

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



**COMPARACIÓN E INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LOS RECURSOS DE  
REVOCATORIA Y REPOSICIÓN REGULADOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO, EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y LA LEY DE CONTRATACIONES  
DEL ESTADO**

**CÉSAR HAROLDO VILLASEÑOR ECHEVERRÍA**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2024**

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

**COMPARACIÓN E INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LOS RECURSOS DE  
REVOCATORIA Y REPOSICIÓN REGULADOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO, EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y LA LEY DE CONTRATACIONES  
DEL ESTADO**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Por

**CÉSAR HAROLDO VILLASEÑOR ECHEVERRÍA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, octubre de 2024

**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:		Vacante
VOCAL II:	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Lic.	Javier Estuardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIO:	Lic.	Wilfredo Eliú Ramos Leonor

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**PRIMERA FASE:**

Presidente:	Lic.	Héctor Javier Pozuelos López
Vocal:	Lcda.	Delia Verónica Loarca Cabrera
Secretario:	Lic.	Fernando José Pocón Contreras

**SEGUNDA FASE:**

Presidente:	Lcda.	Brenda Lisseth Ortiz Rodas
Vocal:	Lcda.	María De Los Ángeles Castillo
Secretario:	Lic.	Edgar Osberto Quiñonez Sopón

**RAZÓN:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)



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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 12 de julio del 2022

Atentamente pase al (a) Profesional, **NERY SILIEZAR MÉNDEZ CHÁVEZ**  
Para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **CÉSAR HAROLDO VILLASEÑOR ECHEVERRÍA**, con carné: **8011164** intitulado: **CARACTERÍSTICAS, COMPARACIÓN E INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN REGULADOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO.**

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

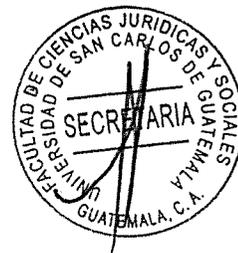
**CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS**  
 Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



JPTR

Fecha de recepción 15/01/2024

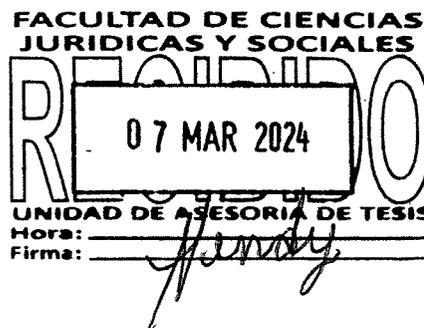
**Nery Siliezar Méndez Chávez** (Firma y sello)  
 Abogado y Notario



Guatemala, 6 de marzo de 2024

Licenciado

**Carlos Ebertito Herrera Recinos**  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



De conformidad con la resolución del 12 de julio de 2022, emitida por la unidad a su cargo, en la cual fui nombrado asesor del trabajo de tesis del Bachiller César Haroldo Villaseñor Echeverría, quien se identifica con el número de carnet 8011164 intitulado **“CARACTERÍSTICAS, COMPARACIÓN E INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN REGULADOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO”**, título que por mi instrucción y recomendación fue cambiado a **“COMPARACION E INTEGRACION NORMATIVA DE LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICION REGULADOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO”**. Declaro que no me une ningún parentesco dentro de los grados de ley con el estudiante referido, por lo que emito opinión tomando en cuenta lo siguiente:

- a) El trabajo de investigación realizado tiene un contenido científico y técnico que es un aporte con amplio sentido jurídico y doctrinario que profundiza en el estudio de los Recursos Administrativos.
- b) La metodología utilizada en el desarrollo de la investigación fue la correcta y acorde al desarrollo de los capítulos, basándose en bibliografía de actualidad y realizando un análisis doctrinario y legal cuyo fin fue determinar la necesidad de la unificación normativa de los Recursos Administrativos de Revocatoria y Reposición.
- c) Con relación a los objetivos se señaló la complejidad que requiere la interposición de un Recurso Administrativo y como la normativa vigente tiende a confundir el procedimiento administrativo con un proceso ante un órgano jurisdiccional.
- d) Las correcciones que se realizaron durante la asesoría de la tesis permitieron determinar los objetivos generales y específicos de la misma.
- e) La conclusión discursiva refleja el adecuado nivel de síntesis jurídica con el objeto del tema, se plantea de forma clara y precisa, acorde al análisis



practicado y presenta los hallazgos y aportes pertinentes en la comparación e integración normativa de los Recursos de Revocatoria y Reposición.

- f) Las aseveraciones del trabajo de tesis expresadas bajo los lineamientos estipulados, redactadas con un vocabulario acorde a la introducción, desarrollo de capítulos, conclusión discursiva y citas bibliográficas debidamente fundamentadas, permiten la comprobación de la hipótesis que se presentó y formulo.

De acuerdo a lo expuesto, la tesis presentada por el Bachiller César Haroldo Villaseñor Echeverría, cumple de manera eficaz con los requisitos legales del Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente

Lic. Nery Siliezar Méndez Chávez  
Abogado y Notario  
Asesor de Tesis  
Col. 16260

*Nery Siliezar Méndez Chávez*  
*Abogado y Notario*



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



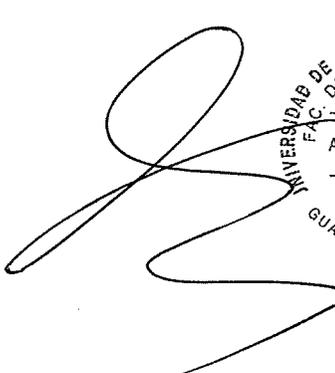
D.ORD. 580-2024

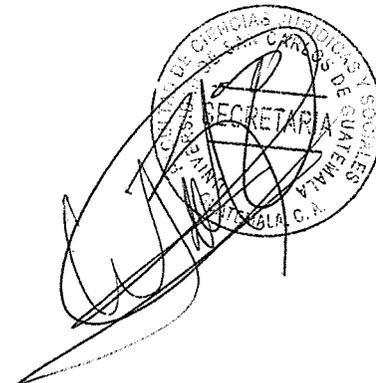
Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, seis de junio de dos mil veinticuatro.

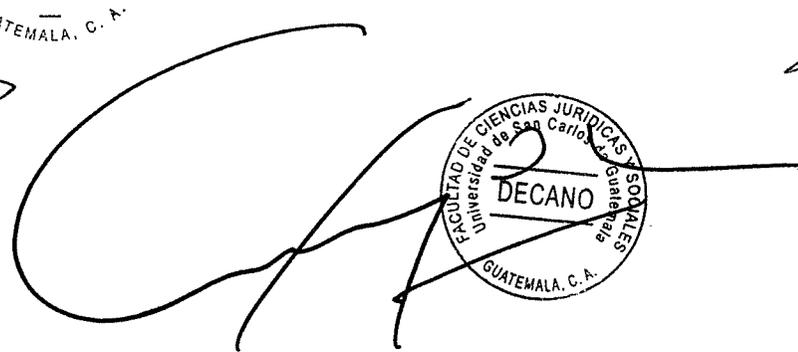
Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante, **CÉSAR HAROLDO VILLASEÑOR ECHEVERRIA**, titulado **COMPARACIÓN E INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN REGULADOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO**. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.



HMAC/JIMR

  
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 F.A.C. DE C.C. J.J. Y S.S.  
 UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS  
 GUATEMALA, C. A.

  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 SECRETARIA  
 GUATEMALA, C. A.

  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 Universidad de San Carlos de Guatemala  
 DECANO  
 GUATEMALA, C. A.





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por su infinita bondad, amor y misericordia para El toda la gloria y honra.
- A MIS PADRES:** Julio César Villaseñor y Zoila Estrella Echeverria por su ejemplo, por su apoyo y por su amor incondicional.
- A MI ESPOSA:** Gracias Sonia por toda la paciencia, la solidaridad, la motivación, el amor y por ser parte de este sueño.
- A MI LINDA FAMILIA:** Hijos: Zaidy, Mary, Wendy, Pablo, Erick; Nietos: Denalyn, Carlos, Gabriel, Abi, Fabricio.
- A MIS HERMANOS:** Mario, Rolando, Ismar, Julio, Carlos y Leonel; mis primeros amigos y compañeros desde siempre y hasta siempre, con Dios podemos cumplir nuestros sueños.
- A:** Todos mis amigos, lideres y hermanos de CFB, un lugar de bendición.
- A:** La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala.



## PRESENTACIÓN

Esta investigación cualitativa, tiene como objetivo comparar e integrar la normativa referente a los recursos de revocatoria y reposición, regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, el Código Tributario y la Ley de Contrataciones del Estado; analiza un problema que se suscita en la realidad, representado por los conflictos que surgen en cuanto al derecho de un administrado a recurrir las resoluciones administrativas. El estudio propuesto, relacionado directamente con el derecho administrativo y con la administración pública, se circunscribió a la legislación guatemalteca vigente, siendo el territorio de la República de Guatemala el marco geográfico y territorial de la investigación.

Las leyes ordinarias propuestas como objeto del estudio conforman el marco normativo, sin embargo, esto no limitó la posibilidad de hacer referencia al derecho internacional y a la función administrativa del Estado establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes administrativas. Los recursos administrativos, específicamente los recursos de revocatoria y reposición son el sujeto de estudio de esta investigación. El aporte académico señaló la importancia de la unificación de criterios, reglamentos y normativa sobre los recursos administrativos de revocatoria y reposición, para poder comprenderlos y aplicarlos apropiadamente a fin de que cumplan con la función de mecanismos de defensa ante los actos y resoluciones de la administración pública.

## HIPÓTESIS



El procedimiento administrativo, en Guatemala, no cumple con los presupuestos de celeridad, sencillez y eficacia que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo; esto es provocado por la proliferación de leyes ordinarias y reglamentos que establecen, para un recurso administrativo, diferentes requisitos de forma, tiempo y modo. Las deficiencias en la función del elemento personal del órgano administrativo, quien no tiene ni la experiencia ni los conocimientos en el área de su ejercicio, se pone en evidencia por la ausencia de un listado de requisitos e instrucciones sencillas, lo que provoca que la resolución de los conflictos administrativos y contenciosos se logre, en algunos casos, mediante un procedimiento complejo y difícil de entender para el administrado provocando la insatisfacción de este.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se comprobó la hipótesis que se formuló al determinar que es necesaria la unificación de criterios, disposiciones legislativas y reglamentarias para que, en la práctica, el uso de un recurso administrativo sea este de revocatoria o reposición, cumpla su objetivo, el cual es evitar una instancia judicial innecesaria para gestiones que deben solucionarse en el ámbito administrativo, por medio de la actividad de órganos administrativos eficaces y competentes para ejercer la función pública que les corresponde.

El servidor público en Guatemala carece de conocimientos o habilidades básicas en áreas como recursos humanos, procedimientos administrativos, jurídicos y aplicaciones tecnológicas, por lo cual la administración pública debe priorizar la formación y la capacitación de los servidores públicos quienes deben poseer un desarrollo académico, ético y moral. Lo afirmado se determinó solicitando información a los órganos competentes quienes, en la mayoría de los casos, simplemente indican que el procedimiento es el establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La metodología empleada fue de utilidad para la recolección de la información bibliográfica y documental relacionada con el tema. Los métodos de investigación utilizados fueron el inductivo, deductivo, sintético, analítico e histórico.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. La administración pública.....	1
1.1. Antecedentes históricos.....	2
1.2. Marco jurídico y político de la administración pública.....	3
1.3. Elementos de la administración pública.....	5
1.4. El servicio público.....	9
1.5. Clases o formas de la administración pública.....	10
1.6. El funcionamiento de la administración estatal.....	13
1.7. Principios que rigen la administración pública .....	14

### CAPÍTULO II

2. Derecho administrativo en Guatemala.....	17
2.1. Definición de derecho administrativo.....	18
2.2. Origen del derecho administrativo.....	18
2.3. Etapas de la administración pública en Guatemala.....	20
2.4. Sistemas de derecho administrativo.....	29
2.5. Características del derecho administrativo.....	30
2.6. Relación de derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas.....	31
2.7. Fuentes del derecho administrativo.....	34
2.8. Los actos administrativos o decisiones administrativas.....	37
2.9. Los hechos administrativos.....	44



### CAPÍTULO III

Pág.

3. El procedimiento administrativo.....	45
3.1. El proceso y el procedimiento administrativo.....	45
3.2. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo.....	47
3.3. Elementos del procedimiento administrativo.....	48
3.4. Características del procedimiento administrativo.....	50
3.5. Etapas o fases del procedimiento administrativo.....	51
3.6. El silencio administrativo.....	58
3.7. Los recursos administrativos.....	60
3.8. Clasificación de los recursos administrativos.....	62

### CAPÍTULO 4

4. Comparación e integración normativa .....	67
4.1. Los recursos administrativos en Guatemala.....	68
4.2. Los recursos administrativos en la Ley de lo Contencioso Administrativo....	69
4.3. Impugnación de las resoluciones de la administración tributaria.....	73
4.4. Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala Ley de Contrataciones del Estado.....	80
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>86</b>



## INTRODUCCIÓN

En Guatemala, los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada (excepto los casos en que conoce un tribunal de trabajo y previsión social), son los recursos de revocatoria y reposición. Esto hace necesario conocer los principios, las formas, los requisitos, tramites y plazos que establecen las distintas leyes relacionadas con la función administrativa. Los recursos administrativos se constituyen en mecanismos de defensa que no son utilizados adecuadamente, en parte por la proliferación de leyes y reglamentos y en parte por deficiencias en el recurso humano del órgano administrativo, lo que provoca que a pesar de que la legislación determina que el procedimiento administrativo debe cumplir con los principios de sencillez, celeridad y poco formalismo, la realidad es que no se cumple con dichos principios, lo cual ocasiona demoras innecesarias afectando por igual a los particulares y al Estado.

En el presente trabajo de investigación se propuso como objetivo del estudio demostrar que, en La Ley de lo Contencioso Administrativo, El Código Tributario y la Ley de Contrataciones del Estado, se establecen como medios de impugnación alguno de los recursos identificados, o ambos, y que no existe una unificación de requisitos que faciliten al administrado la utilización de los medios de defensa de que dispone cuando considera que sus derechos han sido vulnerados o que una resolución o acto administrativo no se ha emitido conforme a la ley. El presente trabajo se limita al área administrativa, lo que significa que se circunscribe al procedimiento ante un órgano administrativo, sin llegar a considerar el proceso administrativo que habrá de continuarse ya no en una competencia administrativa, sino ante un órgano jurisdiccional.

Se desarrollaron cuatro capítulos, en el primero se desarrolla el tema de la administración pública; en el segundo se estudia el derecho administrativo; en el tercero se analiza el procedimiento administrativo y en el cuarto se indican las diferencias que existen entre las leyes objeto del estudio en cuanto a la impugnación de las resoluciones administrativas. Los métodos empleados fueron analítico, sintético, inductivo y deductivo, así como las técnicas de fichas bibliográficas documental.



El objetivo general de la presente investigación se propuso analizar los recursos establecidos dentro del procedimiento administrativo guatemalteco para efecto de ser comparados y concluir que es necesario desarrollar los consensos por medio de los cuales se pueda dar la unificación de los recursos administrativos en toda la administración pública.

El aporte se estima que el presente trabajo de investigación constituye un análisis y estudio profundo sobre los recursos y los procedimientos administrativos regulados en la legislación vigente en Guatemala. Comprenderlos apropiadamente y compararlos con los recursos establecidos en las distintas leyes revelaran la necesidad de unificación de requisitos, formas y procedimientos y poder aplicarlos en todos los órganos de la administración pública y con esto coadyuvar a la realización del fin de la administración pública: el bienestar general.



## CAPÍTULO I

### 1. La administración pública

La administración pública está constituida por “el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicios públicos; está regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”<sup>1</sup>.

Desde un punto de vista formal, la administración pública es el organismo que ejerce la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Según el licenciado Gordillo, la administración pública “Es el ejecutivo en acción”.<sup>2</sup> El licenciado Reyes Ponce dice que “la administración pública son los organismos del Estado prestando servicios públicos”.<sup>3</sup>

En tal virtud, puede definirse como un servicio a cargo de personas denominadas funcionarios o empleados públicos competentes para ejecutar funciones administrativas; entendiéndose la competencia como el conjunto de facultades y atribuciones que la ley le otorga a cada órgano administrativo y que delimitan el servicio público que el órgano debe prestar y con ello colabore a la realización del bien común.

Desde el punto de vista material, administración pública es todo el aparato de instituciones, funcionarios y servidores públicos que tienen la tarea de organizar, coordinar y colaborar en el funcionamiento de todos los asuntos públicos de un estado

---

<sup>1</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Pág. 4

<sup>2</sup> Gordillo, Agustín. **Derecho Administrativo**. Pág. 9

<sup>3</sup> Reyes Ponce, Agustín. **Administración Moderna**. Pág. 41



asegurando la buena prestación de los servicios públicos. Es la actividad que busca servir a los habitantes del estado, pretendiendo como fin primordial la realización del bien común.

### **1.1. Antecedentes históricos**

La administración pública tiene orígenes antiguos, su origen es inherente a la capacidad de razonar del hombre y a sus necesidades de organizar, planificar, ejecutar y controlar tareas, incluso en las sociedades más primitivas. Los egipcios y los griegos organizaban los asuntos públicos nombrando funcionarios que eran los responsables de administrar justicia, mantener la ley y el orden. Los romanos lograron desarrollar un sofisticado sistema por medio de la creación de jerarquías administrativas específicas para la justicia, los asuntos militares, las finanzas, los impuestos, los asuntos exteriores y los asuntos internos, cada uno con sus propios funcionarios principales del estado con atribuciones específicas.

Las sociedades organizadas con un sistema funcional de administración pública son los imperios de India y China, así como los imperios Bizantino y Otomano; la historia nos demuestra que estos, fueron capaces de organizarse y administrarse adecuadamente a través de disposiciones administrativas de gobierno.

El desarrollo de una civilización se relaciona con las actividades organizadas y planificadas que históricamente se vinculan al ejercicio del gobierno, por lo que es tan antigua como estas. En los grandes imperios de la historia, la administración pública,



como actividad organizada, se pone de manifiesto en el hecho de que, todos contaron con un eficiente aparato administrativo, el cual les permitió desarrollarse y establecerse, de estos grandes imperios la administración pública pasa por la edad media y llega al capitalismo contemporáneo.

En la revolución francesa nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regulará las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas. La administración pública en Guatemala tiene una historia que se remonta a la época colonial, cuando la administración del erario era función de la Diputación Provincial. Después de la independencia, alrededor del año 1850, se comenzó a administrar el Estado para la prestación de servicios públicos y recaudación de tributos para el estado.

## **1.2. Marco jurídico y político de la administración pública**

La administración pública se desenvuelve dentro de un marco jurídico que se integra desde la constitución de la República de Guatemala (que ocupa el primer lugar en la estructura jerárquica de las leyes), la ley orgánica, los reglamentos, las circulares, y las denominadas fuentes supranacionales del derecho administrativo conformado por normas contenidas en convenios y tratados ratificados por Guatemala en materia administrativa. La constitución es la base fundamental de la administración pública y su actuar, en ella se fundamenta el estado constitucional al que debe subordinarse; también regula el sistema de gobierno; para ese efecto, distribuye las responsabilidades para el ejercicio de la administración pública dentro del territorio del Estado. La constitución



define, organiza, distribuye y limita la actividad de los órganos de la administración como, la función y responsabilidad de los funcionarios públicos, obligando a que la función de estos este sujeta a las normas legales vigentes.

La ley orgánica, dentro de la esfera de las leyes ordinarias, es el medio por el cual se regula la creación de los órganos administrativos, es el instrumento por medio del cual el ordenamiento legal les otorga personalidad jurídica propia e independencia en cuanto a funciones técnicas y competencia administrativa.

El reglamento forma parte del ámbito jurídico de la administración pública, ya que en él se encuentran regulados los procedimientos a los cuales, tienen que someter los órganos sus actuaciones, sus expedientes y la forma de integrarlos. Muchas de las funciones que desarrolla la administración pública se encuentran normadas en tratados y convenios internacionales, principalmente en temas relacionados a derechos humanos, arancelarios, aduaneros y de propiedad industrial.

Los pesos y contrapesos entre los organismos del Estado definen el marco político dentro de un estado democrático, estos constituyen un mecanismo para distribuir el poder entre los distintos órganos de gobierno. Se definen por normas constitucionales, principios, instituciones y requerimientos formulados por la población a través de los consejos de desarrollo y los comités locales. La obligación de la administración de definir y ejecutar planes y políticas de estado de mediano y largo plazo están limitados por reglas para el ejercicio del poder público relacionadas al sistema y forma de gobierno.



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

La administración pública, para cumplir su función administrativa y de gestión del Estado, se organiza de diferentes formas, normalmente definidas por la ideología de quienes ejercen la función de gobierno. Cualquiera que sea la forma de organización, la administración debe integrar a su actividad, elementos que faciliten la función de esta, lo que no debe ser más que, la búsqueda del bienestar general.

#### **1.3.1. Elementos básicos de la administración pública**

Son elementos básicos de la administración pública aquellos que permiten comprender la estructura, el campo de acción, el ejercicio de funciones, las competencias administrativas, así como, los recursos y medios que dispone el Estado para su ejercicio; los elementos básicos de la administración pública, entre otros, son:

- a) Elemento humano: se refiere a las personas que trabajan en la administración pública, cuya relación funcional está regulada por la ley de servicio civil.
- b) Elemento territorial: se refiere a que los organismos administrativos desarrollan su trabajo en todo el territorio nacional.
- c) Elemento técnico: se refiere a una serie de recursos con que trabaja la administración pública, como, por ejemplo: presupuesto, contabilidad, estadística, archivo, registros, planificación, capacitación, informática, publicidad, entre otros.
- d) Elemento financiero: constituido por los recursos financieros y tributarios indispensables para el sostenimiento y financiación de sus actividades. Se refiere tanto a moneda como a tributos, tasas y contribuciones.



e) Elemento jurídico: está constituido por las normas legales que sirven de fundamento a las actividades y decisiones de órganos, funcionarios y empleados; se integra por la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes constitucionales, las leyes ordinarias, así como los decretos y acuerdos dictados por el presidente de la república.

### 1.3.2. Elementos generales de la administración pública

Estos se definen al establecer la forma en que la función administrativa se orienta a la búsqueda del bien común y la satisfacción de las necesidades de los administrados.

Como elementos generales se resumen y explican los siguientes:

a) **El órgano administrativo:** son entidades competentes y legitimadas para actuar según la delegación de la ley; son el instrumento por el cual se manifiesta la voluntad del Estado que actúa por medio de una o varias personas físicas que gozan de competencia y ejercen una función pública. La función administrativa se entiende como "toda actividad que realizan los órganos administrativos"<sup>4</sup>.

"El órgano administrativo forma parte de un conjunto que conforma la administración pública y esta se constituye para desarrollar una actividad para el logro de un fin, el bienestar general a través de los servicios públicos, que es el único medio de que dispone la administración pública en la búsqueda del bien común, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo."<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho procesal administrativo**. Pág. 14

<sup>5</sup> Castillo González, Jorge Mario. **La administración pública**. Pág. 87



Los órganos que pertenecen a la administración pública son el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado. La calidad del órgano deriva directamente de la constitución de la república y son el instrumento a través del cual el estado se desenvuelve como sujeto de derecho. Para poder ejercer la función administrativa, un órgano debe estar facultado a través de las normas legales y actuar por medio de los elementos personales, que son los funcionarios o personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, los cuales pueden ser electos o nombrados y ejercen las funciones que corresponde al órgano administrativo.

b) **La competencia:** Es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar; este elemento solo lo puede otorgar la ley, lo que implica que, un órgano administrativo solo puede hacer lo que la ley le faculta, y debe actuar siempre dentro de la legalidad y juridicidad. La competencia administrativa es irrenunciable e inderogable, así mismo, es improrrogable ya que no puede ser trasladada de un órgano a otro, como excepción a este principio debemos mencionar la delegación y la avocación.

c) **La actividad material:** Para que un órgano administrativo logre la finalidad que le corresponde, su actividad debe ser ejecutada basada en planes, proyectos, programas, resoluciones, decisiones y hechos administrativos. Esta puede clasificarse en: actividad de gestión, por medio de las cual el órgano administrativo realiza actos concretos que afectan los derechos e intereses de los administrados; actividad de control, que supone la verificación del cumplimiento de normas y requisitos, así como, actividades de promoción de conductas o actividades de interés público.



La actividad del órgano se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad. Es importante establecer que existe diversidad de órganos que realizan función administrativa, sin embargo, la función judicial y legislativa, queda fuera de las actividades que puede realizar la administración pública, apoyándose en el principio de absoluta separación de poderes.

d) **La finalidad:** el fin que pretende el Estado a través de la administración es el bien común o bienestar general de toda la población, este elemento constitucional, se expresa dentro del Artículo 1 de la Constitución de la República de Guatemala, en donde se establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

e) **El medio:** El único medio del que dispone el Estado para satisfacer las necesidades de los administrados y el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Es tal la importancia de los servicios públicos que el índice de desarrollo humano, entre otros factores, se mide por el acceso de la población a los mismos. Para Gabino Fraga el servicio público “Es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa”<sup>6</sup>.

Del Rio Gonzales conceptualiza el medio como “la serie de actividades realizadas por

---

<sup>6</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*. Pág. 90



entidades estatales o por su encargo, para satisfacer, por medio de prestaciones concretas inmediatas e individualizadas, una necesidad colectiva, y sujeta al régimen de derecho público que imponga su adecuación, continuidad y regularidad”.<sup>7</sup>

#### 1.4. El servicio público

El servicio público es un concepto fundamental dentro del derecho administrativo, pues regularmente se le identifica con la actividad administrativa en general; sin embargo, es importante resaltar que no toda la actividad de la administración pública es servicio público. Puede ser brindado por el Estado directamente o bien puede delegarlo para que sea prestado por otras entidades, pero siempre bajo su control y regulación. Lo importante es asegurar que estos servicios sean accesibles a la población y así satisfacer necesidades básicas mediante el acceso mínimo a servicios públicos que por su importancia se consideran servicios estratégicos.

Al respecto, Agustín Gordillo expresa: “También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales, y aparece en ese caso el fenómeno de las personas públicas no estatales (algunas sociedades de economía mixta, corporaciones profesionales, etcétera), o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público, aspecto en el cual entran también dentro del objeto del estudio del derecho administrativo.”<sup>8</sup> Este tema se relaciona con las formas de la administración ya sea esta centralizada o descentralizada.

---

<sup>7</sup> Del Río González, Manuel. *Compendio de derecho administrativo*. Pág. 14

<sup>8</sup> Gordillo. *Op. Cit.* Pág. 8



Las características generales de un servicio público, son las siguientes: a) debe satisfacer una necesidad colectiva ya que son esenciales para la sociedad; b) su prestación debe ser continua y sostenible; c) la necesidad debe ser cubierta para todos o a la mayor parte de los que requieren el servicio lo que constituye un principio de universalidad; d) no debe tener costo para las personas que no tienen posibilidad de pagarlo (gratuidad), pues debe ser accesibles para todos los ciudadanos, independientemente de su condición social; e) debe generar un beneficio, es decir que debe ser útil para contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

## **1.5. Clases o formas de administración pública**

Le corresponde gestionar al Estado, los recursos y actividades dentro de la administración pública, por ello es importante desarrollar el tema de las formas y clasificaciones de la administración pública. Las formas de administración pueden clasificarse según sus actividades en centralizada o descentralizada, o según su alcance, nacional, regional o municipal. Cualquiera que sea la forma, se destacan cuatro clases de administración, la cuales son: administración de planificación, administración ejecutiva, administración de control y administración de asesoría.

### **1.5.1. Administración de Planificación**

Significa hacer un estudio de las necesidades, significa ver hacia el futuro y hacer estudios de las necesidades y buscar las soluciones a esas necesidades. La administración de planificación, garantiza los resultados para lograr la finalidad que se



pretende. Utiliza toda clase de métodos y técnicas científicas, y las integra con los planes y proyectos de desarrollo, planificados según los sistemas de organización de la administración pública.

### **1.5.2. Administración ejecutiva**

La función ejecutiva, también llamada administrativa, es aquella a la cual le corresponde tomar decisiones y ejecutar. Consiste en el actuar del Estado, en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, por medio de la facultad legal para ejercer la competencia administrativa. Se manifiesta a través de decisiones, actos y resoluciones administrativas y se relaciona estrechamente con la actividad de gobierno, quien, conduce los asuntos conforme a la política que se fija, fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. La presidencia de la república, los ministros de Estado, los directores generales, entre otros, son órganos a los que les corresponde ejercer la administración ejecutiva, y la función gubernamental o de alta dirección del Estado.

### **1.5.3. Administración de control**

Su función es supervisar que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, son órganos con independencia de funciones, a los que les corresponde el control ordinario, el control político y el control jurídico. Como ejemplo de órganos de control son: La Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, La Contraloría General de Cuentas, El Procurador de los Derechos Humanos, etc.



La administración de control se clasifica, según su ejercicio en:

- a) El control interno, es el que se realiza internamente dentro de la administración pública por los órganos superiores sobre los subordinados. Se relaciona directamente con el concepto de jerarquía administrativa.
- b) El control directo es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública a través de los recursos administrativos.
- c) El control judicial el cual ejercen los tribunales de justicia.
- d) El control constitucional que ejerce la Corte de Constitucionalidad.
- e) El control parlamentario que ejerce el Congreso de la República a través del juicio político o interpelación.
- f) El control al respeto de los derechos humanos que recae en dos órganos, La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y el Procurador de los Derechos Humanos.
- g) El control del gasto público está a cargo de una institución técnico-descentralizada con funciones de fiscalización y ejecución del presupuesto como lo es la Contraloría General de Cuentas.

#### **1.5.4. Administración de asesoría**

La administración consultiva es ejercida por órganos cuya función es aconsejar o asesorar al órgano que ejecuta en el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas, así mismo, sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce competencia administrativa. Esta asesoría, se realiza a través de la opinión o del dictamen.



## **1.6. El funcionamiento de la administración estatal**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece las obligaciones del Estado guatemalteco, la forma de organización del país, así como todos los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos, el gobierno y los órganos que lo conforman; en el Artículo 140 establece que, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

La noción de república en cuanto forma de gobierno establece que la constitución es la norma superior en la cual, se regulan todas las acciones que corresponden a los poderes del Estado por lo que estos deben aplicar sus recursos a sus fines, ejecutando actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas en virtud de las atribuciones y competencias que la legislación les otorga. A los otros organismos del Estado les corresponde la función específica que la misma constitución les asigna; al Organismo Legislativo le corresponde la potestad legislativa y el procedimiento parlamentario y al Organismo judicial le corresponde la aplicación, interpretación e integración del ordenamiento jurídico guatemalteco.

Los organismos del Estado desarrollan actividades administrativas dentro de sus funciones, pero la función de administrar el Estado o función administrativa le corresponde al Organismo Ejecutivo. Según esta tesis, el poder ejecutivo ha de ser el encargado de cumplir de hecho los fines del estado; y los órganos de aquel forman la llamada administración del Estado.



## **1.7. Principios que rigen la administración pública**

La correcta y fundamentada interpretación de las normas jurídicas solo puede obtenerse al integrar los principios generales derecho a la administración pública. Los principios constituyen fuente del derecho ya que permiten establecer criterios elementales y en el caso concreto del derecho administrativo, permiten que la actuación administrativa se desarrolle y ejecute sobre una base sólida, legal y jurídica que viabiliza la solución de los conflictos administrativos.

Los principios fundamentales, que rigen la función administrativa, son el principio de legalidad y el principio de juridicidad, estos se constituyen como elemento esencial de la actividad administrativa. Estos principios no excluyen otros tales como: el de interés público, de buena administración, de autotutela, de subsidiariedad, de adecuación, de diferenciación. Los principios son cruciales para garantizar una administración justa y transparente, sin arbitrariedad ni abuso de poder.

### **1.7.1. Principio de legalidad**

En la Constitución Política de la República de Guatemala, el principio de legalidad se fundamenta en los Artículos 5, 24, 28, 154, 239, entre otros. Este principio consiste en que el funcionario público debe regir sus actos y resoluciones administrativas por lo establecido en ley. Es decir, el funcionario no puede actuar si no tiene la competencia para ello. La Corte de Constitucionalidad se refiere a este principio, en el expediente 815-2009 de la siguiente forma: El principio de legalidad en materia administrativa, el



cual debe ser observado por quienes desempeñan una función pública, dispone que ~~todo~~ actuar de la administración pública que incida sobre los derechos de un particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, a un funcionario público solamente le está permitido realizar lo que una disposición normativa expresamente le autoriza a hacer, y le es prohibido, todo lo no expresamente autorizado. Explica lo anterior el porqué, en el régimen de legalidad constitucional, la actual Constitución Política de la República establece que el ejercicio del poder está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley.

La función pública debe realizarse de acuerdo con un marco normativo, todo acto de la administración debe estar sustentado en el ordenamiento jurídico vigente, todo aquello que se realice fuera de esta normativa, carecerá de valor y sustento legal por lo que será un acto arbitrario, y por lo mismo, será inválido por la ausencia de autorización legal y competencia.

### **1.7.2. Principio de Juridicidad**

Este principio consiste en que el funcionario público puede resolver controversias aplicando analogía para tratar de resolver lagunas de ley, aplicando además de las leyes, los principios generales del derecho o la doctrina. Se debe tomar en cuenta de que no todos los conflictos posibles se encuentran regulados en la ley; este principio trata de resolver lagunas legales aplicando analogía, todo esto para obtener el bien común de los habitantes. La Juridicidad dentro de la administración pública, se integra por principios,



normas, doctrinas y jurisprudencia; para Guillermo Cabanellas, citado por Hugo Calderón, juridicidad es la tendencia a la aplicación del derecho estricto en materias políticas y sociales.

“La juridicidad implica la aplicación del derecho y sujetar cada una de las actuaciones, decisiones, resoluciones o actos de la administración pública a los cánones del mismo. En conclusión, en primer lugar, se aplica la norma jurídica, y en caso de no haber una, hay que aplicar los principios generales del derecho y en última instancia, se puede aplicar las instituciones doctrinarias del derecho administrativo”.<sup>9</sup>

El Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece la función de juridicidad de los actos y resoluciones administrativas. Esto obliga a aplicar sucesiva y jerárquicamente: la constitución y las leyes constitucionales las leyes ordinarias administrativas, reglamentos y acuerdos; las leyes civiles o comunes, los principios generales del derecho y los principios del derecho administrativo, y confrontar el acto o resolución administrativa frente a cada uno de ellos para determinar si está o no dotado de juridicidad.

---

<sup>9</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 44



## CAPÍTULO 2

### 2. Derecho administrativo en Guatemala

El derecho administrativo es la rama del derecho público, que tiene por objeto la administración pública, entendida esta como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de este, tienden a satisfacer intereses colectivos. Su importancia radica en que regula las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos, contribuyendo a mantener el estado de derecho porque garantiza que la administración actúe de manera justa y legal. Existe actividad administrativa en los tres principales organismos del Estado de Guatemala y en cada uno de ellos emana jerárquicamente una estructura subordinada interrelacionada con actividades diversas.

La actividad administrativa del Organismo Ejecutivo es la única que se denomina administración pública, no obstante que la actividad administrativa existe, también en las organizaciones autónomas y descentralizadas del Estado de Guatemala. Técnicamente, la denominación correcta es administración pública del Estado de Guatemala.

La administración pública en Guatemala busca servir a los guatemaltecos, persigue la realización del bien común, es servicio a cargo de personas que ejecutan funciones administrativas con efectividad. "Por otro lado, el derecho administrativo en Guatemala tiene como fin supremo velar por el bienestar, de los guatemaltecos. Este propósito se cumple por medio del buen funcionamiento de la administración pública. Una



preocupación del derecho administrativo es la calidad de la administración; en cuanto a que éste afecta vidas humanas.”<sup>10</sup>

## **2.1. Definición de derecho administrativo**

Es el conjunto de normas jurídicas (constitucionales, leyes ordinarias y leyes reglamentarias) y principios de derecho público interno (principio de legalidad y principio de juridicidad), que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control.

## **2.2. Origen del derecho administrativo**

El conjunto de normas y principios que forman el derecho administrativo no se refieren solamente a servicios públicos, a su creación y gestión; sino que abarcan toda la función administrativa. En tal virtud, para una encontrar el origen del mismo, debemos hacer referencia al campo de acción del derecho administrativo, debemos considerar entonces los contratos administrativos, la función pública, la responsabilidad del estado ante los administrados, los procedimientos administrativos y otros, para así, establecer la conexión necesaria entre derecho administrativo, administración pública y servicios públicos, como único medio del que dispone el estado para procurar el bien común.

La complejidad del derecho administrativo radica en la multiplicidad de normas jurídicas,

---

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. **Derecho administrativo**. Pág. 115



reglamentos, principios de derecho público, criterios jurisprudenciales, dictámenes, circulares e interpretaciones jurídicas que le dan origen. Se diferencia de otras ramas del derecho, en lo relativo a la legislación y la codificación, y que el principio de juridicidad obliga a recurrir a la jurisprudencia, al derecho constitucional, a las leyes ordinarias y a cualquier fuente que aporte juridicidad a las resoluciones y disposiciones administrativas.

Francia es la cuna del derecho administrativo, el tratadista Georges Vedel opina que: “el derecho administrativo en el sentido francés, tiene su origen en el momento en que se produjo la derogación global del derecho privado. Por delegación global se entiende dejar sin efecto la aplicación total del derecho privado, es decir, ese derecho que se aplica exclusivamente a los particulares”.<sup>11</sup> En otras palabras, equivale a ya no aplicar el derecho privado a la administración pública.

El tratadista Idalberto Chavento llega al convencimiento de que “no se puede dejar de aplicar el derecho privado y que, en vía supletoria directa, de todas formas, seguirá aplicándose.”<sup>12</sup> Decide rectificar su criterio y nuevamente se pregunta “¿Qué es lo que realmente decide el nacimiento del derecho administrativo?”. En respuesta, Vedel enuncia el principio de separación de autoridades administrativa y judicial, haciendo referencia a la competencia en los conflictos administrativos en estos términos: “en todos los conflictos o controversias en que resulte implicada la administración su calidad de poder público, no debe someterse al conocimiento de los tribunales civiles o comunes especiales, sino a los denominados tribunales administrativos.”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Vedel Georges. **Derecho administrativo**. Pág. 58

<sup>12</sup> Chavento Idalberto. **Introducción a la teoría general de la administración**. Pág. 15

<sup>13</sup> Vedel. **Ob. Cit.** Pág. 58



Este principio no propugna porque los administradores de alta jerarquía como el presidente de la república o los ministros de estado, ejerzan funciones de jueces y conozcan de tales procesos planteados contra la administración pública. Al contrario, propugna porque tales administradores sin perder su calidad de autoridades administrativas superiores se sometan a procesos planteados en su contra, o en contra de la administración o del Estado, exclusivamente en tribunales administrativos.

### **2.3. Etapas de la administración pública en Guatemala**

La administración pública en Guatemala surge desde muchos años atrás, desde la civilización maya, donde de cierta manera ya existía un gobierno y un sistema de servicio a la población, en esta etapa se dieron procedimientos y estructuras relacionados a la actividad administrativa. Al analizar las etapas de la administración pública en Guatemala, se pueden identificar que, el Estado policía ha dominado casi toda la historia de Guatemala, desde la época maya al presente. El único intento realmente serio por abandonarlo tuvo lugar en 1944 y terminó en 1954.

#### **a) Etapa maya**

El estudio de la administración pública guatemalteca debe iniciarse a partir de los gobiernos indígenas. “La escasez de la literatura obliga a manejar tres supuestos: 1) El Estado de Guatemala no debió existir sin administración; 2) La administración debió existir sin Estado de Guatemala; y 3) La administración pública del Estado de Guatemala



debió tener su origen en las comunidades mayas.”<sup>14</sup> Las comunidades indígenas constituyen formaciones preestatales en las que, el gobierno y la religión conformaban una misma entidad, o donde el rey o príncipe ejercen funciones de señor y de jefe del ejército, apoyándose en cierta administración cuya precisión a estas alturas sólo es posible aplicando la analogía a formaciones preestatales europeas y americanas. Con estas bases, es posible intentar reconstruir en parte la administración indígena.

Los datos reunidos hasta la fecha me permiten afirmar que los mayas alcanzaron un desarrollo equivalente a la actividad preestatal, no formal, con cierta administración confundida o mezclada con la legislación y la justicia. Los elementos de la ciudad estado pueden servir para detectar otros elementos que también debieron existir en las comunidades indígenas. La dinastía del pueblo maya conquistador constituye la organización suprema del poder público y de la administración indígena, lo que me permite afirmar que entre los mayas existió un gobierno basado en la jerarquía y que ésta, operaba basada en la dinastía. Los reyes mayas afirmaban y reclamaban un estatus casi divino; por lo que ejercer el poder divino era parte de sus deberes.

Los reyes y la familia real tenían roles importantes en las ceremonias públicas. En cada pueblo debió existir una dinastía propia y cada uno, con su propia jerarquía. La conquista española, consumada entre 1523 y 1524 significa la sustitución de la organización militar y religiosa de los indígenas, principalmente en los pueblos Quiché, kaqchikel y Zutujil. Este hecho equivale a la destrucción del poder político-religioso que durante siglos

---

<sup>14</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 82



gobernó en las comunidades indígenas. No existe evidencia que los mayas llegaran a constituir un imperio y la posibilidad no se descarta del todo. Los incas sí constituyen un imperio, que luego de conquistar un territorio, ordena trabajar las tierras conquistadas y construir acequias de agua.

Se supone que igual cosa hacen los mayas conquistadores; después de consumada la conquista, los incas pasan a ser dueños supremos de las tierras conquistadas y de las aguas. Algo semejante hicieron los mayas, con la variante que atribuyen la propiedad de la tierra y la del agua al sacerdote gobernante y su familia.

## **b) Etapa colonial**

La administración colonial dura aproximadamente tres siglos, no se puede explicar ni entender sin algún conocimiento de Estado que existe en España, al momento de producirse la conquista. Para el año 1500, el momento coyuntural en España era la transición del feudalismo al Estado-Nación. Los reyes católicos habían cimentado su poder sobre casi toda la península y la hegemonía política de los señores feudales comenzaba a declinar.

Los españoles introducen por medio de su legislación el régimen de propiedad privada individual, dejando por un lado el tradicional derecho de propiedad en común de los indígenas, despojándolos de la tierra que habían ocupado durante siglos, aplicándoles el principio de propiedad exclusiva para los españoles, criollos y mestizos. “Durante la colonia, la actividad administrativa es realizada por cuatro instituciones: la monarquía, la



Casa de Contratación de Sevilla, el Consejo de Indias y la Junta de Guerra.”<sup>15</sup> administración colonial las autoridades emplean como documentos oficiales las ordenanzas reales, las órdenes reales, las cartas reales y los autos reales. Los autos equivalen a informes administrativos sobre agricultura, industria, régimen de trabajo, repartimiento y comercio en las zonas territoriales de la colonia.

En la práctica, tales informes representan el antecedente de los dictámenes de las asesorías de los estudios de planificación económica. Vista la estructura administrativa, la administración colonial se organiza en dos niveles: La administración central y la administración territorial o local. En resumen, la administración colonial corresponde a una comunidad de avanzada organización, en la que el poder público se concentra en el monarca y en sus representantes en la colonia. No existe separación de funciones.

Las autoridades centrales y territoriales ejercen cierto y limitado poder de decisión discrecional por causa de la distancia entre la colonia y la corona. La administración colonial como tal, no constituye un tipo definido de administración, ya que, adopta formas administrativas indígenas con fines puramente utilitarios, adoptándolas primero y desconociéndolas después, siempre buscando la supervivencia, la explotación humana y el saqueo de los recursos naturales. La administración colonial no persigue el bien común, es desconocido por los intereses u necesidades de los conquistadores de la corona española.

La administración colonial exclusivamente centralizada sustituye al sacerdote gobernante

---

<sup>15</sup> Castillo. Derecho... **Op. Cit.** Pág. 86



o cacique, por el monarca.

### **c) Etapa independiente**

Durante aproximadamente 50 años, del 15 de septiembre de 1821 hasta 1871 en esta etapa se declaró la independencia de España; su finalidad política inmediata es anticiparse a las exigencias populares, cumpliendo fines como mantener el orden interior, vigilar las fronteras, enfrentar guerras internas, impulsar la evangelización y mantener las relaciones con los países vecinos. “Este hecho histórico importante se convierte en la base de la administración independiente y se divide en dos etapas: El Estado federal y el Estado de Guatemala”.<sup>16</sup> Declarada la independencia, las excolonias pasan a formar parte del Estado federal, un Estado que tuvo la pretensión de ser monárquico sin monarca.

Administrativamente, el ideal independentista liberal tiene por objeto la destrucción de toda organización colonial y este objetivo lleva a crear una nueva organización administrativa basada en los ministerios de gobernación, justicia, negocios eclesiásticos e instrucción, de hacienda y guerra y de relaciones exteriores. Se dio básicamente la administración civil, religiosa y militar. “En 1824 se aprueba la primera constitución de la federación la que establece principios de un nuevo sistema político estatal dominante; un sistema republicano, representativo y federal y la división de poderes, incorporando un senado.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* Pág. 89



En 1851 se rompe la federación y consecuentemente se promulga una nueva constitución de 18 Artículos, tan breve que no reconoce separación de poderes, materialmente se basa en la dictadura, el centralismo y el caudillismo. La constituyente nombra presidente a Carrera jefe perpetuo y supremo de la república con la inviolabilidad que corresponde a su persona y el derecho de nombrar sucesor, privilegio constitucional que Carrera ejerce hasta su muerte.”<sup>17</sup> La administración independiente, por lo tanto, es discrecional y arbitraria, bajo la autoridad y responsabilidad del caudillo y de grupos oligarcas y religiosos. Funcionarios públicos se distinguen por su irresponsabilidad. A Carrera debe atribuirse la institucionalización del Estado policía en Guatemala durante los treinta años.

#### **d) Etapa liberal**

En este momento Guatemala es gobernada por Cerna, sucesor de Carrera, quien es depuesto por Justo Rufino Barrios. Esta administración desarrolla la estructura estatal de la forma siguiente: aparte de la presidencia de la República, organiza siete ministerios de Estado: de gobernación y justicia, educación pública, fomento, hacienda y crédito público, guerra, relaciones exteriores y agricultura. La administración liberal busca un fin, bienestar público derivado de la agricultura y la educación.

El estado liberal impone bienestar público por medio de la dictadura, sin consultar a los ciudadanos, se hace lo que el presidente de la república considera que puede ser bienestar para el ciudadano. Durante la administración liberal, la administración territorial

---

<sup>17</sup> *Ibid.* Pág. 91



o local continúa basándose en departamentos y municipios y éstos comprenden ciudades, villas, pueblos, aldeas y caseríos. Al fallecer el general Justo Rufino Barrios, provisionalmente asume el poder Alejandro Sinibaldi en 1885 y más tarde convoca para elegir presidente con finalidad de cumplir el segundo período constitucional, pero en junio de 1887, el ejecutivo asume el poder supremo del país y nuevamente queda en suspenso la posibilidad de un régimen constitucional.

“En 1889 entra en vigor la constitución política que respalda a las dictaduras liberales. Los gobernantes que sucedieron, Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico, implantaron severas dictaduras, pero curiosamente desprovistas del intervencionismo liberal.”<sup>18</sup>

#### **e) Etapa revolucionaria**

“El derrocamiento del dictador Jorge Ubico suspende temporalmente el Estado Policía y sus reformas, las que desde la independencia dominan la historia de Guatemala. En 1944 la Junta Revolucionaria de Gobierno da un paso trascendental en la historia administrativa de Guatemala al sentar las bases, por primera vez, del Estado de Derecho y Estado Constitucional.”<sup>19</sup> La administración pública que desde la etapa maya se basa en la discrecionalidad y en la arbitrariedad, de pronto, ingresa tímidamente en un nuevo orden fundado, esta vez, en la libertad, legalidad y derechos humanos.

Se describe ese paso de timidez hacia la constitucionalidad con las palabras siguientes:

---

<sup>18</sup> *Ibid.* Pág. 93

<sup>19</sup> *Ibid.* Pág. 94



“La caída del dictador marca el inicio del proceso hacia una nueva organización constitucional, que se hace necesaria por el carácter democrático nacional del movimiento revolucionario. El 20 de octubre de 1944, se integra el poder ejecutivo con la junta de tres miembros, dos militares y un civil. Derogó por Decreto 18, del 28 de noviembre, la Constitución que aún era la del 1879 sujeta a múltiples reformas, la última significativa de 1935, declarado vigente la reforma de 1927, a excepción del Título IV, relativo al ejecutivo, que ejerce la junta hasta el 15 de marzo del siguiente año, en que tomaría posesión el nuevo presidente electo”.<sup>20</sup>

No están claras las motivaciones que impulsaron a convocar a una nueva constituyente, pero no es improbable la versión que afirma que entre la generación política de jóvenes que integraban los partidos revolucionarios recién firmados y la junta, se elaboró un convenio, por la cual la junta posponía la reunión de la asamblea con el objeto de que no nombrara presidente provisional. El 11 de marzo de 1945, la Asamblea Constituyente ordena al ejecutivo la publicación y cumplimiento de la nueva Constitución de la República de Guatemala y dos días después esta se convierte en la ley suprema y fundamental del Estado de Guatemala.

La constitución de 1945 adopta la separación de poderes y a cada poder le da el nombre de organismo legislativo, organismo ejecutivo y organismo judicial; entre los que no se aceptan subordinación, y por primera vez en la historia de Guatemala, la separación es real y funcional.

---

<sup>20</sup> García Laguardia Jorge Mario. *La defensa de la Constitución*. Pág. 45



La administración pública quedo sometida a la ley y todas sus actuaciones debían regirse por la misma. La suprema autoridad la ejerce un ciudadano, el presidente deja de actuar personal y dictatorialmente, actúa juntamente con los ministros responsables de sus actuaciones ante el Congreso de la República, la administración pública ingresa entonces a la legalidad. El capítulo I de la Ley del Organismo Ejecutivo, crea nueve ministerios de Estado. El Artículo 1 faculta al presidente de la república para organizar la presidencia de acuerdo con las necesidades de la administración pública y señala las funciones generales de los ministros.

La nueva legislación hizo responsables a los funcionarios públicos sujetándolos a la ley. Durante esta etapa reformista, se llevaron a cabo importantes cambios en la administración pública, dentro de los que es importante mencionar la supresión del libreto de jornaleros, y el establecimiento de la legalidad liberal.

#### **f) Etapa contemporánea**

En 1985 se inicia la etapa de transición hacia la democracia, la cual aún no termina y continúa su desarrollo hasta la actualidad. La interminable transición, prevalece en la mala administración, el estancamiento y la corrupción. En mayo de 1993 el autogolpe del Estado de Jorge Serrano Elías rompe el orden constitucional y nuevamente se implanta en Guatemala el estado policía, asumiendo el nuevo gobierno del presidente De León Carpio y con ello, la forma de dictadura constitucional nuevamente, el Estado de Guatemala encara el problema de restablecer la constitucionalidad perdida.



Jorge Mario Castillo González define los Gobiernos de Arzú y Portillo, como “dictaduras constitucionalistas que encaran la más dura crisis política, social, económica estructural y de coyuntura cuyo efecto es prolongar la transición y el posible retorno al pasado de represión y exterminio”.<sup>21</sup> Cuando el control, directo o indirecto, se ejerce sobre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial equivale a una dictadura constitucional.

Adolfo Merkl citado por Jorge Mario Castillo González, conceptualiza al Estado Policía como “estado en que el gobierno se ejerce legalmente incondicionado, esta afirmación equivale a decir que el Gobierno no se sujeta a condiciones legales. El gobierno no desconoce límites legales en la toma de decisiones. En el Estado Policía existe constitución material (todo Estado la tiene) y podrá existir Constitución formal, escrita, pero el gobierno se ejerce en forma personal, se ejerce discrecionalmente sin sujeción a las leyes”<sup>22</sup>.

#### **2.4. Sistemas de derecho administrativo**

Sistema es el conjunto de órganos u organismos que actúan de manera coordinada con la finalidad de obtener un fin común. Sistema, constituye entonces, una suma organizada de normas, órganos y procesos destinados a proveer a la administración de insumos para cumplir con su labor de manera eficiente.

Puede entonces definirse el sistema de derecho administrativo de Guatemala, como la

---

<sup>21</sup> Castillo. La administración... **Ob. Cit.** Pág. 96

<sup>22</sup> **Ibid.** Pág. 106



función pública establecida en la constitución política de la república, leyes ordinarias y reglamentos, ejercida por órganos administrativos competentes integrados por funcionarios públicos, actuando dentro de un marco de legalidad y juridicidad.

#### **2.4.1. Sistema anglosajón**

El sistema anglosajón o sajón es el imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir, por el derecho civil. Especialmente dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo.

#### **2.4.2. Sistema francés**

La consecuencia de la Revolución Francesa nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regulara las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas. El sistema francés de derecho administrativo se basa en la garantía de los derechos individuales y el respeto a la legalidad objetiva.

#### **2.5. Características del derecho administrativo.**

El derecho administrativo como ciencia jurídica, posee características que permiten diferenciarlo de otras áreas o ramas del derecho. Para Hugo Calderón el derecho



administrativo es más cambiante que cualquier otra ciencia jurídica; trasciende el ámbito del derecho privado, ya que es una disciplina indispensable para garantizar el funcionamiento eficiente del Estado. El derecho administrativo es un derecho joven, porque surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho; no ha sido codificado, ya que no se puede hablar de codificación por lo externo de las competencias administrativas y sus normas se encuentran dispersas en muchas leyes.

Es un derecho subordinado, porque depende de una ley superior, en este caso la constitución y demás leyes ordinarias y reglamentarias; es un derecho autónomo por la especialización y relaciones que regula, basados en el principio de normatividad que lo informa. Su independencia de la base común del derecho abarca un conjunto de doctrinas propias y órganos competentes específicos. Es dinámico por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública, la que se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

## **2.6. Relación del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas**

La especialización del derecho administrativo se determina de acuerdo a las relaciones que regula, sin embargo, ningún área del derecho, puede sostener una autonomía absoluta de las otras ramas del derecho, ya que el poder jurisdiccional y de control del Estado, requiere funcionar organizadamente conforme al conjunto de leyes y principios del derecho en general.



Las normas de derecho administrativo se encuentran dispersas en toda la legislación, en tal virtud, su relación con otras áreas se identifica así:

- a) Con el derecho constitucional: porque el derecho administrativo se encuentra subordinado a este, ya que lo orienta y le impone limitaciones por la jerarquía normativa y, además, porque determina la existencia y funcionamiento del Estado y de la administración pública.
- b) Con el derecho penal: se relaciona porque este garantiza la existencia y el normal desenvolvimiento de la institución administrativa, contra los atentados punibles; regula delitos cuyo bien jurídico tutelado es la administración pública y aquellos que pueden cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de su función.
- c) Con el derecho procesal: se relaciona porque al existir el derecho procesal administrativo, este tiene a su cargo la regulación de los procedimientos y procesos administrativos, decidiendo y resolviendo las peticiones, reclamaciones o impugnaciones que le formulen los particulares.
- d) Con el derecho internacional: ya que, para el normal desarrollo de las relaciones entre estados, se requiere la aplicación de normas del derecho internacional, orientadas a la prestación de servicios públicos.
- e) Con el derecho civil: el derecho administrativo en ocasiones necesita recurrir a normas e instituciones jurídicas que pertenecen al derecho civil, con la finalidad de resolver necesidades que a la administración pública les son indispensables atender.



- f) Con el derecho mercantil: se relaciona porque la administración interviene en las actividades mercantiles de los particulares para facilitar la circulación comercial, dictándose normas, jurídico administrativas que regulan esas actividades. Ejemplo de esta relación lo constituyen el control de precios, las disposiciones antimonopólicas, la regulación tributaria, entre otros.
- g) Con el derecho marítimo: también conocido como el derecho del mar, se relaciona por las regulaciones del comercio por el mar y en las relaciones pacíficas o bélicas. Las empresas que tienen a su cargo el tráfico y control marítimo están reguladas por la administración pública.
- h) Con el derecho aeronáutico: porque el derecho administrativo tiene normas de aplicación en la organización interna de la navegación de un país.
- i) Con la economía política: porque constituye parte integrante del desarrollo de la sociedad en cuanto a la problemática económica.
- j) Con la filosofía: por las concepciones filosóficas contenidas en la Constitución y de los Partidos Políticos que se encuentran a cargo de la administración.
- k) Con la sociología: por el estudio de las relaciones sociales que el derecho administrativo debe regular. Ambos se ocupan de aspectos fundamentales para la sociedad y la administración pública, ya que los fenómenos administrativos son en última instancia, fenómenos sociales.



- l) Con la estadística: por los datos sociales que esta le ofrece, lo que permite a la administración pública tener elementos indispensables para el desarrollo de su actividad. Ejemplo: Censos, Catastros.
  
- m) Con la demografía: porque la población le ofrece datos a la administración para la organización de servicios públicos en base a las características de la población que en el caso de Guatemala está compuesta por diversos grupos étnicos.
  
- n) Con la historia: porque facilita elementos para que las reformas administrativas tengan en cuenta las circunstancias históricas. La historia proporciona el contexto y las situaciones que dieron forma al derecho administrativo, desde sus orígenes, hasta su consolidación.
  
- o) Con las ciencias de la administración: porque esta se estudia de dos formas una jurídica y la otra no, la jurídica corresponde al derecho administrativo y la otra a la ciencia de la administración.

## **2.7. Fuentes del derecho administrativo**

Las fuentes son la base normativa del derecho administrativo ya que proveen los principios que guían la actividad de esta rama del derecho. El Lic. Hugo Calderón conceptualiza: "fuente es el principio o el origen de algo y en un sentido jurídico, fuente



del derecho es el fundamento, el lugar donde nace o se produce la norma jurídica. Ahora bien, en Guatemala la principal fuente de derecho administrativo es la ley, sin que esto signifique que el derecho guatemalteco no reconozca los principios y los medios que genera la norma administrativa. Las fuentes materiales son los fenómenos sociales que contribuyen a formar la sustancia o materia del derecho (derecho sustantivo) o sea los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, moral, política, derecho natural.

### 2.7.1. Fuentes formales del derecho administrativo

La evolución del derecho administrativo, en diferentes países ha dado origen a sistemas jurídicos diversos; en cada país se ha desarrollado de manera particular, pero existen similitudes. Solo el derecho es fuente del derecho. Debe entenderse por fuentes formales del derecho administrativo, las formas obligadas y predeterminantes que forzosamente deben revestir los preceptos de conducta exterior para imponerse socialmente en virtud de la imperatividad coercitiva del derecho. Las principales fuentes formales son la constitución, la ley ordinaria y los reglamentos administrativos:

- a) **Normas constitucionales del derecho administrativo:** siendo la Constitución la ley suprema de un Estado, es lógico pensar que las normas inferiores estén sometidas a ella, por constituir la fuente o base del edificio jurídico. Desde el punto de vista genérico y filosófico se entiende por constitución: El conjunto de principios que regulan la vida en común organizada jurídicamente, estableciendo disposiciones sobre los

---

<sup>23</sup> Calderón. Administrativo I... Ob. Cit. Pág. 104



derechos y libertades de los ciudadanos, su forma de gobierno y los mecanismos para hacer valer los derechos consagrados en ella.

La razón por la cual se considera que la constitución, dentro del estado de derecho, es la principal fuente formal del derecho administrativo, ya que en la Constitución se encuentran estructurados todos los organismos del Estado, así como otras instituciones de derecho público, a través de las cuales se realiza la finalidad de la administración pública, es decir, el bien común.

- b) **Las normas ordinarias del derecho administrativo:** se define como ley, en términos generales, todo precepto jurídico emanado de autoridad legislativa, cuya forma y contenido se integra de acuerdo a disposiciones constitucionales. Es una prescripción en orden al bien común, promulgada por aquel al que le corresponde la búsqueda del bien de la colectividad. Para el derecho administrativo, la ley es la fuente más importante desde el punto de vista de la competencia administrativa, pues sólo la ley puede otorgarla a los órganos administrativos.
  
- c) **Reglamentos administrativos:** son las disposiciones emitidas por los órganos administrativos, y tienen la función de organizar la administración. La creación de reglamentos está condicionada por la ley ordinaria y en ellos se establecen los medios para la efectividad y garantía de la aplicación de las normas de fondo.



## 2.8. Los actos administrativos y decisiones administrativas

Acto administrativo es una declaración unilateral de la voluntad manifestada por medio de la resolución de un órgano competente de la administración pública actuando en función administrativa, que produce efectos jurídicos directos, concretos o generales. Se manifiesta cuando el órgano administrativo competente, por medio de una resolución, crea, modifica o extingue derechos de los particulares. Los actos administrativos son aquellos que emanan de la administración pública, por medio de los cuales es impuesta una voluntad en el ejercicio de una potestad administrativa. Ejemplos de actos administrativos incluyen la concesión de una licencia, la imposición de una multa, la aprobación de un proyecto urbanístico.

Para la emisión del acto administrativo no es necesario coordinar con los particulares, ya que muchas disposiciones gubernativas, inmersas en la potestad reglamentaria, permiten a la administración pública dictar disposiciones de observancia general. Un acto administrativo es una decisión o resolución tomada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, no son contratos porque no son acuerdos bilaterales entre las partes.

El acto administrativo y los contratos son conceptos distintos en el derecho administrativo. Dice el profesor Rafael Godínez Bolaños: "La administración del Estado responde preferentemente al Organismo Ejecutivo, aunque no con exclusividad, por medio de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas. Por otra parte, el acto administrativo es una declaración de voluntad y no una simple manifestación de los



funcionarios públicos, porque es el resultado de un proceso de análisis lógico y de conformidad con la ley; también es unilateral, pues a través del mismo, el Estado manifiesta su voluntad sin ser un acuerdo con los particulares.”<sup>24</sup>

### 2.8.1. Elementos formales de los actos administrativos

Expresa el Lic. Hugo Calderón “Particularmente creemos que el elemento de forma más importante de la Resolución Administrativa es la manifestación escrita en la cual se plasma la manifestación de voluntad del órgano administrativo a través del administrador.”<sup>25</sup> Al analizar el criterio manifestado por el Lic. Calderón, es posible identificar otros elementos que ayudan a estructurar el concepto de acto administrativo y los aspectos formales que deben manifestarse para la emisión de este.

- a) El órgano administrativo competente: facultado por el ordenamiento jurídico, realizando función administrativa, “siendo impropio y antijurídico pretender reconocerles función jurisdiccional o legislativa; por lo tanto, los procedimientos de los órganos administrativos constituyen procedimientos administrativos”<sup>26</sup>. Según López Pellecer, los órganos administrativos se pueden definir como los diversos centros o unidades funcionales en que se divide la administración pública.
- b) La declaración de voluntad: el órgano administrativo está obligado a tramitar y resolver las peticiones que los administrados tienen derecho a dirigir a las autoridades, quienes están obligados a tramitarlas y resolverlas de conformidad con

---

<sup>24</sup> Godínez Bolaños Rafael. *Temas de derecho administrativo*. Pág. 1

<sup>25</sup> Calderón. *Derecho procesal... Op. Cit.* Pág. 69

<sup>26</sup> Gordillo, Agustín Alberto. *Tratado de derecho administrativo*. Pág. 456



la ley, como lo establece la Constitución Política de República de Guatemala en el Artículo 28 y la Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo primero.

### **2.8.2. Elementos de fondo de los actos administrativos**

A respecto el Lic. Hugo Calderón continúan definiendo: “El elemento de fondo es lo que al final decide el órgano administrativo, nos otorgan o nos deniegan una petición o nos imponen sanción administrativa. Esto que en una sentencia sería el por tanto, es lo que realmente va a producir los efectos jurídicos, puesto que se trata de la declaración de voluntad del órgano”<sup>27</sup>.

- a) El motivo del acto: se refiere a que el acto administrativo debe estar fundamentado, es decir, las situaciones de hecho y de derecho que sirven de fundamento para dictar el mismo, deben expresarse con claridad en la declaración de voluntad. La motivación y la fundamentación son esenciales para garantizar la transparencia, la legalidad y la justicia en la toma de decisiones por parte de la administración pública.
- b) El fin del acto administrativo: el interés público debe ser la finalidad del acto administrativo, la finalidad surge de la naturaleza del servicio público como fin primordial de la actividad administrativa.
- c) El objeto o contenido del acto: que en términos concretos es la respuesta a la petición hecha por el administrado, sea esta negativa o positiva según las pretensiones del mismo, quien debe conocer las circunstancias o motivos del acto, y ser notificado de la resolución fundamentada del órgano.

---

<sup>27</sup>Ibid. Pág. 70



d) La forma de la declaración: cuando el órgano administrativo notifica, es cuando el interesado se entera si su petición fue aceptada o denegada y cuáles son los efectos de esta.

### 2.8.3. Clasificación de los Actos administrativos

Los actos administrativos pueden clasificarse tan variadamente como las distintas corrientes de pensamiento, los actos podrán clasificarse por su naturaleza, por la forma de su creación, por la relación de este con la ley, etc. En el ámbito legal guatemalteco, los actos jurídicos se clasifican en actos reglados y actos discrecionales.

a) **Actos reglados:** la actividad reglada, se produce dentro de la administración, cuando el administrador debe resolver únicamente, en la forma que la ley le indica mediante preceptos legales, la ley señala el procedimiento, los requisitos y el sentido de la resolución negativa o positiva (de limitación o ampliación). La ley indica al funcionario como debe resolver como norma de observancia obligatoria.

b) **Actos discrecionales:** son aquellos en que se aplican preceptos que conceden al órgano administrativo cierta libertad de actuación, la normativa le permite actuar dentro de cierto margen discrecional, fijando un ámbito de acción para elegir entre varias formas posibles de tomar una decisión, dentro de los parámetros que la misma ley le fija. Tienen lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse.



#### **2.8.4. Características de los actos administrativos**

Los actos voluntarios del poder público, que crean relaciones jurídicas, son los instrumentos más importantes de que dispone la administración para imponer su voluntad. Son emitidos por la administración pública o por autoridad administrativa en el ejercicio de la potestad pública, persiguen el interés público y se caracterizan por los siguientes aspectos: presunción de legitimidad, ejecutoriedad, irretroactividad, unilateralidad y revocabilidad.

- a) Presunción de legitimidad: cuando se ha cumplido con todas las etapas del procedimiento administrativo y los requisitos de fondo y de forma que señale la ley, se produce el acto administrativo. Este se presume legítimo y empieza a producir efectos jurídicos luego de su notificación, salvo que sea impugnado por el afectado por medio de los recursos administrativos o en la vía judicial por medio del contencioso administrativo, el amparo y la inconstitucionalidad.

Consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, es decir, que su emisión responde a todas las prescripciones legales, se han realizado todas las etapas del procedimiento administrativo que la ley establece para que se manifieste el acto administrativo, o sea que el acto administrativo llena los requisitos de forma y de fondo que exige la ley.

- b) La ejecutoriedad: es la facultad, el hecho de poder o deber llevar a la práctica la fuerza ejecutiva que se presume nace del acto administrativo; cuando el acto



administrativo llena los requisitos de fondo y de forma que exige la ley, debe cumplirse luego de notificado. La ejecutoriedad es voluntaria cuando el administrado voluntariamente lo acepta; no voluntaria cuando el administrado se niega a cumplirlo. La ejecución es directa cuando el encargado de hacer cumplir lo establecido es el mismo órgano administrativo que lo emite; se da cuando los propios órganos centralizados o las entidades autónomas o descentralizadas del Estado, se encargan de ejecutarlo, pues el particular voluntariamente lo acepta en su totalidad y empieza a cumplirlo.

La ejecución es Indirecta cuando el órgano administrativo no puede hacer que el particular cumpla con la resolución y le corresponde acudir a un órgano jurisdiccional especial o privativo (económico-coactivo) o común (penal), para que coactivamente proceda a la ejecución del acto.

- c) La irretroactividad: el acto administrativo debe surtir efectos a partir de la notificación o publicación a la persona a quien se dirige, de lo contrario se produce la violación constitucional. No puede un acto administrativo revocar derechos adquiridos antes de su notificación o publicación. Surte efectos hacia el futuro.
- d) La unilateralidad: el acto administrativo es unilateral, ya que es una declaración unilateral y concreta, se establece, que para que la administración tome una decisión, no se requiere la voluntad del particular, ya que es una manifestación de la voluntad soberana del Estado.



e) La revocabilidad significa que la resolución puede dejarse sin efecto en cualquier momento, puede analizarse desde dos puntos de vista: la revocación de oficio que se da cuando el superior jerárquico del órgano administrativo, revoca la decisión tomada por el subordinado o el propio órgano que toma la decisión la revoca cuando hay error de cálculo o, de hecho, puede darse siempre y cuando la resolución no ha sido notificada. La revocación a petición de parte se da cuando la resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y éste hace uso de los medios o recursos administrativos que la ley le otorga para oponerse a las resoluciones o actos administrativos, por afectarle sus derechos e intereses.

#### **2.8.5. Vicios de los actos administrativos**

Vicio puede considerarse la falta, total o parcial, de cualesquiera de los elementos de forma o de fondo en un acto administrativo. Cuando un acto está viciado, puede ser motivo del control directo que se ejerce por medio de los recursos administrativos en contra de los actos. Se consideran actos viciados los siguientes:

a) Actos jurídicamente inexistentes: son los que no tienen existencia jurídica, pues los mismos carecen de los requisitos esenciales de fondo y de forma y son manifiestamente ilegales, carecen de legalidad o juridicidad y puede ser objeto de impugnación.

b) Actos anulables: son anulables todos aquellos actos que tienen una apariencia de ser legales, pero carecen de alguno de los elementos de forma o de fondo. Producen efectos jurídicos, siempre y cuando el particular o afectado no los impugne.



c) Actos viciados de nulidad absoluta: son los actos administrativos en los que ~~no se~~ cumplió con elementos de fondo que no pueden ser subsanados (el funcionario que emite una resolución ejerciendo una competencia que no le corresponde).

d) Actos viciados de nulidad relativa: son los que adolecen de elementos de forma y que puede quedar perfecto si se subsana el error.

## **2.9. Los hechos administrativos**

Son sucesos que ocurren en el ámbito de la administración pública y pueden o no tener consecuencias jurídicas, los hechos administrativos son aquellos en que el órgano administrativo tiene cierta discrecionalidad, ya que la norma determina que se tiene la facultad de elegir entre varias formas posibles de tomar una decisión, dentro de los límites de la misma. Pueden variar en naturaleza, conformándose como hechos no jurídicos aquellos que abarcan las actuaciones que no producen un efecto jurídico directo, y hechos jurídicos aquellos que producen efectos ya que de ellos puede nacer un derecho.



## CAPÍTULO III

### 3. El procedimiento administrativo

El concepto de procedimiento se refiere en general al conjunto de acciones legales y reglamentarias que se desarrollan metódicamente para obtener una resolución final del órgano administrativo lo cual es el propósito de este. Para el tratadista Agustín Gordillo el procedimiento administrativo es “la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación, e impugnación de la voluntad administrativa”.<sup>28</sup>

#### 3.1. El proceso y el procedimiento administrativo

Es importante establecer la diferencia que existe entre procedimiento administrativo y proceso administrativo; el derecho administrativo moderno, hace énfasis en la diferencia que existe entre ellos. El procedimiento administrativo se realiza ante los órganos de la administración pública y tiene por finalidad obtener una resolución administrativa. El proceso administrativo es materia de estudio del derecho procesal administrativo, se verifica ante órganos que ejercen jurisdicción como juzgados, tribunales, salas y su finalidad es obtener una sentencia.

El procedimiento administrativo no produce cosa juzgada, la sentencia debidamente

---

<sup>28</sup> Gordillo, Agustín Alberto. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Pág. 458



ejecutoriada, sí. El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, define el procedimiento administrativo como: “la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la impugnación del acto administrativo, las fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuyo cause formal y material de la decisión o acto administrativo.”<sup>29</sup>

“Toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo, y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo”<sup>30</sup>. Lo único que produce efectos jurídicos es el acto o resolución final. En el estado de derecho, el procedimiento administrativo se basa en normas constitucionales, que contienen las prerrogativas y garantías, y en leyes y reglamentos que contienen los procedimientos, para desarrollar esas garantías.

En la legislación guatemalteca, los principios que rigen el procedimiento administrativo están contenidos en La Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 2 establece: “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”.

---

<sup>29</sup> Calderón. Derecho procesal... **Op. Cit.** Pág. 21

<sup>30</sup> Gordillo. Tratado... **Op. Cit.** Pág. 456



Para distintos autores de derecho administrativo existen muchos más principios. Sin embargo, el artículo transcrito permite delimitar un marco legal apropiado para ampliar el concepto de procedimiento administrativo. Estos principios generales, se aplican a los diferentes procedimientos que encontramos en la legislación nacional.

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

La naturaleza jurídica del procedimiento administrativo se determina al destacar que la acción del administrado se promueve ante un órgano administrativo, mediante una serie ordenada de pasos o etapas previamente establecidas sin que ello constituya un proceso. La pretensión tiene objeto que el órgano emita una resolución administrativa, no una sentencia, por lo que no se debe confundir el proceso que se promueve ante un órgano jurisdiccional con el procedimiento que se gestiona ante un órgano administrativo.

El licenciado Hugo Calderón, expresa: “el procedimiento administrativo es de carácter público y que viene a constituir un instrumento regulador de las relaciones jurídico-administrativas, es también de naturaleza bilateral, en tanto que vincula a los interesados que en el interviene y al órgano administrativo que ejerce la competencia”.<sup>31</sup> En el procedimiento no existe conflicto entre partes, la resolución de este no es una sentencia ya que lo que el administrado pretende en la resolución de su petición.

En conclusión, la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo es de orden público

---

<sup>31</sup> Calderón. Derecho procesal... Op. Cit. Pág. 13



interno de observancia general obligatoria. Lo que obliga tanto a los administrados como a los mismos funcionarios, quienes deben conocer y resolver los asuntos puestos a su conocimiento, ya que sin excepción se debe cumplir con lo que manda nuestra legislación.

### **3.2.1. La vía administrativa**

La vía administrativa es el camino que se debe seguir antes de acudir a la vía judicial, el procedimiento administrativo o la vía administrativa, “son todos aquellos recursos o medios de impugnación que se deben plantear contra las resoluciones y actos de la administración pública. Se denomina vía administrativa, puesto que los medios de impugnación o recursos se van a plantear ante los órganos administrativos y los mismos órganos de la administración revisan su propia actuación y resuelven de los mismos”.<sup>32</sup>

### **3.3. Elementos del procedimiento administrativo**

La comprensión del concepto y la naturaleza del procedimiento administrativo, se logra al identificar los elementos característicos del mismo en la legislación guatemalteca. Al respecto, distintos autores identifican diferentes elementos por ejemplo el Lic. Hugo Calderón expresa: “De acuerdo con las doctrinas modernas hay dos elementos que devienen fundamentales: la fijación de un supuesto de hecho, y la participación de un sujeto interesado o interesados, y la de órganos administrativos. Supone también un

---

<sup>32</sup> *Ibid.* Pág. 225



orden determinado en el que todos los hechos, trámites, audiencias, y dictámenes **deben** ser cumplidos hasta la resolución o decisión final, con el que concluye el procedimiento

En la legislación guatemalteca es posible identificar algunos elementos comunes a la mayoría de procedimientos administrativos, como, por ejemplo:

- a) Formas de Inicialo: el procedimiento administrativo se puede iniciar de las formas siguientes: a) de oficio, en este supuesto, es la misma administración quien lo promueve en el caso de faltas a normas legales o reglamentarias; b) a petición de parte, cuando el particular ejerce el derecho de petición que garantiza la Constitución Política de la República, por medio de los recursos administrativos, y c) por denuncia de un tercero interesado, cuando considera que un acto o decisión de terceros, afecta sus derechos.
  
- b) El órgano administrativo: el órgano administrativo se constituye en el elemento central dentro del procedimiento, ya que este debe iniciarse ante órganos competentes que funcionan como medio por el cual el estado manifiesta su voluntad. Es importante resaltar que el Estado actúa y manifiesta su voluntad por medio de los órganos del mismo.
  
- c) La competencia administrativa: el abuso de poder deviene de la falta de competencia del órgano o de los funcionarios que emiten una resolución, ya que el mismo necesita

---

<sup>33</sup> Calderón. Derecho...Op. Cit. Pág. 18



la facultad legal para poder actuar, cuando un órgano no competente emite una resolución esta es nula de pleno derecho.

- d) El administrado: la administración pública se debe a los particulares o administrados, en virtud de lo cual, estos se constituyen como otro elemento indispensable del procedimiento ya que es a ellos a quien la resolución o acto administrativo afecta directamente, ya sea perjudicándolos o beneficiándolos. El Estado está obligado a servir y a cumplir, dentro del ordenamiento legal, con el administrado ya que esta es su finalidad primordial.

### **3.4. Características del procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo se promueve ante los órganos administrativos del Estado, así como, ante las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, las cuales están obligadas a dar audiencia a los interesados antes de emitir su decisión final. Los órganos competentes y los interesados deben utilizar todos los medios de prueba que permitan emitir una resolución justa para el particular. Al respecto el Lic. Hugo Calderón expresa: “El análisis de las pruebas que el administrado rindió y las pruebas que el mismo órgano administrativo recabe, es lo que al final de este y al momento que se tenga que emitir una resolución administrativa, se podrá en primer lugar ajustar al derecho y en segundo lugar que la resolución administrativa sea justa, es decir que se aplique lo que se le denomina justicia administrativa.”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.* Pág. 47



La responsabilidad de cumplir con los plazos o términos que fijan las normas legales reglamentarias obliga a los funcionarios públicos a resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, dentro de un plazo, que puede estar establecido en la norma, o bien, al no estar fijado se debe aplicar los treinta días que establece el Artículo 28 de la Constitución y el Artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. La característica de fijación de un plazo se extiende también a otras autoridades o consultorías técnicas o jurídicas que deben intervenir.

Todo procedimiento administrativo debe tener fijados los plazos en los que deben realizarse las diligencias, el cual en materia administrativa no debe exceder de treinta días. Durante este plazo debe darse audiencia a las personas que tengan interés en el mismo, una vez iniciado el procedimiento administrativo y concluidas las diligencias señaladas por los órganos administrativos, es preciso dictar la resolución administrativa correspondiente, la cual debe razonarse debidamente.

Esta resolución administrativa debe notificarse a los involucrados a quien debe hacerse saber la decisión del órgano administrativo. La impugnabilidad es otra de las características del procedimiento, ya que cuando no se resuelve en forma positiva según los intereses de los particulares, estos tienen la posibilidad de oponerse utilizando los recursos legales correspondientes.

### **3.5. Etapas o fases del procedimiento administrativo.**

Debido a que los procedimientos administrativos no se encuentran unificados, en la



legislación guatemalteca, cada procedimiento y requisitos, son diferentes y tienen sus propias fases o etapas. A pesar de lo que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo, no existe uniformidad en las etapas o fases del procedimiento; al no existir uniformidad fundamentada en una ley, independientemente de la forma de organización del Estado, las etapas o fases del procedimiento administrativo, son diferentes entre cada órgano administrativo. Sin embargo, en forma general, se pueden establecer fases o etapas que debe contener cualquier procedimiento administrativo, independientemente de la ley especial que lo regule.

### **3.5.1. Inicio del procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo se concreta en un expediente compuesto por documentos que están ordenados cronológicamente, constituye la constancia escrita de hechos, solicitudes y procedimientos. Forman parte de un expediente administrativo los documentos, las actas, los formularios, las pruebas y las actuaciones; se forma dentro de un órgano administrativo competente, quien regularmente establece los componentes necesarios para la formación del expediente respectivo. Regularmente se inicia de dos formas, de oficio o a petición de parte.

- a) inicio de oficio cuando es la propia administración quien inicia un procedimiento como en el caso de las infracciones o faltas a disposiciones y reglamentos de observancia general; se produce mediante el acuerdo del órgano competente, por su propia iniciativa o como consecuencia de una orden superior. Un ejemplo muy común en nuestro medio se manifiesta cuando se llevan a cabo construcciones en las que se



omite gestionar la licencia respectiva, esto motiva la intervención de un órgano competente.

- b) inicio a petición de parte o a instancia del interesado, cuando un particular ejerce su derecho de petición ante la autoridad administrativa, en la forma preestablecida, por medio de una solicitud que debe cumplir con los requisitos establecidos. Puede ser por escrito o verbalmente dependiendo de lo que estable el propio órgano y que debe ser del conocimiento del administrado. Si la solicitud no cumple con los requisitos se puede solicitar su subsanación.

### **3.5.2. Providencia de trámite**

La providencia de trámite, es una resolución administrativa que se emite durante el curso de un procedimiento. Por medio de esta, el órgano indica que se le da trámite a la petición, se dan audiencias y se señalan plazos como está establecido en el segundo párrafo del Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo: El órgano administrativo que reciba la petición, al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver para el efecto de lo ordenado en el párrafo precedente. Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que les formulen.

Las resoluciones serán emitidas fundamentadas citando las normas legales o reglamentarias correspondientes. Estas resoluciones son de carácter procedimental, se



refieren a cuestiones organizativas o formales dentro del procedimiento administrativo.

### **3.5.3. Notificaciones**

La práctica de las notificaciones en la administración pública, se realizan regularmente de una forma poco técnica, pudiendo ser por medio electrónico, telefónico o personalmente en la misma institución que emite la resolución. No estableciendo las leyes un procedimiento exacto de cómo debe realizarse las notificaciones, permite cierta discrecionalidad en la forma de estas, la ley nos indica que debe notificarse al particular, pero no determina la forma en que se debe realizar.

### **3.5.4. Intervención de terceros**

Cuando una decisión del administrador, emitida a favor de una persona, afecta los derechos de terceras personas, estas pueden pronunciarse, pedir que se les escuche o bien impugnar una resolución. La Ley de lo Contencioso Administrativo, solamente regula la legitimación de quienes hayan sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo.

### **3.5.5. Diligencias**

Son las acciones que se realizan dentro del procedimiento administrativo, van orientadas a la aportación de documentos, pruebas y otras gestiones o actuaciones que, incorporadas al expediente, colaboran al desarrollo legal y agilizan la resolución del



órgano administrativo. Son diligencias dentro de un procedimiento las inspecciones, los informes, las declaraciones, los expertajes, los documentos, los dictámenes, la intervención de órganos asesores y las resoluciones.

- a) Inspecciones: Los órganos administrativos no ejercen jurisdicción, por lo que no debe confundirse una inspección ocular o inspección administrativa con reconocimiento judicial, ya que este es una actividad jurisdiccional.
- b) Informes: Como una parte del procedimiento administrativo, los informes permiten la coordinación de distintos órganos administrativos, que, en virtud de las relaciones Inter orgánicas, aportan información y hacen constar la ejecución de un trámite.
- c) Declaraciones: “Dentro de todo procedimiento administrativo se prestan declaraciones (...) las declaraciones pueden hacerlas por escrito o verbalmente por la persona que la expresa.”<sup>35</sup>
- d) Expertajes: los expertajes o peritajes son un estudio, una opinión, un análisis o dictamen vertido por una persona que posee el conocimiento y la experiencia en una materia determinada.
- e) Documentos: existen documentos que tienen que ser parte del expediente donde se fundamenta el procedimiento administrativo, entre otros podemos mencionar como

---

<sup>35</sup> Calderón. Derecho P... Op. Cit. Pág. 63



ejemplo los documentos que acreditan representaciones, los documentos de identidad, los testimonios, los mandatos, etc.

- f) Dictámenes Jurídicos y técnicos: todo dictamen dentro del procedimiento administrativo es un hecho jurídico. Su función es colaborar en la formación del criterio legal y jurídico del administrador para emitir una resolución. Los dictámenes son importantes dentro del procedimiento, pero no constituyen actos administrativos ya que no obligan ni producen por sí mismos efectos jurídicos ni pueden afectar derechos.

Un dictamen administrativo es el estudio técnico-jurídico, realizado por un órgano asesor, sobre un expediente administrativo, es decir, es la opinión que una persona experta da sobre una determinada conducta o área de conocimiento. Un dictamen es facultativo cuando el administrador no está obligado a solicitarlo y no es necesario resolver conforme lo dictado.

El dictamen es obligatorio cuando la ley obliga al administrador a solicitarlo, pero no es obligatorio resolver conforme a lo que se dicta conforme a lo establecido en el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. O bien el dictamen es vinculante cuando la ley obliga al órgano consultivo a que lo pida y a basar su resolución o acto administrativo en el mismo. Este no se aplica en la legislación guatemalteca, ya que el Artículo 3 de la ley referida, prohíbe tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal.



- g) Intervención de la Procuraduría General de la Nación: la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales, establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como lo establecido en el Artículo 12 literal c) del decreto 119-96, obliga a la intervención de la PGN en la mayoría de los procedimientos administrativos que supletoriamente aplican la Ley de lo Contencioso Administrativo. La actuación de la PGN se da en forma facultativa cuando el órgano administrativo solicita la asesoría o en forma obligatoria cuando la ley obliga al órgano administrativo a pedir el dictamen.
- h) Resolución de fondo y resolución originaria: la finalidad del procedimiento administrativo es la obtención de un acto administrativo, que consiste en que un órgano administrativo competente emita una resolución. El Decreto 119-96 establece en el Artículo 3 que: “Las resoluciones administrativas serán emitidas por la autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias en que se fundamenta. Es prohibido tomar como resolución los dictámenes que hayan emitido un órgano de asesoría técnica o legal.”

El Artículo 4° del mismo decreto establece las formas de las resoluciones: “Las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas últimas serán razonadas, atenderán el fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión”. “La resolución de fondo o resolución originaria es la finalidad del procedimiento administrativo, es la manifestación de voluntad del órgano administrativo plasmado en un documento, que desde el momento en que se



encuentra debidamente notificado producirá los efectos jurídicos en favor o perjuicio del administrado”.<sup>36</sup>

### 3.6. El silencio administrativo

Es la figura jurídica en la que el órgano administrativo, dotado de competencia administrativa, no resuelve las peticiones o las impugnaciones de los administrados en un plazo determinado. Se da cuando la administración pública no resuelve los expedientes, en los que los particulares han realizada alguna gestión, en el plazo fijado por la ley o reglamento.

Para que se produzca el silencio administrativo, es necesario que el expediente se encuentre en estado de resolver y que el plazo establecido haya transcurrido sin que el órgano se pronuncie o actúe. El silencio administrativo de naturaleza sustantiva se da cuando se trata de una petición originaria del particular, en este caso el particular hace una petición ante el órgano administrativo, en ejercicio del derecho de petición que garantiza la Constitución de la República y no se obtiene la resolución o decisión administrativa a que está obligada la administración, para que proceda es necesario que dentro de la vía administrativa se encuentre agotado el procedimiento.

En este caso el administrado tiene la opción de consentir el silencio de la administración pública y esperar indefinidamente la resolución; también puede no aceptar el silencio de

---

<sup>36</sup>ibid. Pág. 68



la administración pública y recurrir mediante amparo, a efecto que un órgano jurisdiccional le fije un término perentorio al funcionario público para que proceda a emitir la resolución administrativa; o bien, cuando la ley así lo establece, se tiene como favorable la petición en caso de falta de resolución, se le conoce como silencio administrativo con efectos positivos.

El silencio administrativo de carácter adjetivo se da por falta de resolución ante un recurso administrativo planteado contra una resolución administrativa, en este caso, la ley le asigna efectos negativos a este silencio administrativo teniendo el administrado la libertad de utilizar la vía judicial por medio del Proceso Contencioso Administrativo.

La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 16 establece: “Transcurridos treinta días a partir de que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tendrá, para el efecto de usar la vía contencioso-administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivo el recurso. El administrado, si conviene a su derecho, podrá accionar para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio”.

A partir de este punto, se posibilita el derecho del administrado de recurrir la resolución administrativa que le provoca perjuicio, esto debe hacerse dentro de un plazo establecido y por medio de un recurso administrativo que cumple la función de vía recursiva dentro del procedimiento administrativo.



### 3.7. Los recursos administrativos

La relación de subordinación entre los órganos administrativos está definida por el sistema o técnica de organización de la administración pública, en donde se establece un superior jerárquico que, decide y ejecuta, por lo que el particular debe contar con algún medio de defensa que le dé la oportunidad de impugnar u oponerse a lo resuelto. Los recursos administrativos son los instrumentos jurídicos que los administrados tienen a su disposición para defender sus derechos ante las resoluciones arbitrarias de los órganos de la administración pública.

Al respecto el Licenciado Calderón expresa: “todo administrado tiene el derecho que se le aplique la legalidad y la juridicidad en las resoluciones que se dictan, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes y con el contenido que las mismas señalen, siguiendo estrictamente el contenido de estas, a esto es lo que se llama el ejercicio de la competencia”.<sup>37</sup> Los recursos administrativos, son un medio de control directo en el que los particulares o administrados, ejercen oposición sobre los actos de los órganos administrativos impugnando una resolución que le perjudica por considerar que viola sus derechos.

Recurrir una resolución administrativa es la facultad que la ley otorga a los particulares, para oponerse a las resoluciones o actos de los órganos administrativos, cuya naturaleza jurídica es ser una decisión administrativa y no una decisión judicial.

---

<sup>37</sup> Calderón. *Op. Cit.* Pág. 74



“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 términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de este”<sup>38</sup>.

Los medios de impugnación constituyen una protección, tanto al ejercicio de la competencia del órgano administrativo, como al derecho de los particulares de lograr que un acto administrativo pueda ser revocado, en virtud de considerar que sus derechos han sido violentados.

### **3.7.1. Naturaleza jurídica de los recursos administrativos**

Nava Negrete define: "Es el recurso administrativo un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no un proceso o juicio ni vía jurisdiccional promovida ante un tribunal".<sup>39</sup> Posteriormente, el mismo autor agrega: "La administración actuará conforme a derecho, pero su función en el recurso administrativo es hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos, para ajustarlo a ellos".<sup>40</sup> Sin embargo deben prevalecer dentro de dicho recurso los principios jurídicos constitucionales y legales.

---

<sup>38</sup>Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**. Pág. 435

<sup>39</sup>Nava Negrete, Alfonso. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 88

<sup>40</sup>**Ibid.** Pág. 158



### **3.7.2. Características de los recursos administrativos**

El recurso administrativo es una defensa de los intereses del administrado ante el estado, por lo que no se trata de un litigio de partes en pugna. Es el medio legal de que dispone el particular, afectado en su derecho o interés por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de este.

### **3.8. Clasificación de los recursos administrativos**

Los recursos administrativos son procedimientos que los particulares llevan a cabo ante la administración pública, buscando la modificación o revocación de una resolución, estos se clasifican en relación al órgano ante quien debe presentarse el recurso y cuál es el órgano competente que resuelve. En la legislación guatemalteca se establecen dos clases de recursos, los cuales puede recibir diferentes denominaciones en las leyes que los regulan.

#### **3.8.1. Recursos de alzada**

La jerarquía administrativa y la escala jerárquica determinan a quien le corresponde la resolución de los recursos administrativos que se plantean ante funcionarios u órganos administrativos subordinados, ya que en los mismos deben ser resueltos por un órgano superior. Por ejemplo, con referencia al recurso de revocatoria, la Ley de lo Contencioso



Administrativo establece que procede del recurso de revocatoria en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma.

El recurso de revocatoria, procede contra directores generales, alcaldes, gobernadores y algunos otros órganos colegiados y subordinados. Puede plantearse en diferentes materias administrativas, según lo establecido en Artículo 17 y 17 bis de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en los cuales se establece que los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma.

El recurso de apelación, es también un recurso de alzada, las leyes objeto de esta tesis no lo norman como recurso administrativo, sin embargo la Constitución Política de la República de Guatemala establece que las entidades denominadas constitucionalmente autónomas se rigen por sus propias leyes orgánicas, por lo que no les son aplicables el ámbito de los recursos establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, y si consideran el recurso de apelación dentro del procedimiento administrativo, como es el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, La Universidad de San Carlos de Guatemala o La Ley de Servicio Civil, las cuales regulan el recurso de apelación como recurso administrativo.

El recurso de apelación, al igual que el recurso de revocatoria, se plantea contra órganos subordinados y es el superior jerárquico quien los resuelve.



En general, los recursos de alzada se plantean contra órganos intermedios subordinados y son resueltos por un superior jerárquico. Se consideran recursos de alzada, porque para su resolución, debe ser elevado al superior jerárquico para que este resuelva sobre el fondo de la impugnación al acto administrativo.

### **3.8.2. Recursos jerárquicos**

A diferencia del recurso de revocatoria, que se plantea ante un órgano administrativo que tenga superior jerárquico, el recurso de reposición se plantea ante un órgano superior jerárquico y es el mismo órgano quien resuelve sobre el recurso planteado. El recurso de reposición es el medio de defensa que interpone el particular contra las resoluciones dictadas por un órgano administrativo de mayor jerarquía de una institución del estado como un ministro o una junta directiva, y lo resuelve el mismo órgano administrativo superior jerárquico, por ello la doctrina le denomina un recurso jerárquico.

El Artículo 9 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “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”.

Los recursos administrativos son completamente voluntarios en su interposición.

### **3.8.3. Presupuestos generales de los recursos administrativos**

Los presupuestos generales de los recursos administrativos son los criterios o condiciones que deben cumplirse para que un recurso administrativo sea procedente; estos presupuestos son esenciales para determinar si un recurso puede ser admitido o tramitado dentro del marco legal. A continuación, describo los principales presupuestos generales.

**Legitimación:** quien recurre debe tener legitimación activa, lo que significa que debe ser parte interesada o afectada por el acto administrativo impugnado. Por otro lado, la administración también debe tener legitimación pasiva, es decir, ser competente para resolver sobre el recurso.

**Oportunidad:** el recurso debe presentarse dentro del plazo establecido por la ley. Si se presenta fuera de este plazo, se considera extemporáneo y no procede.

**Agotamiento de la vía administrativa y plazo:** el recurso solo es procedente si se han agotado previamente todos los recursos administrativos disponibles. El recurso debe cumplir con los requisitos formales establecidos en la normativa; con una exposición clara y concisa de los motivos de la impugnación.

**Interposición Personal:** el recurso debe ser presentado personalmente por el interesado o su representante legal. No se admiten recursos interpuestos por terceros no afectados directamente por el acto administrativo.





## CAPÍTULO IV

### **4. Comparación e integración normativa de los recursos de revocatoria y reposición regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, el Código Tributario y la Ley de Contrataciones del Estado**

La estructura, la competencia y las funciones del órgano en materia de recursos administrativos, permite que las instituciones descentralizadas, autónomas y aquellas que se rigen por su propia ley orgánica, normen de manera independiente los procedimientos y los requisitos que particularmente deben cumplirse en cada fase o etapa, puesto que los recursos no se encuentran unificados en una ley general.

En Guatemala no existe un procedimiento uniforme, a pesar de que el Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo establece en el Artículo 17 que los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma; el criterio de unificación de los recursos administrativos es manifiesto en este Artículo, ya que expresa una clara intención de parte del legislador de unificar los procedimientos en solamente dos recursos, el recurso de revocatoria y el recurso de reposición.

La reforma hecha por el Decreto 98-97 del Congreso de la República de Guatemala, crea el Artículo 17 bis, establece las excepciones al ámbito de los recursos, y nuevamente se cae en tener distintos procedimientos para los mismos recursos y se constituye como fundamento legal para la diversidad de procedimientos que establecen el Código



de Trabajo, la Ley Orgánica del IGSS, Ley Orgánica de la USAC, El Código Municipal y el Banco de Guatemala, entre otros.

Esto hace necesario conocer como dichos recursos, tienen características específicas de determinadas por la ley especial que los regula. Cada ley fija un plazo, un procedimiento y establece requisitos formales que son diferentes y específicos para cada una de ellas. La importancia del estudio y el conocimiento de la vía administrativa y los medios de impugnación administrativos se fundamenta en que, los recursos garantizan dentro del procedimiento administrativo, el ejercicio de las libertades públicas y derechos individuales que garantiza la Constitución Política de la Republica de Guatemala, y se constituyen como antecedente fundamental para poder acudir a las instancias judiciales desde el momento que determinan que se ha agotado la fase o vía administrativa.

#### **4.1. Los recursos administrativos en Guatemala**

Como se ha estudiado en los párrafos que anteceden, en Guatemala los recursos administrativos en general están regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, esta ley excluye la materia tributaria, la que está regulada específicamente en el Código Tributario. Así mismo, en distintas leyes ordinarias y leyes orgánicas, se establecen los medios de impugnación que el administrado o interesado puede interponer.

Para el propósito de la presente tesis, en lo precedente, se determinará como se regulan las características, requisitos formales, procedimientos, plazos, resoluciones, elementos



de prueba y supletoriedad en tres leyes específicas, el Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo; el Decreto 6-91 Código Tributario y el Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado.

#### **4.2. Los recursos administrativos en la Ley de lo Contencioso Administrativo**

Las entidades centralizadas y aquellas que no tienen recursos dentro de sus leyes orgánicas, deberán aplicar lo dispuesto en los Artículos 7º y 9º de la Ley de lo Contencioso Administrativo, los cuales establecen los recursos de revocatoria y reposición. Para el Licenciado Escobar Menaldo el recurso de revocatoria “se interpone regularmente en la administración centralizada contra las resoluciones definitivas emitidas por las direcciones generales o aquellos órganos que no tienen esa denominación pero que disponen de un superior jerárquico, quien tendrá su cargo la revisión de la resolución impugnada.”<sup>41</sup>

El recurso de reposición, se interpone ante un órgano superior jerárquico, y el mismo órgano que emitió la resolución resuelve sobre el recurso planteado. De acuerdo con Bielsa, citado por Casagne quien le denomina recurso jerárquico, lo define como “aquel que promueve el administrado ante el superior jerárquico del órgano que dictó la resolución que se impugna.”<sup>42</sup> En relación a las características doctrinarias de los recursos de revocatoria y reposición, en el capítulo anterior se ha estudiado la

---

<sup>41</sup> Escobar Menaldo, Hugo Rolando. **Los recursos administrativos**. Pág. 233

<sup>42</sup> Casagne, Juan Carlos. **Derecho administrativo II**. Pág. 396



clasificación y los presupuestos generales de los mismos; en este capítulo, se analizará la normativa propuesta y los procedimientos que se establecen en cada una de las leyes objeto del estudio.

#### **4.2.1. Requisitos formales**

Los requisitos formales del memorial de interposición para los recursos de revocatoria y reposición, se encuentran en el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo siendo ellos: I. Autoridad a quien se dirige. II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones. III. Identificación precisa de la resolución que se impugna y fecha de la notificación de esta. IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre. V. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada. VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

“Se puede concluir que lo requisitos mínimos exigibles para los diversos memoriales de petición y medios de defensa en el procedimiento administrativo son: a) que el recurso este por escrito y, desde luego, firmado; b) que se indique el nombre, apellido y domicilio del recurrente; c) que este presentado en el plazo que establece la ley.”<sup>43</sup> El criterio estricto del aspecto formal del memorial debe, según mi criterio, considerarse desde el punto de vista de los principios de derecho de defensa, celeridad, gratuidad, sencillez y eficacia establecidos en el Artículo 2 de la ley, excepcionalmente podrá considerarse algún requisito especial cuando el particular actúa con auxilio de abogado.

---

<sup>43</sup> Calderón. Derecho... Op. Cit. Pág. 88



#### 4.2.1. Trámite del recurso de revocatoria

El fundamento legal de este recurso se encuentra contenido dentro del Artículo 7 del Decreto 119-96; la procedencia y el trámite del mismo, se establece a partir del Artículo 8 hasta el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. El memorial del recurso de revocatoria se presentará por escrito ante el mismo órgano administrativo que dicto la resolución que se considera desfavorable, dentro de un plazo de cinco días a partir de haber sido notificado.

La autoridad que dicto la resolución recurrida elevara las actuaciones, con informe circunstanciado, al respectivo ministerio o superior jerárquico dentro de los cinco días siguientes a la interposición. El superior jerárquico debe proceder con el trámite del recurso y previo a resolver, deberá dar 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 institución que conoce del recurso carezca de tal órgano.
- c) A la Procuraduría General de la Nación.

Estas audiencias se correrán en el orden que se estableció anteriormente, el plazo de esta audiencia, será de cinco días. De conformidad con la ley, estos plazos son perentorios e improrrogables, de no evacuarse en el plazo fijado, es causa de responsabilidad para los funcionarios del órgano administrativo asesor y de la



Procuraduría General de la Nación. La autoridad que conozca el recurso, antes de emitir su resolución, tiene la facultad de ordenar la práctica de diligencias que estime convenientes para mejor resolver dentro de un plazo de diez días.

La resolución final se dictará dentro de quince días de finalizado el trámite, examinando la juridicidad de la resolución cuestionada pudiendo revocarla, confirmarla o modificarla. Si la resolución es revocada se deja sin efecto lo actuado por el órgano subordinado; cuando lo resuelto confirma la resolución impugnada, el particular tiene dos opciones, Cumplir con lo resuelto ya que no hay forma de revocar esta resolución o, acudir a la vía judicial a través del Contencioso Administrativo a partir del agotamiento de la vía administrativa.

#### **4.2.2. Trámite del recurso de reposición**

El recurso de reposición es un medio de impugnación que doctrinariamente se le denomina recurso gracioso o jerárquico. Se puede plantear contra las resoluciones originarias de los ministros de estado o contra las juntas directivas de órganos colegiados y algunos órganos descentralizados. El fundamento legal de este recurso, se encuentra contenido dentro del Artículo 9 de La ley de lo Contencioso Administrativo; se plantea por escrito ante el mismo órgano administrativo que emitió la resolución. Se establecen los mismos requisitos formales, plazo y trámite para los recursos de revocatoria y reposición; con la diferencia que el memorial del recurso de revocatoria debe ser dirigido al órgano administrativo que dictó la resolución impugnada, y el memorial del recurso de reposición se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. Así mismo el último párrafo del



Artículo 9 establece que, el recurso de reposición no cabe contra las resoluciones del presidente y vicepresidente de la república ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.

El recurso debe ser resuelto por el superior jerárquico de la administración pública y contra lo resuelto no cabe otro tipo de impugnación administrativa. El particular, en este caso tendrá las opciones siguientes: a) esperar indefinidamente que el superior jerárquico de la administración resuelva; b) plantear un amparo o c) plantear el Contencioso Administrativo. La resolución del recurso emitida por el superior jerárquico, agota la vía administrativa.

#### **4.3. Impugnación de las resoluciones de la administración tributaria**

La Superintendencia de Administración Tributaria es una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional; y tiene las atribuciones y funciones que le asigna la ley. Dentro de su competencia tendrá las atribuciones financieras, técnicas y administrativas, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Le corresponde las facultades para administrar, recaudar, controlar y fiscalizar los tributos con independencia económica, funcional y administrativa. La actividad de la administración tributaria está regulada por el Decreto 1-98 del Congreso de la República Ley Orgánica de la SAT; sus competencias están establecidas en el Código Tributario Decreto 6-91 del Congreso de la República y en otras leyes de naturaleza fiscal. El



procedimiento administrativo tributario, al cual el código tributario denomina erróneamente proceso administrativo, está regulado en el capítulo V del código tributario.

La estructura organizacional de la SAT se conforma con los órganos siguientes:

- a) El directorio: es el órgano colegiado que en calidad de autoridad de la SAT le corresponde la responsabilidad de tomar decisiones estratégicas para dirigir la política de administración tributaria y aduanera, así como velar por el buen funcionamiento y la gestión interna.
  
- b) El Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero, según lo establecido en Artículo 28 bis del Reglamento Interno de la Superintendencia de Administración Tributaria, es el órgano colegiado que en calidad de autoridad superior le corresponde con exclusividad conocer y resolver todos los recursos en materia tributaria y aduanera, previo a las instancias judiciales y que, por disposición del Código Tributario, la Ley Nacional de Adunas, El Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su reglamento, sean de su competencia. Las resoluciones que el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero emite respecto a los recursos de alzada darán por finalizada la vía administrativa y causarán estado, para los efectos de usar la vía contencioso-administrativa.
  
- c) El superintendente es la autoridad administrativa superior que tiene a su cargo la administración de la institución. Para el cumplimiento de las funciones de la SAT, tiene la representación legal de la institución la cual podrá delegar en los funcionarios que designe para el efecto.



d) Los intendentes son los funcionarios de mayor nivel jerárquico de las intendencias y son nombrados por el superintendente a quien le reportan directamente. Las intendencias, se organizan y estructuran bajo criterios de eficiencia y eficacia, conforme a las competencias funciones y atribuciones que el reglamento de la SAT asigna.

#### **4.3.1. El procedimiento tributario:**

La ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria establece en el Artículo 45 que “Los recursos administrativos que los contribuyentes o sus representantes pueden interponer contra las resoluciones de la SAT en materia tributaria y aduanera son los que establece el Código Tributario y las leyes aduaneras, los cuales conocerá y resolverá el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero. Los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones de la SAT en materia no tributaria o aduanera son los establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y los conocerá y resolverá el Superintendente”.

El análisis del Artículo citado permite identificar que, en materia tributaria, los recursos administrativos admisibles dependerán de la materia sobre la cual el administrado impugne una resolución; si es materia tributaria o aduanera, procederán los recursos establecidos en el Código Tributario y por ende el procedimiento establecido en dicho cuerpo legal; si lo que se impugna es materia no tributaria, los recursos idóneos y el procedimiento será el establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

#### **4.3.2. Requisitos formales de los recursos administrativos en materia tributaria**

El Artículo 122 del Código Tributario establece lo relativo al contenido de la primera solicitud, el cual establece que: “La primera solicitud que se presente ante la Administración Tributaria deberá contener 1. Designación de la autoridad, funcionario o dependencia a que se dirija. Si la solicitud se dirigió a funcionario, autoridad o dependencia que no tiene competencia para conocer del asunto planteado, de oficio y a la mayor brevedad posible la cursará a donde corresponda, bajo su responsabilidad. 2. Nombres y apellidos completos del solicitante, indicación de ser mayor de edad, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio y lugar para recibir notificaciones. Cuando el solicitante no actúe en nombre propio deberá acreditar su personería. 3. Relación de los hechos a que se refiere la petición. 4. Peticiones que se formulen. 5. Lugar y fecha. 6. Firma del solicitante.”

El Artículo 122 también establece que no es motivo de rechazo la omisión de algún requisito en la solicitud, así como también el impulso de oficio. La autoridad tributaria no podrá negarse a recibir ninguna gestión formulada por escrito sino por razón debidamente razonada y fundamentada. Los administrados pueden gestionar ante la administración tributaria personalmente o mediante representante legal o mandatario.

Los procedimientos administrativos que regula el Código Tributario, pueden ser iniciados a solicitud de administrado o bien iniciados de oficio por la administración tributaria. Los procedimientos especiales de determinación de la obligación tributaria son el



procedimiento de determinación de oficio sobre base cierta y el procedimiento de oficio sobre base presunta.

#### **4.3.3. Trámite de el recurso de revocatoria en materia tributaria**

El recurso de revocatoria está regulado en el Artículo 154 del Código Tributario y procede cuando la administración tributaria no ha revocado de oficio una resolución, y la misma no ha sido consentida por el interesado. Se interpone por escrito ante el funcionario que dicto la resolución o que cometió errores de carácter formal en alguna rectificación, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de la última notificación; si el recurso no se interpone dentro de este plazo, la resolución quedará firme.

El Código Tributario establece que no es requisito esencial mencionar el vocablo revocatoria, en el escrito que manifieste inconformidades o impugnaciones de una resolución; el funcionario ante quien se interponga el recurso, lo tramitará como revocatoria y se limitará a conceder o denegar el trámite. Al conceder el trámite, elevará las actuaciones al Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero o al Ministerio de Finanzas públicas, en su caso, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles.

La administración tributaria deberá resolver dentro de los quince días hábiles siguientes a la interposición del recurso de revocatoria, si no lo hace, se tendrá por concedido este y se elevaran las actuaciones ante el Tribunal Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria, quien, dentro de un plazo de treinta (30)



días hábiles, contados a partir de que el expediente se encuentre en estado de resolver, confirmará, revocará, modificará o anulará la resolución recurrida.

Todo rechazo de una solicitud deberá ser razonado, y en este caso, quien se considere agraviado, podrá pedir que se conceda el trámite del recurso de revocatoria mediante ocurso ante el Tribunal Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria dentro del plazo de tres (3) días hábiles, siguientes a la notificación de la denegatoria.

El Tribunal Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria remitirá el ocurso a la dependencia que denegó el trámite del recurso de revocatoria, quien deberá, en un plazo perentorio de 5 días hábiles, rendir informe. Si el Tribunal lo considera necesario pedirá el expediente original. Si de las actuaciones, el tribunal encuentra improcedente la denegatoria del trámite, entrara a conocer de este.

Las reformas al Código Tributario por el Decreto 4-2012 y el Decreto 37-2016 del Congreso de la República de Guatemala, establecen que ya no se debe remitir el expediente a la Procuraduría General de la Nación como ente asesor del Estado. La norma fue modificada para acelerar el procedimiento y, le asigna al Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero de La Superintendencia de la Administración Tributaria conocer del recurso, quien resolverá confirmando , modificando, revocando o anulando la resolución recurrida.

En el caso que el contribuyente no esté de acuerdo con la resolución que emite el Tribunal



Administrativo Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria, tiene un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada legalmente la resolución, para promover el proceso contencioso administrativo en la vía judicial ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En relación con el recurso de reposición, es importante indicar que el Decreto Número 37-2016 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 59 derogó el Artículo 158 del Código Tributario, el cual contenía el recurso de reposición en materia tributaria. De igual forma el Decreto antes mencionado en su Artículo 23 reforma el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, siendo el caso que de acuerdo a las competencias asignadas al Superintendente de Administración Tributaria, en la literal d), le corresponde resolver los recursos administrativos, con excepción de los recursos en materia tributaria y aduanera que de conformidad con esta ley, sean competencia del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero.

El Artículo 45 del Decreto 37-2016, establece que, los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones de la SAT en materia no tributaria o aduanera son los establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y los conocerá y resolverá el Superintendente. Lo que significa que el recurso se interpondrá directamente ante él, como autoridad administrativa superior de la Superintendencia de Administración Tributaria.



#### **4.3.4. Recursos administrativos que regula el Decreto 57-92 Ley de Contrataciones del Estado**

La regulación legal del procedimiento de contrataciones del Estado de Guatemala está contenida en el Decreto 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado. El objeto principal de la ley es regular lo relativo a la compra, venta y contratación de bienes, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública que realicen los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo las municipalidades, las entidades o empresas cuyo capital mayoritariamente este conformado con aportaciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y cualquier otra entidad que reciba, administre o ejecute fondos públicos, todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingreso subsidios o aportes del Estado y los fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales.

Las adquisiciones que realizan las entidades públicas llegan a representar casi el 50% del presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado, esta enorme cantidad de recursos públicos las ha convertido en un foco para la mala gestión, el fraude y la corrupción. El sistema de adquisiciones en Guatemala, y en consecuencia la responsabilidad del manejo del dinero público necesita una reforma integral que permita detectar los problemas y debilidades a nivel legal e institucional y que, el sistema no sólo sea eficiente sino también más transparente, dinámico, y competente, permitiendo la ágil contratación, la libre competencia y la calidad del gasto público.

El objetivo general de las adquisiciones públicas es la ejecución de obras, la entrega



oportuna de bienes y la prestación de servicios necesarios para que las entidades públicas cumplan sus tareas de manera eficiente y sostenible, contribuyendo a la atención y solución de las necesidades de la población, lo cual exige además de responsabilidad y honestidad, hacer adquisiciones congruentes con las verdaderas necesidades públicas y no criterios populistas y negligentes.

Los esfuerzos para la actualización, modernización y mejoramiento del sistema, que han buscado incorporar herramientas informáticas, así como un marco legal sólido que defina con claridad las modalidades de adquisiciones para lograr el uso óptimo de los recursos públicos, bajo principios de transparencia, economía, eficiencia, competencia y objetividad se han visto limitados por las presiones que influyen en la evaluación de necesidades, diseño de las bases de los concursos a la medida de determinados participantes, sobrevaloración de los bienes y servicios, así como en la evaluación parcializada de las propuestas, entre otras.

#### **4.3.5. Recursos administrativos en la Ley de Contrataciones del Estado**

Los recursos de revocatoria y reposición en materia de contrataciones del Estado están regulados en el Decreto Número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado, específicamente en los Artículos 99, 100 y 101, proceden en caso de inconformidad con las resoluciones dictadas dentro de los casos de contratación pública que provengan de la aplicación de la ley. Es una de las leyes en la legislación guatemalteca que supletoriamente establecen la aplicación de los recursos de



revocatoria y reposición regulados en el Artículo 17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

#### **4.3.6. Requisitos, tramite y diligenciamiento**

El Artículo 101 de la Ley de Contrataciones del Estado, regula los casos de procedencia de los recursos administrativos, y establece la supletoriedad de la Ley de lo Contencioso Administrativo en cuanto a los requisitos de la solicitud, trámite y diligenciamiento. Es evidente que el legislador no le dio mayor importancia a la regulación de los recursos administrativos en materia de contrataciones del Estado a pesar de lo trascendente de la materia. Esto se hace evidente en el texto legal, ya que esta materia se regula en solamente tres artículos cuyo contenido transcribe literalmente lo que regula el Decreto 119-96 en lo relativo a plazos, requisitos formales y forma de las resoluciones.

El plazo para interponer los recursos, en casos que provengan de esta ley, es de diez (10) días hábiles a partir de la notificación de la resolución respectiva; las resoluciones de los recursos de revocatoria y reposición deberán emitirse por escrito, razonadas y fundamentadas en derecho, causando estado y con ellos se agotará la vía administrativa.

En virtud de lo establecido se deduce que, la diferencia del procedimiento para interponer un recurso administrativo entre el Decreto 119-96 y el Decreto 57-92 ambos del Congreso de la República de Guatemala, es el plazo para interponerlos, ya que la Ley de lo Contencioso Administrativo establece un plazo de cinco (5) días siguientes a la notificación y la Ley de Contrataciones del Estado establece diez (10) días hábiles



siguientes a la notificación respectiva. La supletoriedad establecida determina que los recursos de revocatoria o reposición, se presentarán por escrito, ante el mismo órgano administrativo que la hubiera dictado la resolución, dentro de un plazo de diez (10) días hábiles a partir de haber sido notificado.

Las actuaciones deberán elevarse a la autoridad superior, con informe circunstanciado dentro del plazo de cinco (5) días siguientes a la interposición del recurso. De la misma manera, el órgano que debe conocer, debe correr las audiencias en el orden siguiente:

- 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 institución que conoce del recurso carezca de tal órgano.
- c) A la Procuraduría General de la Nación.

El plazo de las audiencias será en cada caso de cinco días, plazos perentorios e improrrogables. Causa responsabilidad para los funcionarios del órgano administrativo asesor y de la Procuraduría General de la Nación no evacuar las audiencias en el plazo fijado. La autoridad que conozca el recurso, antes de emitir su resolución, puede ordenar la práctica de diligencias que estime convenientes para mejor resolver dentro de un plazo de 10 días.

La resolución final se dictará dentro de 15 días de finalizado el trámite, examinando la juridicidad de la resolución cuestionada pudiendo revocarla, confirmarla o modificarla. Si



la resolución es revocada se deja sin efecto lo actuado por el órgano subordinado; cuando lo resuelto confirma la resolución impugnada, el particular tiene dos opciones: cumplir con lo resuelto ya que no hay forma de revocar esta resolución o, acudir a la vía judicial a través del Contencioso Administrativo a partir del agotamiento de la vía administrativa.

En materia de impugnaciones de las resoluciones administrativas, en relación a las contrataciones públicas, es importante hacer mención de las inconformidades. Según establece la resolución 11-2010 del Ministerio de Finanzas Públicas, en el Artículo 14 que la inconformidad, es una práctica administrativa que tiene por objeto prevenir impugnaciones legales que retardan el procedimiento, por medio del establecimiento en línea a través del sistema Guatecompras.

Las inconformidades no son un recurso administrativo, sin embargo, la Ley de Contrataciones del Estado las regula como un medio por el cual un oferente, proveedor o contralor puede exponer un acto que contravenga los procedimientos de la adjudicación que está realizando. Las inconformidades tienen un trámite, forman un expediente y pueden provocar modificaciones en las decisiones de las juntas adjudicadoras, sin embargo, no son un recurso administrativo como tal.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El procedimiento administrativo tiene como finalidad la resolución de conflictos que surgen entre el Estado y los particulares en búsqueda de un interés público. La multiplicidad de leyes y reglamentos en Guatemala provoca que, el derecho de defensa que se ejerce mediante el uso de los recursos administrativos, se vea restringido debido a la complejidad y falta de uniformidad de los requisitos que el administrado debe observar para hacer uso del derecho de hacer peticiones a la administración pública y la obligación de esta de resolver dichas peticiones.

Es importante destacar que, aunque los recursos administrativos comparten un propósito común, diversas leyes dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco establecen, para un mismo recurso, procedimientos y requisitos formales específicos según la ley especial que los regula. Esto obliga al administrado a conocer las particularidades de cada recurso para poder cumplir con los requisitos establecidos y garantizar una adecuada defensa de sus derechos e intereses, en las gestiones ante la administración pública.

El Estado, las municipalidades, las entidades públicas autónomas y descentralizadas deben funcionar en forma coordinada, para obtener el máximo de beneficio para el ciudadano, facilitando la adecuada utilización de los recursos y la correspondiente eficacia administrativa. Es necesario reglamentar que, los recursos ante la administración pública deben, para cumplir su función operativa, ser simples y uniformes, cuyos plazos y requisitos se encuentren integrados normativamente para evitar la multiplicidad y diversidad de requisitos para un mismo recurso.



## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR GUERRA, Vladimir. **El negocio jurídico**. 5ta. ed. Ed. Serviprensa S.A., 2006.

BROLO CAMPOS, Pedro L. **Algunos principios y aspectos jurídicos fundamentales del derecho tributario guatemalteco**. Universidad San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Curso de derecho financiero, 1973.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Ed Heliasta SRL. 10 edición. Buenos Aires Argentina, 1993.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Editorial Estudiantil Fénix. Guatemala, 2003.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Barcelona España. Editorial Bosh, 1963.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho procesal administrativo**, Sexta edición actualizada. Litografía Orión, 2005.,

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Teoría general. 14<sup>a</sup> Edición actualizada. Edición talleres de impresiones gráficas. Guatemala, 2003.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Instituto Nacional de Administración Pública. Guatemala, 1990.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera edición. México, 1,981.

FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**. Vigésimo primera edición. Editorial Porrúa. México, 1981.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. Parte general Tomo 1. Fundación de Derecho Administrativo Buenos Aires Argentina, 1998.



GORDILLO, AGUSTÍN. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo I, Cuarta edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires Argentina, 2000.

GR, Marcel Planiol. **Derecho civil**. parte B. Editorial Haria. México, 1997.

LÓPEZ VÁSQUEZ DE ARDÓN, Marta R. **Los principios de juridicidad y de legalidad en las resoluciones administrativas**. Universidad San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1991.

NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho administrativo**. Primera edición. Universidad Autónoma de México, 1991.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Tomo 1 Ediciones Librería del Profesional. Primera Edición. Colombia, 1982.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, **Teoría del estado**. Editorial Porrúa. México, 1999.

PRAT, Julio A., **Derecho administrativo**. ACALI Editorial. Montevideo Uruguay, 1977.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas teoría y práctica**. Primera parte. Editorial Limusa. México, 1980.

## **Legislación**

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

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

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

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