes:

- a. Agotar la vía administrativa.
- b. Abrir la vía judicial y
- c. La resolución causa estado.

En el segundo párrafo del Artículo ya citado se regula que: “El administrado, si conviene a su derecho, podrá accionar para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio.” A través de la petición de amparo, con base en el Artículo 49 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.



Se debe de tomar en cuenta que, contra lo resuelto en el recurso no procede otra impugnación, y se agota la vía administrativa y abriendo la puerta a la vía judicial a través del proceso contencioso administrativo.

Con respecto a la interposición del recurso de reposición, el fundamento legal se encuentra en el Artículo siguiente:

“Artículo 9. Recurso de reposición. Contra las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas, podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida.

No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.”

Este recurso no procede contra el silencio administrativo, debido a que la autoridad no ha resuelto el expediente administrativo y venció el plazo en que el expediente concluyó. Con base en el Artículo 50 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad regula que se debe acudir a la vía judicial porque surge un silencio administrativo en el cual hay un resultado desfavorable para el interesado. También se debe observar que este recurso no procede contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República, por lo cual lo que corresponde es interponer amparo según el Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Por último, cabe señalar que el trámite legal de este recurso es el mismo que el de revocatoria, con la diferencia que no se eleva el expediente, ya que se encuentra en el órgano impugnado, que es el mismo que va a resolver.



En conclusión, el procedimiento administrativo de impugnación dentro de la legislación guatemalteca se desprende a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. Con respecto al fundamento constitucional se puede mencionar los derechos de defensa y de petición, el cual al accionar dichos derechos se origina el procedimiento administrativo de impugnación. Con respecto al desarrollo de cada una de las etapas que componen el procedimiento administrativo se toma de base la Ley de lo Contencioso Administrativo.



CAPÍTULO IV

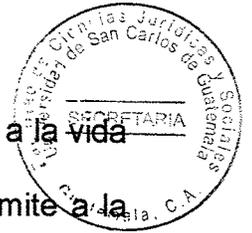


4. Falta de aplicación de los principios jurídicos del procedimiento administrativo en las entidades centralizadas y sus efectos en los derechos de los administrados

El derecho de petición es el derecho fundamental del que goza todo particular y tal es su importancia que está plasmado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, donde se preceptúa que: “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.”

Una de las interpretaciones que hace la Corte de Constitucionalidad de la Constitución Política de la República de Guatemala, que se encuentra en la Gaceta número 93. Expediente 2465-2009. Fecha de sentencia: 17/09/2009 del Artículo citado es el siguiente:

“(…) El precepto constitucional impone a la autoridad administrativa la obligación positiva de tramitar y resolver, de conformidad con la ley, las solicitudes que le son formuladas, en ese sentido, causa agravio al Derecho de Petición la autoridad administrativa que, sin causa justificada, demora la tramitación y resolución de aquellas.”



En el momento que el administrado hace uso de su derecho de petición, nace a la vida jurídica la obligación de la autoridad administrativa de darle el respectivo trámite a la solicitud conforme a las leyes de la materia. Es en el derecho administrativo donde se debe de desarrollar los trámites con poco formalismo.

Al no llenar todos los requisitos de la solicitud por parte del impugnante, con base en el principio de poco formalismo y el principio de celeridad, se debe de aceptar la impugnación y proceder a darle el debido diligenciamiento. Por consiguiente, con la debida orientación, proceder a completar los requisitos que no haya llenado y si hubiere errores subsanar a la brevedad posible.

De esa manera, es que se hace valer el derecho de petición el cual es la fuente y el inicio del procedimiento administrativo.

4.1. Consideraciones

El procedimiento administrativo se puede desarrollar en diferentes materias que van acorde a las funciones de la administración pública y depende de ello para establecer cuál va a ser el órgano administrativo que le dé trámite. En ese sentido, se vuelve complicado dirigirse a un órgano específico para ser atendido, ya que, en las entidades centralizadas, hay tantos órganos como funciones desempeña el ministerio que se trate y por esa razón ante el desconocimiento de la estructura orgánica del Ministerio al que se dirija es difícil saber encaminarse al órgano competente. Al aparecer la duplicidad de

funciones, se complica el trámite del procedimiento ya que entran a conocer diferentes órganos administrativos.



Al no existir un procedimiento general, se debe de observar el desarrollo de éste, atendiendo a las leyes específicas de la materia que se trate. De esa manera, se está a la espera de que conozcan todos los órganos competentes y finalmente se dicta la resolución ya sea favorable o no.

Cuando una resolución es desfavorable se procede a la impugnación, la cual debe interponerse en un plazo de cinco días siguientes a la notificación, lo cual se considera muy breve, para hacer uso del derecho de defensa. Si no se interpone el medio de impugnación, se pierde la oportunidad de que se conozca por un órgano superior y la consecuencia es una resolución firme sin posibilidad alguna de ser modificada, lo cual es crítico en el sentido que al administrado solamente le dan una oportunidad con un plazo tan corto para poder impugnar una resolución que en muchos de los casos atenta contra sus intereses.

4.2. Principios jurídicos que se transgreden dentro del procedimiento impugnativo

El procedimiento para la resolución de impugnaciones, según la ley, se encuentra basado en los principios jurídicos que los órganos encargados de resolver dicho procedimiento deben observar y hacerlos cumplir, pero se determina que se transgrede o no se cumple a cabalidad, por lo que a continuación se enumeran dichos principios:



1) Con respecto al principio de legalidad: se debe tramitar el procedimiento dentro de los plazos previstos en la ley. Lo anterior, no se da de esa manera debido a que los procedimientos se llegan a tardar meses y la espera de una notificación a la resolución es bastante larga.

Es importante destacar que el desarrollo del procedimiento debe estar basado en la Constitución Política de la República de Guatemala hasta los reglamentos que sean aplicables al caso concreto, sin dejar desapercibido el expediente administrativo que se haya formado en el procedimiento originario en el que constan las diligencias, memoriales, oficios, dictámenes, así como las resoluciones de trámite y de fondo.

2) Principio de celeridad y eficacia: al no respetar los plazos previstos en ley y no llevar a cabo acciones que agilicen el trámite, se puede decir que no hay eficacia al no lograr cambios positivos en los que los administrados se sientan beneficiados por parte de la administración pública. Se observa la falta de aplicación de estos principios al constatar los plazos que transcurren entre el trámite, la resolución y la notificación de ésta, en el desenvolvimiento del procedimiento, los cuales exceden de los treinta días. En la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 28 segundo párrafo se preceptúa que:

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



Derivado del Artículo citado, se encuentra la interpretación por parte de la Corte de Constitucionalidad a la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en la Gaceta número 81, Expediente 1233-2006. Fecha de sentencia: 26/07/06 que indica lo siguiente:

“En materia administrativa, el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días, lo cual obedece a razones de seguridad y certeza jurídicas. Por ello el Estado y sus autoridades tienen una obligación de carácter positivo, consistente en emitir el acto resolutorio de las solicitudes que se les formulen, conforme a la ley, ya sea acogiénolas o denegándolas y posteriormente, hacer saber a las partes el resultado de esa petición a través del acto de la notificación.”

De esta manera, se puede observar que es imperativo gestionar las resoluciones de trámite y de fondo en un plazo prudencial, entre cada uno, sin exceder de los treinta días que determina la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. En este sentido, se puede lograr tramitar el procedimiento administrativo en un plazo prudencial y así hacer valer los principios de celeridad y eficacia.

- 3) Principio de sencillez: en el transcurso del trámite se dan muchas demoras por las exigencias de cumplir a cabalidad con todos los requisitos que la ley no está exigiendo de manera imperativa. Así no puede haber un procedimiento basado en el principio de sencillez y, por lo tanto, se incurre en mucho retardo en el trámite del mismo.



Al momento de interponer la impugnación se exigen muchas formalidades que las basan en la Ley del Organismo Judicial y en el Código Procesal Civil y Mercantil, en ese sentido se podría pensar que en el momento en que lo analizan para darle trámite lo hacen como si se tratara de una demanda judicial. Caso que revela la falta de aplicación del principio de sencillez ya que, con tan solo expresar la inconformidad de la resolución final por parte del afectado, se debería de tomar como el inicio del trámite del recurso administrativo que corresponda según las circunstancias.

- 4) Principio de impugnabilidad y de defensa: con estos principios se da vida al procedimiento de impugnación que se debe de observar con respecto al principio de defensa que es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala y es garantía para hacer valer los demás derechos que posee el impugnante. Al establecer un plazo muy breve para poder hacer uso del derecho de impugnar, se le perjudica al interesado gravemente si el plazo vence y se establece una resolución firme que le es imposible impugnar en otra vía y en otro órgano administrativo.

- 5) Principio de oralidad: desde que se impugna una resolución final, no se toma en cuenta este principio debido a que se exige que la impugnación conste por escrito; para poder respetar el derecho de defensa y de petición, se puede aceptar una impugnación en forma verbal, dando como prioridad el área rural, y una vez escuchada la impugnación los funcionarios públicos inmediatamente pueden dejar constancia por escrito para la continuación del expediente administrativo que llevan a su cargo.

6) Principio de oficiosidad: los funcionarios públicos que están a cargo del seguimiento del expediente administrativo, deben de impulsar de oficio los trámites que se desarrollen dentro del procedimiento siempre respetando los plazos legales. Para que de esa manera no haya tanto retardo en los trámites como se observa hoy en día.



La observancia de los principios mencionados con anterioridad, da como resultado la aplicación del principio del debido proceso, ya que éste aparece al cumplir con todos los principios ya enumerados. De esa manera, se obtiene una resolución que respete derechos e intereses tanto de los particulares como de la administración pública. Cabe mencionar, que es de gran importancia el conocimiento de los principios que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo y los plasmados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Es importante el conocimiento y la aplicación adecuada de los principios jurídicos ya que, en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 2 regula lo siguiente:

“Principios. Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.”

El conjunto de principios que enumera la ley de la materia es prioritario que no pasen desapercibidos en el transcurso del procedimiento, para que se pueda alcanzar un bienestar general que es la finalidad de la administración pública.

Como se puede establecer, la falta de observancia de los principios jurídicos que rigen al procedimiento administrativo repercute en los derechos de los administrados. De conformidad con el autor Hugo Haroldo Calderón, se puede demostrar que:



“El administrado no es un litigante administrativo, ni siquiera en los procedimientos recursivos o de reclamación, y, en relación con él, la administración no es un tercero llamado a decidir, como juez, acerca de sus derechos o intereses. El particular debe, por eso, ser considerado un colaborador de la autoridad administrativa y, desde esa perspectiva, valorarse la significación de sus incumplimientos formales no esenciales.”¹³

Desde ese punto de vista, se observa que al procedimiento administrativo no se le debe de tomar como un proceso judicial. El administrado o recurrente, cuando ha interpuesto un recurso administrativo, debe ser un auxiliar de la administración pública porque es quien hace corregir los actos administrativos que contienen errores que causan efectos en los derechos de los administrados.

Las decisiones administrativas que toman los funcionarios públicos al ejercer sus funciones, se ven plasmadas en el procedimiento administrativo. Por ello, es de gran importancia que se encuentren basadas en ley y en los principios jurídicos, para que de esa manera no afecten los derechos y los intereses de los administrados.

¹³ Teoría general del derecho administrativo. Pág. 373.



4.3. Efectos en los derechos de los administrados

Los efectos que inciden en los derechos de los administrados, por causa de los actos administrativos que se han desarrollado sin contemplar los principios jurídicos en los que se basa el procedimiento administrativo son los siguientes:

- a) Se pierde la oportunidad de recurrir un acto administrativo si transcurre el plazo de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución de fondo, que en muchos de los casos lesiona los derechos de los administrados y sus intereses. Por lo que, el plazo de interposición del recurso debería de ser más amplio para que la resolución de fondo no resulte causando estado como consecuencia.
- b) La larga espera por la emisión de una resolución y su notificación es perjudicial para los interesados por la imposibilidad de hacer valer sus derechos. De ello deviene la necesidad de agilizar el trámite del procedimiento para que se culmine con la resolución de fondo y su respectiva notificación en un plazo prudencial, así también se debe velar porque el procedimiento administrativo se impulse de oficio, por parte de los órganos administrativos.
- c) Durante la tramitación del recurso se torna complicado, para el impugnante, debido a la exigencia de formalismos que requiere cada entidad centralizada. Se le complica por el rechazo que se le hace al medio de impugnación que presenta por no llenar a cabalidad los requisitos que establecen las leyes y los reglamentos de la materia.



- d) Se debe priorizar el principio de poco formalismo y aceptar el recurso administrativo con la sola inconformidad que presente el interesado y, posteriormente dar una correcta orientación para que el impugnante conozca los requisitos esenciales y especiales que presente el procedimiento administrativo que se esté tramitando. Por último, se debe velar porque se plasme la impugnación por escrito para que se haga constar en el expediente administrativo que corresponda, lo cual debe procederse de oficio.
- e) La falta de observancia al principio de oralidad es perjudicial tanto en la capital como en los departamentos del país. Debido al escaso conocimiento del trámite a seguir para hacer valer un medio legal de defensa, que por parte de la administración pública se plasme de oficio toda aquella solicitud, y presentación de medios de prueba en el expediente administrativo cuando se presente verbalmente. Así también, llevar a cabo audiencias a todos los interesados en forma verbal para que todos puedan hacer valer sus derechos con la orientación de los funcionarios públicos.
- f) La falta de oportunidad de presentar todos los medios de prueba que posea el recurrente y los interesados en el expediente administrativo afecta los derechos de los administrados cuando se dicta la resolución de fondo que posteriormente, al agotar la vía administrativa, se ven obligados a iniciar un proceso contencioso administrativo. Lo anterior, se deriva del escaso conocimiento del trámite a seguir, ya que cada día es más complicado el conocimiento de las etapas de los procedimientos administrativos de impugnación a seguir por la gran cantidad de órganos administrativos que se generan al transcurrir el tiempo y así también la gran diversidad de instrucciones que

se plasman para poder tramitar un expediente administrativo que hace difícilso el poder tener conocimiento y de ahí deviene la importancia de tener una correcta orientación por parte de los funcionarios públicos para informar a los administrados los trámites a seguir.



Por ello, es importante evacuar audiencias en forma verbal para que todos los interesados y principalmente el recurrente, descarguen todos los medios de prueba oportunos e idóneos y así puedan contribuir a emitir una resolución de fondo que no afecte los derechos o intereses de los administrados. Lo anterior, con base en los principios de oralidad y publicidad, así también con base en las costumbres que tengan las comunidades cuando se trate de procedimientos administrativos que se tramiten en el área rural.

El procedimiento administrativo de impugnación tiene como finalidad evitar los actos arbitrarios y las decisiones subjetivas en que pudiera incurrir la administración. Desde ese punto de vista es imprescindible velar porque se cumplan los principios jurídicos establecidos en ley con base en un correcto conocimiento del derecho y así, dar la oportunidad a los interesados de manera individual y colectiva de hacer valer sus derechos y así obtener seguridad y certeza jurídica para poder lograr un bienestar general.

En conclusión, con los debidos conocimientos y experiencia en el campo administrativo, los funcionarios públicos pueden ser capaces de llevar todas las actuaciones que se desarrollen en el procedimiento administrativo, con base en la Constitución Política de la

República de Guatemala y así también en la Ley de lo Contencioso Administrativo,
Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. En ese sentido, se puede
obtener como resultado un procedimiento administrativo fundamentado en los principios
jurídicos que reconoce la ley, para que así se obtenga una decisión administrativa
favorable para los interesados y para la administración pública.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA



El procedimiento administrativo de impugnación tiene como finalidad garantizar los derechos de los administrados mediante una resolución de fondo basada en los principios jurídicos que establece la ley y así asegurar la realización del bien común que se regula como fin supremo en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Los principios jurídicos son la base de la interpretación de todas las normas legales aplicables a los procedimientos de impugnación existentes en la legislación, por lo tanto, es de observancia obligatoria para mantener la seguridad y la certeza jurídica en la emisión de las resoluciones de fondo.

Con base en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala se pueden encontrar los principios aplicables a los procedimientos de impugnación, tanto de revocatoria como de reposición.

La actuación administrativa que se desarrolla dentro del procedimiento administrativo de impugnación se debe orientar hacia la aplicación de los principios jurídicos que se establecen en la legislación guatemalteca. En ese sentido, se logra satisfacer las necesidades sociales en la emisión de resoluciones prontas y justas.



BIBLIOGRAFÍA



AZURDIA MARROQUÍN, Franklin. **Ley de lo contencioso Administrativo didáctica y desarrollada**. 2da. Edición. Guatemala: Ed. Fenix, 2013.

CABANELLAS DE TORRE, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Undécima Edición. Ed. Heliasta S.R.L. 1993.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. 1era. Edición. Guatemala: Servicios Diversos MR, 2011.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. 6ta. Edición. Guatemala: Litografía Orión, 2005.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Impresiones Gráficas, 2012.

CONTRERAS PALMA, Irma Lorena. **Análisis jurídico del ámbito de aplicación de los recursos administrativos Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo**. Tesis de grado de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2012.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **La planificación técnica en la administración pública**. Guatemala: Edición Electrónica, Colección Juritex, 2012.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la Administración Pública**. Guatemala: Edición Electrónica, Colección Juritex, 2012.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos**. Guatemala: Edición Electrónica, Colección Juritex, 2012.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Guatemala: 1era. Edición Electrónica, Datascan S.A.

www.monografias.com/trabajos7/admi/admi2.shtml. **Historia de la administración**. Fecha de consulta: 27/03/2019.



Legislación:

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

Código Procesal Civil y Mercantil. Decreto Ley 107 del jefe de gobierno de la República de Guatemala Enrique Peralta Azurdia, 1963.

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

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

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

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

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

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.