

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



**LA INEFICACIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN LA FUNCIÓN
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA
TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

MARIO ROLANDO HERNANDEZ SAJMOLO

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2024

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

**LA INEFICACIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN LA FUNCIÓN
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA
TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

MARIO ROLANDO HERNANDEZ SAJMOLO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre 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:	Br.	Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Lic.	Wilfredo Eliú Ramos Leonor

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic.	Luis Alberto Patzán
Secretario:	Lic.	Axel Valverth Jiménez
Vocal:	Lic.	Erick Rolando Huitz

Segunda fase:

Presidente:	Lic.	Amado de Jesús Guerra Chacón
Secretaria:	Licda.	María de los Ángeles Castillo
Vocal:	Lic.	Rene Siboney Polillo Cornejo

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas en la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de 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 de 2023.**

Atentamente pase al (a) Profesional, **SILVIA JOSÉ MENENDEZ MONTES**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **MARIO ROLANDO HERNANDEZ SAJMOLO** con carné 201121186 intitulado: **LA INEFICACIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.**

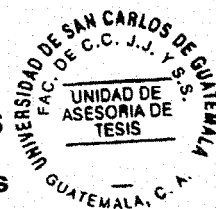
Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

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



SAQO

Fecha de recepción. 31 / 07 / 2023

(f)

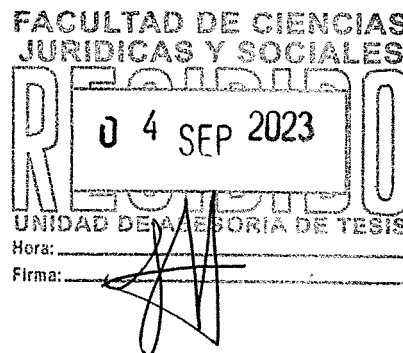
Licda. Silvia José Menendez Montes
Abogada y Notaria

Asesor(a)
(Firma y sello)



Guatemala 04 de septiembre del año 2023

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



Dr. Herrera Recinos:

Me dirijo a usted con el objeto de hacer de su conocimiento que en cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona de fecha doce de julio del año dos mil veintitrés, en mi calidad de asesor del trabajo de tesis del alumno **MARIO ROLANDO HERNANDEZ SAJMOLO**, que se titula: **“LA INEFICACIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS”**, procedí a emitir los arreglos necesarios, los cuales fueron atendidos por el sustentante, por lo que es procedente dictaminar de la siguiente manera:

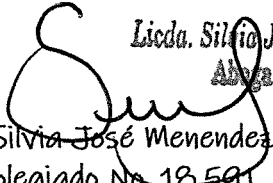
1. Debido al contenido, objeto de desarrollo de los capítulos, teorías y aportaciones sustentadas por el alumno, puedo señalar el carácter científico del informe final de tesis que se presenta, atinente a un trabajo de investigación de esta categoría.
2. En relación a la redacción que se utilizó, se observó que en el contenido de los capítulos desarrollados se empleó una gramática y ortografía acordes. En cuanto a la contribución científica se puede indicar que es la correcta, debido a que puede apreciarse con claridad que con su estudio se señala exhaustiva y claramente el problema de la corrupción e impunidad en el país.
3. Se utilizaron los métodos que a continuación se indican: deductivo, inductivo, histórico, analítico y sintético. La técnica documental se utilizó durante el desarrollo de la tesis, con la cual se logró la recolección doctrinaria y jurídica de la información obtenida.
4. Se llevaron a cabo las sugerencias necesarias a la introducción, índice, capítulos, presentación, hipótesis, comprobación de la hipótesis, conclusión discursiva y bibliografía al trabajo de tesis desarrollado por el sustentante, quien estuvo de acuerdo en su realización.



5. En lo referente a la conclusión discursiva puede indicarse que es clara y denota un profundo estudio realizado por parte del sustentante. La bibliografía empleada para el desarrollo del informe final de la tesis abarcó autores nacionales y extranjeros. Además, los capítulos desarrollados se relacionan con el contenido y con las citas a pie de página.
6. Me encargue de guiar al alumno durante el desarrollo de la investigación utilizando para el efecto los métodos de investigación y técnicas acordes, siendo de utilidad para alcanzar los objetivos y comprobar la hipótesis formulada de acuerdo a la proyección científica de la tesis. Se hace la aclaración que entre el sustentante y el asesor no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.

La tesis que se desarrolló por el sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

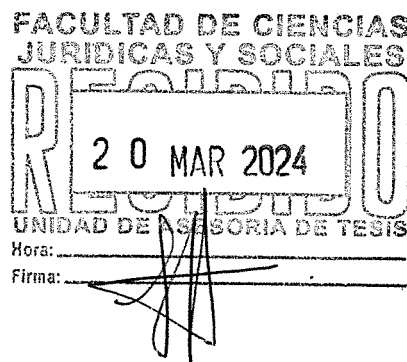
Atentamente.


Licda. Silvia José Menéndez Montes
Abogada y Notaria
Licenciada Silvia José Menéndez Montes
Colegiado No. 18,591



Guatemala 20 de marzo del año 2024

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



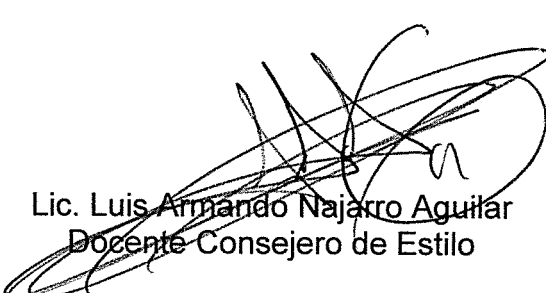
Dr. Herrera Recinos:

He llevado a cabo las modificaciones respectivas de manera virtual a la tesis del alumno **MARIO ROLANDO HERNANDEZ SAJMOLO** con carné 201121186, que se denomina: **“LA INEFICACIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS”**.

La tesis cumple con lo requerido en el instructivo de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLEMENTE**.

Atentamente.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Luis Armando Najarro Aguilar
Docente Consejero de Estilo



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala

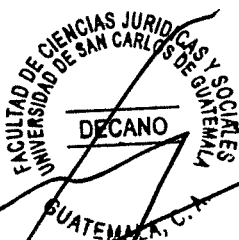
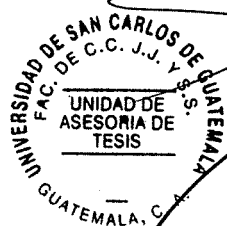


D.ORD.OCT. 65-2024

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

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MARIO ROLANDO HERNANDEZ SAJMOLO, titulado LA INEFICACIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/AFCV



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





DEDICATORIA

A DIOS:

El eterno, porque ha cumplido sus promesas en mi vida, por enseñarme justicia, juicio, equidad y todo buen camino, por su bendición y su fidelidad. Gracias porque has guardado mi vida.

A MIS PADRES:

Telésforo y María, a mi Padre quien con su ultimo alito de vida me amó y me protegió hasta culminar mi carrera, a mi Madre quien con sus palabras de amor me enseñó el Derecho Natural, a ellos dedico este triunfo y de quienes seguiré su extraordinario ejemplo de vida, esfuerzo y trabajo.

A MIS HIJOS:

Andréé, Eliel y Pablo, quienes son la razón de mi existir, el motivo de inspiración y que con su amor me impulsaron a superarme cada día más.

A MIS HERMANOS:

Miriam, Marta, Oscar, quienes me han apoyado en todo momento de mi vida y que con su apoyo fue posible este triunfo.



A MIS AMIGOS:

De la Facultad de Derecho por su apoyo, su aceptación, su amistad sincera y quienes son invaluable para mí.

A:

La Universidad de San Carlos De Guatemala por permitirme ser parte de la Gloriosa Tricentenaria y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por ser el templo de sabiduría, donde nos formaron como profesionales.



PRESENTACIÓN

La presente investigación de tesis tiene como objetivo determinar la ineficacia de los medios de control en la función administrativa del Estado y sus implicaciones para la transparencia y la rendición de cuentas en Guatemala.

Esta investigación es de tipo cualitativo, ya que analiza la interrelación entre los medios de control administrativo y la efectividad en la supervisión de las funciones estatales. La investigación se enmarca en el ámbito del derecho administrativo y el derecho público. Se llevó a cabo en la Ciudad de Guatemala, durante el período comprendido entre enero del año 2023 y junio del año 2024, analizando casos específicos de organismos gubernamentales para evaluar la efectividad de sus sistemas de control y la aplicación de sanciones ante irregularidades.

El objeto de estudio se centra en el análisis de la ineficacia de los medios de control en la función administrativa estatal, identificando las debilidades que permiten la opacidad y la falta de responsabilidad en la gestión pública. El sujeto de estudio comprende el análisis del sistema de control administrativo y su capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas y actúen dentro del marco legal.

El aporte académico de esta investigación radica en la comprensión de cómo la ineficacia de los medios de control afecta directamente la transparencia y la rendición de cuentas, proponiendo medidas que puedan fortalecer estos mecanismos para promover una gestión pública más eficiente y confiable, lo cual es esencial para consolidar el estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.



HIPÓTESIS

La presente investigación de tesis desarrolla una hipótesis general que establece que la ineficacia de los medios de control en la función administrativa del Estado en Guatemala contribuye a la falta de transparencia y limita la rendición de cuentas, lo que genera una gestión pública deficiente y facilita prácticas de corrupción.

El objeto de esta investigación se centra en el análisis de los mecanismos de control administrativos y su eficacia para asegurar la responsabilidad y la transparencia en la administración pública, así como en la evaluación de las debilidades normativas y procedimentales que obstaculizan su efectividad dentro del marco legal guatemalteco.

El sujeto de esta investigación comprende al sistema de control administrativo, las normas jurídicas que lo regulan y las políticas públicas relacionadas, evaluando su impacto en la función pública y en el manejo de los recursos estatales. La muestra abarca tanto las leyes y regulaciones vigentes como los informes y auditorías que permiten evaluar la efectividad de estos controles en la práctica.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La investigación ha confirmado que los medios de control de la función administrativa del Estado en Guatemala no operan de manera eficaz, afectando significativamente la transparencia y la rendición de cuentas. Se ha identificado que la ineficacia de los medios de control en la función administrativa contribuye a la falta de transparencia y genera otros problemas sociales graves.

Además, la investigación ha puesto de manifiesto que la falta de efectividad de estos controles contribuye a problemáticas sociales graves, como el aumento de la pobreza, la exclusión social y el incremento de la criminalidad por la falta de transparencia y rendición de cuentas de la administración pública.

Para comprobar dicha hipótesis la investigación basó su análisis en los métodos de investigación lógico, analítico, sintético y deductivo, implementando para las referencias fichas bibliográficas las cuales fueron una base importante de la investigación de tesis.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo	1
1.1. Definición del derecho administrativo	2
1.2. Bases históricas del derecho administrativo	6
1.3. Principios del derecho administrativo.....	14
1.4. Características del derecho administrativo	19
1.5. La actividad administrativa del Estado.....	21

CAPÍTULO II

2. La administración pública.....	25
2.1. Definición de la administración pública	25
2.2. Elementos de la administración pública	31
2.3. Principios históricos de la administración pública	35
2.4. Pasos de la función administrativa de la administración pública.....	39
2.5. Organización de la administración pública.....	42

CAPÍTULO III

3. El control de la función administrativa del Estado	45
3.1. Concepción del control administrativo	45
3.2. Órganos de control del Estado.....	48
3.3. Medios de control de la función administrativa en Guatemala.....	51
3.4. La fiscalización ciudadana para efectuar el control administrativo...	55

CAPÍTULO IV

4. La ineficacia de los medios de control en la función administrativa del Estado y sus implicaciones para la transparencia y la rendición de cuentas	57
4.1. La transparencia y la rendición de cuentas.....	58
4.2. La falta de aplicación efectiva de los medios de control vigentes	62
4.3. Causas de la ineficacia de los medios de control vigentes	64
4.4. Efectos de la ineficacia de los medios de control de la función administrativa en la transparencia y rendición de cuentas	67
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	71
BIBLIOGRAFÍA.....	73

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se centra en analizar la ineficacia de los medios de control de la función administrativa del Estado en Guatemala, así como sus implicaciones en la transparencia y la rendición de cuentas. El estudio parte de la hipótesis que establece que los mecanismos de control actualmente vigentes en la administración pública guatemalteca no operan de manera eficaz, lo que contribuye a una gestión pública deficiente, limita la rendición de cuentas y facilita prácticas de corrupción.

Esta situación genera no solo un deterioro en la confianza ciudadana hacia el Estado, sino que también afecta de manera directa el manejo y la correcta distribución de los recursos públicos.

El objeto de esta investigación se centra en la evaluación de los medios de control administrativo, en especial aquellos que buscan garantizar la transparencia y la responsabilidad en la función pública. Se analiza cómo estos mecanismos, a pesar de estar normados en el ordenamiento jurídico guatemalteco, han demostrado una considerable debilidad en su implementación, lo que impide su adecuada operatividad.

A través de un análisis normativo y de las prácticas administrativas actuales, se busca identificar las principales deficiencias de estos controles. Por su parte, el sujeto de esta investigación comprende tanto las instituciones encargadas de la fiscalización administrativa como los actores involucrados en la aplicación de los controles, tales como las auditorías gubernamentales, el sistema judicial y los organismos de contraloría.

Para comprobar la hipótesis planteada, se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo mediante los métodos de investigación lógico, analítico, sintético, inductivo y deductivo. La recopilación y organización de la información se realizó a través de fichas bibliográficas que facilitaron la obtención de datos relevantes para la investigación. Este análisis ha permitido concluir que los mecanismos de control, en su estado actual, presentan una ineficacia notable debido a problemas estructurales y a la falta de

sanciones efectivas ante el incumplimiento. En consecuencia, no solo se ve afectada la transparencia en la gestión pública, sino que se incrementan problemas sociales graves, tales como la corrupción, el aumento de la pobreza y la exclusión social, todos ellos derivados de una falta de rendición de cuentas efectiva por parte de las autoridades. Para el desarrollo de la investigación se crearon cuatro capítulos los cuales se detallan a continuación.

El contenido de esta tesis se desarrolla a lo largo de cuatro capítulos. En el Capítulo I, se aborda el derecho administrativo en general, definiendo sus bases históricas, los principios que lo rigen y las características fundamentales que lo distinguen. También se exploran los fundamentos teóricos de la actividad administrativa del Estado, destacando su importancia dentro del marco jurídico guatemalteco.

El Capítulo II está dedicado al análisis de la administración pública, presentando una definición precisa de este concepto, así como una descripción de sus elementos y principios históricos. Este capítulo también examina los pasos y procedimientos que componen la función administrativa dentro del Estado y su organización jerárquica.

En el Capítulo III, se estudia el control de la función administrativa del Estado, detallando su concepción teórica y las instituciones encargadas de ejercer este control. Se analizan los medios de control aplicables a la administración pública, haciendo énfasis en los desafíos que enfrenta la fiscalización ciudadana para garantizar una supervisión efectiva.

Finalmente, el Capítulo IV evalúa la ineficacia de los medios de control de la función administrativa y sus consecuencias en la transparencia y rendición de cuentas. Este capítulo profundiza en las causas de dicha ineficacia, examinando la falta de aplicación efectiva de los medios de control vigentes y sus efectos sobre la gestión pública. Se plantea que los problemas detectados requieren una reforma integral que fortalezca los mecanismos de control, garantizando así una mayor transparencia y una rendición de cuentas efectiva por parte de los funcionarios públicos.

CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo

El desarrollo del derecho administrativo como base fundamental de esta investigación, resulta fundamental para comprender el adecuado funcionamiento del Estado, ya que esta rama del derecho regula la organización, el funcionamiento y las relaciones entre los órganos de la administración pública.

Por esta razón, iniciar una investigación desde el análisis del derecho administrativo es crucial, pues se trata de una ciencia jurídica que se encarga de establecer el marco normativo que garantiza el equilibrio entre el ejercicio del poder público y la protección de los derechos de los ciudadanos.

El derecho administrativo, al englobar aspectos esenciales del accionar del Estado, permite una comprensión integral de cómo se gestionan los recursos públicos, cómo se organizan las instituciones y cuáles son los límites legales de la actuación estatal. Así también, ofrece herramientas para el control de la legalidad de las decisiones y actos administrativos, lo que es indispensable para mantener un Estado de derecho y asegurar la transparencia y rendición de cuentas.

A través de su desarrollo, el derecho administrativo contribuye a crear un marco estructural donde se busca la eficacia y eficiencia en la administración pública, asegurando que el Estado cumpla sus funciones de manera ordenada, justa y dentro de

los parámetros legales. Por ello, una investigación que se fundamente en el análisis del derecho administrativo se convierte en un punto de partida necesario para abordar la totalidad del funcionamiento del aparato estatal, así como los mecanismos de control que garantizan el respeto al orden jurídico.

1.1. Definición del derecho administrativo

Abordar la definición del derecho administrativo es importante para comprender el alcance y las funciones de esta rama del derecho, que es esencial en la organización y el funcionamiento del Estado. Definirlo con precisión es delimitar sus principios, objetivos y normativas, lo que es crucial para garantizar que la administración pública actúe dentro de los marcos legales y en beneficio de la sociedad.

Asimismo, la definición del derecho administrativo ofrece claridad sobre las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, estableciendo las reglas bajo las cuales se regula la actuación del poder público y se protege el interés general. En este sentido, es imprescindible comprender cómo esta disciplina jurídica estructura la interacción entre la administración y los particulares, y cómo su regulación favorece la transparencia, la legalidad y la eficiencia en el ejercicio del poder administrativo.

Una primera definición del derecho administrativo le establece como: “la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y

control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.¹

Esta definición destaca la importancia de las normas que rigen tanto la organización y el funcionamiento del Estado, como su control sobre la cosa pública, es decir, los bienes y servicios que pertenecen a la colectividad.

La inclusión de principios doctrinales en esta definición subraya que el derecho administrativo no solo se basa en normas legales, sino también en una estructura teórica que guía su aplicación en la administración de los asuntos estatales.

Asimismo, la referencia a las relaciones con los particulares y los servicios públicos señala el doble rol del derecho administrativo: por un lado, regula la actuación del Estado, y por otro, ordena las interacciones entre los ciudadanos y el poder público.

De esta manera, se asegura que las actividades del Estado, ya sean directas o indirectas, se lleven a cabo bajo parámetros de legalidad, eficiencia y justicia. Este análisis revela que el derecho administrativo es fundamental para el equilibrio entre el ejercicio del poder estatal y la protección de los derechos de los individuos.

Otra importante definición da otra comprensión del derecho administrativo estableciéndole como: “la rama del derecho público que se ocupa del estudio de la

¹ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 140.

función administrativa del Estado, cualquiera sea el sujeto que la ejerza; ya sea una persona pública estatal (uno de los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo o judicial) o no estatal (colegios profesionales, obras sociales del sector público) e incluso particulares (concesionarios de obras y servicios públicos) para quienes aceptan que los sujetos privados ejercen función administrativa”.²

A través de este enfoque, se reconoce que la función administrativa no está limitada exclusivamente al Poder Ejecutivo, sino que puede ser ejercida por diferentes sujetos, incluyendo a los otros poderes del Estado, como el Legislativo y el Judicial, así como entidades públicas no estatales y hasta particulares. Esta amplitud refleja la complejidad y extensión del derecho administrativo en la regulación de diversas actividades que buscan garantizar el buen funcionamiento del Estado y la satisfacción de necesidades colectivas.

Además, esta definición subraya que no solo el Estado a través de sus poderes ejerce funciones administrativas, sino también otros actores, como los colegios profesionales o las obras sociales, que pueden tener responsabilidades administrativas en el ámbito público.

De esta forma, se pone de manifiesto que la función administrativa no es exclusiva de las entidades tradicionalmente estatales, lo cual amplía el alcance del derecho administrativo hacia diversas instituciones y organismos que colaboran en la gestión de los asuntos

² Ávalos, Eduardo, Buteler, Alfonso y Massimino, Leonardo. **Derecho administrativo I**. Pág. 31.

públicos, reflejando una creciente participación de diferentes sectores en administración estatal.

Finalmente, el hecho de que esta definición incluya a los particulares, como los concesionarios de obras y servicios públicos, resalta la importancia de la función administrativa incluso en manos de sujetos privados. Esto implica que el derecho administrativo no solo regula el comportamiento de los entes públicos, sino que también se extiende a los privados cuando estos asumen funciones que tradicionalmente corresponden al Estado.

Por último, desde el enfoque mas conocido el derecho administrativo se refiere a: “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”.³

La importancia de esta rama del derecho radica en su capacidad para regular la actividad de los diversos órganos y sujetos que ejercen funciones administrativas, asegurando que su actuación se ajuste a los principios de legalidad, transparencia y eficiencia.

Además de regular el ejercicio de la función administrativa, el derecho administrativo garantiza mecanismos de control y protección judicial para salvaguardar los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública. Esta protección es fundamental para evitar el abuso o la ilegalidad en el ejercicio del poder administrativo, equilibrando las

³ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Tomo I. Pág. 242.

amplias facultades otorgadas a la administración con los derechos de los particulares. De esta manera, el derecho administrativo no solo se ocupa de la correcta organización y funcionamiento de la administración, sino también de establecer límites y controles que aseguren que su actuación esté siempre sujeta a revisión y supervisión, protegiendo así el Estado de Derecho.

Por lo cual, se concluye que el derecho administrativo es un conjunto de normas y principios reguladores de la organización y la actividad de la administración pública destaca su papel central en la realización de los intereses públicos, al tiempo que garantiza el respeto de los derechos de las personas.

1.2. Bases históricas del derecho administrativo

El derecho administrativo, considerado una rama del derecho público, ha experimentado una notable evolución a lo largo de la historia, siendo moldeado por las condiciones políticas, sociales y económicas de cada época.

En sus inicios, se vinculó estrechamente con el concepto de Estado de policía: “donde se establecieron normas y principios reguladores que buscaban orientar la actividad de la administración pública hacia la satisfacción de los intereses colectivos”.⁴

Históricamente esta época coincide: “en su mayor parte con la de las monarquías

⁴ **Ibíd.** Pág. 124.

absolutas, dando origen de tal modo a una serie de principios jurídicos idénticos: *Quod regis placuit legis est, the King can do no wrong, le Roi ne peut mal faire*. Tal vez, como señala Merkl, podría decirse que en esta época el derecho administrativo se agota en un único precepto jurídico que establece un derecho ilimitado para administrar; no se reconoce ninguna clase de derechos al individuo frente al soberano; el individuo es contemplado como un objeto del poder estatal, antes que como sujeto que se relaciona con él”.⁵

Este marco inicial estaba marcado por una relación de poder en la que el Estado, como garante del orden y la seguridad, ejercía un control significativo sobre la vida social, dejando a los ciudadanos en una posición de subordinación frente a la autoridad estatal. La regulación del ejercicio de la función administrativa se justificaba por la necesidad de mantener la estabilidad y el orden, pero también generó desafíos en términos de derechos y garantías para los administrados.

Con el surgimiento del constitucionalismo, se produjo una evolución que, aunque lenta e imperfecta, sentó las bases para un sistema más equilibrado. Los principios que surgieron en esta etapa, como la indemandabilidad e irresponsabilidad del soberano, revelaban una concepción de poder que limitaba el acceso a la justicia.

En este sentido, los actos del príncipe se consideraban intocables, lo que limitaba la capacidad de los ciudadanos para cuestionar las decisiones administrativas. La doble

⁵ *Ibíd.* Pág. 40.

personalidad del Estado se hizo evidente, ya que se diferenciaban los actos administrativos de los actos jurisdiccionales, creando un vacío en la protección de los derechos de los individuos frente al abuso del poder. Esta falta de control sobre la función administrativa planteó la necesidad de establecer mecanismos de supervisión y regulación que permitieran a los ciudadanos acceder a vías de reclamación.

La Revolución Francesa, que tuvo lugar a finales del siglo XVIII, representa un hito fundamental en la historia del derecho administrativo. Este evento no solo marcó un cambio radical en la estructura política y social de Francia, sino que también sentó las bases para el desarrollo de un nuevo marco legal que influiría en diversas naciones, particularmente en Europa y América Latina.

Uno de los aspectos más relevantes de la Revolución Francesa fue la proclamación de los principios de igualdad, libertad y fraternidad, que desafiaron las estructuras feudales y absolutistas del antiguo régimen. Estos ideales promovieron la creación de un Estado moderno basado en el Estado de derecho, donde la administración pública debía actuar dentro de los límites establecidos por la ley. Como resultado, se introdujeron mecanismos que garantizaban la legalidad de los actos administrativos, lo cual fue fundamental para evitar abusos de poder por parte de las autoridades.

Además, la Revolución llevó a la abolición de la monarquía absoluta y al establecimiento de un gobierno representativo, lo que permitió una mayor participación ciudadana en los asuntos del Estado. Este cambio impulsó la necesidad de una administración pública más transparente y responsable, enfocada en el servicio al ciudadano y no en la protección

de intereses de la nobleza o del monarca. En este contexto, el derecho administrativo comenzó a formarse como un campo específico del derecho que regularía las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Otros eventos significativos en Francia, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consolidaron la idea de que toda acción del Estado debía estar justificada legalmente y orientada al bienestar común. Esta declaración enfatizaba derechos fundamentales que debían ser respetados por la administración pública, estableciendo así un marco jurídico que limitaba el ejercicio arbitrario del poder estatal.

A lo largo del siglo XIX, la promulgación de códigos y leyes administrativas, como el Código Napoleónico, también contribuyó al desarrollo del derecho administrativo al sistematizar y formalizar las normas que regían la actuación de la administración pública. Este cuerpo legal se convirtió en un modelo para otros países, al incorporar principios que abogaban por la legalidad, la igualdad ante la ley y la protección de los derechos individuales frente a los actos del Estado.

El intervencionismo en la economía, característico de distintas etapas del desarrollo del derecho administrativo, reflejó la tensión entre la necesidad de regulación y los efectos de la crisis económica. Las fases de desregulación y privatización marcaron un retorno al papel del Estado en la economía, reconfigurando las relaciones entre el sector público y privado.

A medida que se avanzaba hacia la modernización del Estado, se hizo evidente que el

derecho administrativo debía adaptarse a nuevas realidades, incluyendo la creciente influencia del derecho supranacional y la necesidad de una administración pública más dinámica y eficiente. Este nuevo contexto ha impulsado la creación de nuevos órganos de control y modalidades de supervisión, destinados a hacer frente a las insuficiencias de los mecanismos tradicionales de control administrativo.

Por lo cual, la evolución del derecho administrativo no solo se ha limitado a su desarrollo interno, sino que también ha estado marcada por la interacción con otras disciplinas, como el derecho constitucional y el derecho internacional, generando un marco normativo más robusto que busca garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos de los ciudadanos en el ejercicio de la función administrativa.

En cuanto a los antecedentes del derecho administrativo en Guatemala, la administración pública en Guatemala tiene raíces profundas que se remontan a la civilización maya, donde ya existían estructuras gubernamentales y sistemas de servicio a la población. Desde los inicios de la actividad administrativa, se han sucedido diversas etapas que reflejan la evolución del Estado guatemalteco, marcado por el predominio del Estado Policía, que ha dominado gran parte de su historia. Este predominio se vio interrumpido en ocasiones, como el intento de reforma de 1944, que fue abortado en 1954.

A continuación, se detalla de forma ordenada cada una de las etapas que se han desarrollado en las bases históricas del derecho administrativo en Guatemala.

a) Etapa maya: El estudio de la administración pública guatemalteca comienza con los

gobiernos indígenas, que eran sociedades complejas donde el gobierno y la religión estaban entrelazados. La organización política y social estaba dominada por la figura del rey o príncipe, quien ejercía el control sobre las comunidades. Las comunidades mayas eran formaciones pre-estatales que poseían un sistema administrativo rudimentario, donde la justicia y la legislación estaban interrelacionadas: “La conquista española, que se consumó entre 1523 y 1524, resultó en la destrucción de esta estructura político-religiosa y la imposición de un nuevo orden que marginó a las poblaciones indígenas”.⁶

- b) Etapa colonial: La administración colonial se extendió por aproximadamente tres siglos y se caracterizó por la centralización del poder en manos de la monarquía española. Los conquistadores despojaron a los indígenas de sus tierras, instaurando un régimen de propiedad privada individual y eliminando la propiedad común indígena. Durante este periodo, la administración se organizó a través de instituciones como la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Indias, y la documentación oficial incluía ordenanzas y autos reales, que se utilizaban para regular diversos aspectos de la vida colonial.
- c) Etapa independiente: Desde la declaración de independencia en 1821 hasta 1871, Guatemala experimentó un periodo de reorganización política. La independencia se realizó en un contexto de necesidad de mantener el orden interno y la estabilidad frente a conflictos. Se estableció una administración basada en un modelo liberal que

⁶ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Pág. 82.

intentaba romper con las estructuras coloniales. Sin embargo, la inestabilidad política y los caudillismos marcaron este periodo, culminando en un gobierno centralizado bajo la figura de Manuel José Estrada Cabrera y Jorge Ubico, que instauraron dictaduras bajo el pretexto del bienestar público.

- d) Etapa liberal: La llegada de Justo Rufino Barrios a la presidencia marcó un intento por modernizar el Estado. La administración se organizó en ministerios que abarcaban diversas áreas, y se buscó el desarrollo económico a través de la agricultura y la educación. Sin embargo, este bienestar se impuso de manera autoritaria, sin un verdadero involucramiento ciudadano en las decisiones del gobierno. La constitución de 1889 respaldó las dictaduras liberales que siguieron, y el control del Estado se centralizó en manos de líderes fuertes.
- e) Etapa revolucionaria: El derrocamiento del dictador Jorge Ubico en 1944 representó un cambio significativo en la administración pública. Por primera vez se plantearon las bases del Estado de Derecho y se buscó establecer un sistema basado en la legalidad y los derechos humanos. La nueva Constitución de 1945 instituyó la separación de poderes y marcó el inicio de una era en la que la administración pública debía regirse por la ley, rompiendo con las prácticas discrecionales del pasado.
- f) Etapa contemporánea: Desde 1954 hasta 1997, Guatemala vivió un periodo de contrarrevolución que buscó reinstaurar el Estado Policía. A pesar de los avances hacia la democracia iniciados en 1985, la corrupción y el estancamiento prevalecieron. El autogolpe de Estado en 1993 y la dictadura constitucional que le siguió

evidenciaron las dificultades para consolidar un verdadero sistema democrático. Los gobiernos de la época se caracterizaron por una falta de respeto a la constitucionalidad y por un ejercicio del poder sin sujeción a las leyes, perpetuando un ciclo de inestabilidad y violaciones a los derechos humanos.

Por lo cual, el derecho administrativo en Guatemala tiene sus raíces en las etapas históricas mencionadas, especialmente en las prácticas de la administración colonial y en la estructura administrativa establecida tras la independencia. Durante la época colonial, se sentaron las bases para la creación de un marco legal que, aunque autoritario, comenzó a definir la relación entre el Estado y sus administrados.

A partir de la independencia, el derecho administrativo se vio influenciado por los principios liberales que buscaban modernizar la administración pública y garantizar derechos a los ciudadanos. La Constitución Política de la República de 1945 representó un avance significativo, al establecer por primera vez la necesidad de que la administración pública se sometiera a la ley y de que los funcionarios públicos fueran responsables ante el Estado.

Con la instauración de un sistema democrático y la promulgación de nuevas leyes y regulaciones, el derecho administrativo ha seguido evolucionando, aunque los desafíos persistentes relacionados con la corrupción, la falta de transparencia y la concentración del poder han limitado su pleno desarrollo. A medida que Guatemala ha intentado consolidar su democracia, el derecho administrativo ha jugado un papel crucial en la lucha por la legalidad y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Posteriormente, la Ley del Organismo Ejecutivo, promulgada en 1997 bajo el Decreto 114-97, modernizó la estructura del Ejecutivo en Guatemala, estableciendo los principios que rigen su funcionamiento y organización. Esta legislación fue clave en el proceso de consolidación institucional iniciado tras el conflicto armado interno, alineándose con los Acuerdos de Paz y promoviendo una administración pública más eficiente y ordenada.

Este recorrido histórico muestra cómo la administración pública y el derecho administrativo en Guatemala son el resultado de un proceso dinámico, en el que cada etapa ha dejado huellas que siguen influyendo en la actualidad. La necesidad de fortalecer las instituciones y garantizar un gobierno efectivo y transparente sigue siendo un desafío primordial para el país.

1.3. Principios del derecho administrativo

Los principios del derecho administrativo son requeridos para la regulación de las actuaciones de la administración pública en un Estado de derecho, y establecen los límites y las directrices que rigen el ejercicio del poder público. Entre estos principios, el principio de legalidad y el principio de juridicidad destacan como pilares esenciales que garantizan el respeto de los derechos de los ciudadanos y la correcta aplicación de las normas.

El principio de legalidad administrativa impone la obligación a la administración pública de actuar estrictamente conforme a la ley. Este principio establece que los funcionarios o administradores no pueden realizar ninguna acción si no está expresamente autorizada

por una norma legal que les otorgue competencia.

El administrador debe apegarse a la norma en cada una de sus actuaciones, lo cual significa que no puede actuar arbitrariamente ni resolver fuera del marco legal vigente. La Constitución Política de la República de Guatemala refuerza este principio en su Artículo 239 establece: "Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias. Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias

no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación”.

Por lo que esta norma constitucional buscó establecer que solo el Congreso de la República tuviera la potestad exclusiva de decretar impuestos y que cualquier disposición jerárquicamente inferior a la ley que contradiga o tergiverse las normas legales fuera nula.

Además, el Código Municipal Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala en su Artículo 101 reafirma el principio de legalidad al regular la captación de recursos en los municipios, prohibiendo la percepción de ingresos no autorizados y ordenando la devolución de cualquier cobro indebido.

Por su parte, el principio de juridicidad tiene un campo más amplio que el principio de legalidad, ya que no se limita únicamente a la existencia de una norma específica. Este principio establece que la administración pública no solo debe someterse a la ley, sino también a los principios generales del derecho y a las instituciones doctrinarias del derecho administrativo.

La aplicación de este principio permite al administrador buscar soluciones cuando no hay una norma específica que regule una situación concreta, fundamentándose en los principios generales del derecho.

De esta manera, se asegura que todas las decisiones de la administración estén enmarcadas en los valores y principios rectores del ordenamiento jurídico, incluso en

ausencia de una ley específica.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 221 establece: “Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas el Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para ocurrir a este Tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa. Sin embargo, la ley podrá establecer determinadas situaciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago al Fisco se demoró en virtud del recurso. Contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede interponerse el recurso de casación”.

De manera que este Artículo demuestra el papel del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo como garante de la juridicidad de las decisiones de la administración, lo que refuerza el control de las actuaciones administrativas y la garantía de los derechos de los administrados.

La diferencia esencial entre ambos principios radica en que el principio de legalidad limita la actuación administrativa únicamente a lo expresamente autorizado por la ley, mientras que el principio de juridicidad permite al administrador buscar fundamentos más allá de la ley escrita, acudiendo a principios generales y doctrinas del derecho para resolver situaciones no previstas en las normas, siempre bajo el respeto del orden jurídico. Esto

asegura una mayor flexibilidad y adaptación de las decisiones administrativas a circunstancias, sin dejar de lado la búsqueda del cumplimiento de los principios rectores de la justicia y el derecho administrativo como ciencia.

Otros principios importantes se encuentran regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, la cual en su 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”. Por lo que dicho artículo se desprenden diversos principios fundamentales que guían la actuación de la administración pública y la resolución de conflictos entre los administrados y la administración.

Entre estos principios, el principio de celeridad asegura que los procedimientos administrativos se desarrollen de manera rápida y sin demoras injustificadas, optimizando el tiempo de respuesta y minimizando el perjuicio a los administrados. A su vez, el principio de sencillez promueve la claridad y simplicidad en los trámites, facilitando la comprensión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y fomentando su participación activa.

Asimismo, el principio de eficacia exige que la administración actúe de manera efectiva, garantizando que sus decisiones y acciones produzcan resultados beneficiosos para la sociedad, utilizando de manera óptima los recursos disponibles. En relación con los derechos de los administrados, el principio de derecho de defensa garantiza que todo

ciudadano tenga la oportunidad de ser oído y de presentar sus argumentos y pruebas durante el procedimiento administrativo, asegurando así el respeto a las garantías procesales.

Por otro lado, el principio de gratuidad establece que los servicios y actuaciones administrativas serán gratuitos, eliminando costos para los administrados al acceder a trámites y servicios públicos, lo que busca garantizar el acceso equitativo a la justicia y a los servicios ofrecidos.

Finalmente, el principio de actuación por escrito estipula que todas las actuaciones administrativas deben formalizarse en documentos escritos, lo que no solo asegura la transparencia y claridad de los procedimientos, sino que también proporciona un registro claro de las decisiones y acciones tomadas, fundamental para el control y la revisión administrativa. Estos principios conforman un marco normativo que promueve la legalidad, la justicia y la eficacia en la administración pública, asegurando el respeto a los derechos de los ciudadanos y la transparencia en las decisiones administrativas.

1.4. Características del derecho administrativo

El derecho administrativo se caracteriza por una serie de elementos distintivos que lo definen como una rama del derecho fundamental en el funcionamiento del Estado y la regulación de sus relaciones con los ciudadanos. En primer lugar, se puede considerar un derecho joven, dado que su surgimiento está ligado a la Revolución Francesa y se desarrolla en el contexto del establecimiento del Estado de derecho. Esta juventud le

otorga una flexibilidad que le permite adaptarse a los cambios sociales y políticos a largo del tiempo.

Otra característica notable del derecho administrativo es que no ha sido codificado. A diferencia de otras ramas del derecho, no existe un cuerpo legal único que compile de manera sistemática todas sus normas, lo que implica que se nutre de una diversidad de leyes y reglamentos que regulan aspectos específicos de la administración pública. Esta falta de codificación puede generar una complejidad en su aplicación y estudio, ya que requiere de un conocimiento amplio de diferentes normativas.

Asimismo, se destaca que el derecho administrativo es subordinado, ya que: “depende de una ley superior: la Constitución y las leyes constitucionales. Esto significa que todas las actuaciones administrativas deben enmarcarse dentro de lo que establece el ordenamiento jurídico superior, garantizando así el respeto a los derechos fundamentales y al Estado de derecho”.⁷

En contraposición, se le atribuye la condición de derecho autónomo, dado que regula relaciones y situaciones específicas que requieren una especialización particular. Esta autonomía se fundamenta en el principio de normatividad que lo informa, permitiendo así que el derecho administrativo desarrolle su propio conjunto de normas y principios.

Adicionalmente, el derecho administrativo es considerado dinámico, lo que se debe a la

⁷ Cassagne, Juan Carlos. **Derecho administrativo Tomo I.** Pág. 123.

naturaleza del servicio público y a la constante evolución de los procedimientos administrativos. Esta dinámica es crucial, ya que la administración pública debe adaptarse rápidamente a las necesidades cambiantes de la sociedad y a las nuevas tecnologías, lo que demanda una capacidad de respuesta eficaz y oportuna.

Asimismo, se trata de un derecho común, aplicable a diversas áreas de la actividad estatal, incluyendo lo municipal, tributario y otros ámbitos. Sus principios generales son relevantes para la regulación de múltiples sectores, lo que resalta su universalidad y versatilidad.

Finalmente, el derecho administrativo se califica como exorbitante. Esta característica se manifiesta en su capacidad para exceder el ámbito del derecho privado, ya que siempre que existe una organización estatal, se aplican normas administrativas.

En este contexto, las relaciones no se establecen en un plano de igualdad entre las partes, dado que el Estado, como sujeto de derecho administrativo, posee facultades de poder público que no tienen equivalencia en las relaciones de derecho privado. Estas características permiten entender la importancia y la complejidad del derecho administrativo en el marco del ordenamiento jurídico guatemalteco y su función en la regulación de la acción estatal.

1.5. La actividad administrativa del Estado

La actividad administrativa del Estado se configura como un conjunto de funciones, tareas

y facultades que este ejerce legalmente, en calidad de persona jurídica de derecho público. Estas actividades pueden clasificarse en tres categorías: “jurídicas, materiales y técnicas. Las actividades jurídicas se centran en la creación y cumplimiento de la ley, garantizando que se respeten los derechos y obligaciones establecidos”.⁸

Las actividades materiales implican el simple desplazamiento de la voluntad del Estado hacia la acción, mientras que las actividades técnicas se basan en conocimientos científicos y técnicos que permiten al Estado desarrollar acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

Para alcanzar el bien común, el ejercicio de la función administrativa del Estado demanda una adecuada organización de sus recursos humanos y materiales. Esta organización busca optimizar la utilización de estos elementos mediante la implementación de criterios de eficiencia, lo que permite que las actividades y medios se estructuren de forma ordenada.

La organización administrativa es, por ende, un proceso de ordenación de los recursos necesarios para perseguir objetivos específicos y asegurar la adecuada integración y coordinación de las actividades estatales.

El marco constitucional de Guatemala establece que el Estado se organiza en tres organismos: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. Dentro del estudio de la actividad

⁸ Murcia Martínez, Lazaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca.** Pág. 4.

administrativa, se pone especial énfasis en la función que realiza el Organismo Ejecutivo el cual tiene su propia estructura y características adaptadas a las necesidades del servicio que debe proporcionar a la población.

La organización administrativa está compuesta por una variedad de elementos que conforman un complejo sistema de atribuciones y competencias. Este sistema busca delimitar el campo de acción de los diferentes órganos administrativos en función de la materia, el grado y el territorio.

Así, se pretende evitar interferencias entre los distintos órganos y asegurar una distribución clara de responsabilidades, tanto frente a la propia administración como ante los administrados que pueden verse afectados por los actos administrativos. Las autoridades están bien definidas, lo que les permite llevar a cabo sus funciones en función de la capacidad técnica del personal encargado.

El funcionamiento de esta organización administrativa exige la implementación de formas de estructuración que respondan a las necesidades que se presentan. Estas estructuras se consideran conforme a criterios políticos o técnicos y se dividen tradicionalmente en centralización, descentralización y autonomía.

La adecuada elección y aplicación de estos sistemas organizativos son cruciales para el funcionamiento efectivo de la actividad administrativa del Estado, garantizando así un servicio eficiente y eficaz para la ciudadanía.



CAPÍTULO II

2. La administración pública

Abordar el tema de la administración pública es de vital importancia, ya que representa el conjunto de estructuras, normas y procedimientos a través de los cuales el Estado gestiona y dirige los recursos públicos para cumplir con sus funciones esenciales.

La administración pública no solo es el medio a través del cual se materializa la función administrativa del Estado, sino que también constituye el espacio donde se ejecutan políticas públicas, se prestan servicios a la ciudadanía y se regula el funcionamiento de las instituciones. Su estudio permite comprender cómo se organiza el aparato estatal, cuáles son sus objetivos y de qué manera se busca garantizar el bien común.

2.1. Definición de la administración pública

Es fundamental abordar la definición de la administración pública antes de adentrarse en su estudio, ya que permite establecer un marco conceptual claro que sirva de base para comprender su alcance, funciones y relevancia en la estructura del Estado. Definir la administración pública es clave para delimitar las actividades, procesos y estructuras a través de las cuales el Estado organiza y gestiona sus recursos, buscando siempre el bienestar común y la eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Además, la correcta comprensión de lo que implica la administración pública facilita el

análisis de cómo las decisiones gubernamentales son implementadas y ejecutadas en los distintos niveles del Estado.

Una primera definición establece la administración pública como: “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.⁹

La definición presentada subraya que, la administración pública no se limita a una única función o estructura, sino que comprende diversas entidades y organismos que actúan en coordinación para cumplir con las responsabilidades estatales. Este enfoque reconoce que la administración pública no es monolítica, sino un sistema complejo en el que intervienen múltiples actores, desde ministerios hasta instituciones descentralizadas, cada uno con competencias específicas.

La mención del ejercicio de la función administrativa es fundamental, ya que establece el rol principal de la administración pública: organizar, dirigir y gestionar las actividades del Estado. Esta función administrativa incluye la regulación, control y ejecución de las políticas públicas y de los actos administrativos que permiten que el Estado cumpla con sus obligaciones. A través de esta función, se garantiza que el aparato gubernamental funcione de manera coherente, eficiente y alineada con los objetivos de la sociedad.

⁹ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública**. Pág. 281.

La prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas son otros componentes cruciales de la definición. Estos aspectos resaltan la responsabilidad de la administración pública en satisfacer las necesidades básicas de la población, como salud, educación, seguridad y transporte.

Estas tareas no solo son esenciales para el desarrollo de un país, sino que también reflejan el compromiso del Estado con el bienestar general. Al incluir la ejecución de obras públicas, se pone de manifiesto la capacidad de la administración para impulsar el desarrollo infraestructural y económico de la nación.

Finalmente, el énfasis en otras actividades socioeconómicas de interés público amplía el espectro de acción de la administración pública hacia áreas que trascienden los servicios tradicionales. Esto puede incluir políticas de promoción económica, proyectos de desarrollo social y cualquier otra actividad que busque mejorar las condiciones de vida de la población. Así, esta parte de la definición reafirma que la administración pública no solo se encarga de la gestión burocrática, sino que también es un motor de cambio social y económico.

Otra importante definición establece la administración pública como: “un segmento del aparato gubernamental del Estado integrado por el conjunto de áreas de la estructura del poder público que en ejercicio de función administrativa desarrollan actividades encaminadas a la consecución de los fines del Estado”.¹⁰

¹⁰ Fernández Ruiz, María Guadalupe y Rivero Ortega, Ricardo. **Derecho administrativo**. Pág. 98.

Esta definición de la administración pública, que la describe como "un segmento del aparato gubernamental del Estado integrado por el conjunto de áreas de la estructura del poder público que en ejercicio de función administrativa desarrollan actividades encaminadas a la consecución de los fines del Estado, resalta aspectos estructurales y funcionales del sistema administrativo estatal.

En primer lugar, se destaca que la administración pública es un segmento específico del aparato gubernamental, lo que implica que forma parte de un conjunto mayor, pero con una función distintiva dentro del Estado. Esta especificación sugiere que, aunque interactúa con otros poderes (legislativo y judicial), la administración pública tiene su propia identidad y responsabilidad, centrada en la gestión y ejecución de las políticas públicas. Además, la referencia a la estructura del poder público resalta que esta rama está organizada de manera jerárquica y formal, garantizando que las actividades del Estado se desarrollen dentro de un marco normativo y constitucional.

Asimismo, la definición pone énfasis en que la administración pública, a través de la función administrativa, es la encargada de materializar los fines del Estado. Esto significa que su rol no es simplemente técnico o burocrático, sino que tiene un propósito más elevado: lograr los objetivos del bienestar social, económico y político definidos por el Estado.

Este enfoque refuerza la idea de que la administración pública no solo actúa de forma reactiva a las demandas sociales, sino que desempeña un papel activo en la implementación de políticas que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y

asegurar el desarrollo del país.

En cuanto a la definición doctrinal mas conocida, se menciona la que establece la administración pública desde el punto de vista formal como: “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹¹

Este enfoque resalta la legitimidad y el mandato que tiene la administración pública para actuar en nombre de la sociedad, lo que implica una responsabilidad significativa en la gestión de recursos y en la implementación de políticas públicas. La administración pública no solo debe asegurar el cumplimiento de su misión, sino que también debe hacerlo de manera eficiente y efectiva, garantizando que las decisiones tomadas respondan a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Esta relación entre el poder político y la administración pública es fundamental, ya que establece un marco dentro del cual se deben operar las instituciones gubernamentales.

Desde una perspectiva material, la definición también enfatiza la importancia de la gestión interna del organismo público y sus interacciones con otros organismos y particulares. Esto sugiere que la administración pública no opera en un vacío; más bien, está inmersa

¹¹ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 4.

en un entramado de relaciones que influyen en su funcionamiento. La capacidad para coordinar esfuerzos con otros organismos y mantener relaciones constructivas con los ciudadanos es crucial para el éxito de sus políticas y programas.

Además, los problemas de gestión mencionados implican que los organismos deben ser capaces de adaptarse a cambios y desafíos, optimizando sus procesos para cumplir con su misión. En este sentido, la administración pública se convierte en un actor clave no solo en la formulación de políticas, sino también en su ejecución efectiva, lo que a su vez impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Asimismo, existe la perspectiva que toma en cuenta la perspectiva de los órganos y entidades estatales que bajo la dirección de funcionarios públicos realizan actividades como la planificación, decisión, ejecución, control y asesoría, subraya su papel central en el funcionamiento del Estado.

Este enfoque destaca que la administración pública es el instrumento mediante el cual el Estado responde a las necesidades sociales, actuando de acuerdo con el marco legal vigente. En este sentido, su función es garantizar que los servicios esenciales y las obras públicas se ejecuten de manera eficiente, buscando siempre el bienestar general de la sociedad.

Por último, desde un punto de vista político, la administración pública puede adoptar un carácter prestacional o subsidiario, dependiendo de su rol en la provisión directa de servicios. Cuando es prestacional, la administración pública se convierte en el vehículo a

través del cual el Estado asume la responsabilidad de ofrecer servicios esenciales ejecutar obras públicas.

2.2. Elementos de la administración pública

Los elementos fundamentales de la administración pública se dividen en cuatro grandes áreas que permiten comprender cómo esta cumple con sus funciones y logra los objetivos que el Estado se ha propuesto.

Estos son el órgano administrativo, la actividad, la finalidad y el medio utilizado. Cada uno de ellos desempeña un papel crucial en el desarrollo de la función administrativa del Estado, estableciendo un sistema coordinado y eficiente que busca alcanzar el bien común.

El órgano administrativo es el primero de estos elementos y se refiere a todos los entes que forman parte de la administración pública. Estos órganos son los instrumentos a través de los cuales se manifiesta la personalidad del Estado y llevan a cabo sus acciones.

Su existencia deriva directamente de la Constitución, lo que les otorga una legitimidad inherente. La administración pública, al estar constituida por diversos órganos, actúa como un todo que ejecuta las decisiones y políticas del Estado, actuando en nombre de este como una persona jurídica de derecho público. Es fundamental no confundir el término órgano con su connotación biológica, pues en el contexto jurídico, es un medio o

instrumento a través del cual el Estado se manifiesta y actúa.

La actividad que desarrolla la administración pública es el segundo elemento y se refiere a las tareas que realiza para cumplir con los servicios públicos a los que está obligada. Esta actividad tiene una naturaleza ejecutiva, ya que la administración no solo planifica, sino que ejecuta directamente políticas públicas.

La prestación de estos servicios es fundamental para el logro de la finalidad del Estado. Desde este punto de vista, la administración pública se estudia en términos de su función formal, es decir, cómo los órganos administrativos actúan de manera coordinada para la prestación de servicios a la población.

El tercer elemento es la finalidad de la administración pública, que es esencialmente teleológica, orientada al bien común o bienestar general. Esta finalidad se fundamenta no solo en la doctrina, sino también en la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su Artículo 1 establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y la familia, siendo su fin supremo el bien común. En este sentido, la administración pública es el vehículo a través del cual el Estado busca garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, el medio utilizado por la administración pública es el servicio público, que actúa como el instrumento necesario para cumplir su finalidad. A través del servicio público, la administración desarrolla sus actividades, garantizando que los ciudadanos tengan acceso a los bienes y servicios esenciales que les permitan mejorar su calidad de

vida. Por lo cual, la administración pública actúa mediante la ejecución de sus servicios coordinando sus recursos humanos y materiales para cumplir con su principal propósito: el bienestar general de la población.

También el hablar de elemento de la administración pública se ha planteado el análisis de los elementos que conforman o que se desprenden de su definición y que permiten comprender su función y objetivos en el contexto de un grupo social organizado, como lo es el Estado. Estos elementos se pueden concretar de la siguiente manera:

- a) Objetivo: “La administración pública, como cualquier otra forma de administración, está orientada a alcanzar ciertos fines o resultados, que en este caso, corresponden a los objetivos del Estado”.¹² El fin último de la administración pública es el bienestar general o el bien común, como lo establece la Constitución en muchos países, incluido Guatemala.
- b) Eficacia: “En la administración pública, este concepto se refiere a la capacidad de lograr los objetivos y cumplir con los servicios que requiere la población de manera oportuna y adecuada, garantizando que las acciones del Estado tengan el impacto necesario en el tiempo y forma previstos”.¹³
- c) Eficiencia: “Este elemento se refiere al uso óptimo de los recursos disponibles”.¹⁴ En

¹² Galindo Camacho, Miguel. **Teoría de la administración pública**. Pág. 2.

¹³ **Ibíd.**

¹⁴ **Ibíd.** Pág. 3

la administración pública, la eficiencia implica gestionar recursos económicos humanos y materiales de manera que se minimicen los costos y se maximicen los beneficios para la sociedad, siempre asegurando una calidad adecuada en la prestación de los servicios.

- d) Grupo social: “La administración pública siempre se desarrolla dentro de un grupo social, en este caso, la sociedad organizada bajo el marco de un Estado”.¹⁵ Es decir, sus actividades y decisiones están dirigidas a satisfacer las necesidades de la comunidad.
- e) Coordinación de recursos: “La administración pública requiere la combinación y organización eficiente de los diversos recursos (humanos, financieros, técnicos) para cumplir con sus tareas”.¹⁶ Esto implica sistematizar y analizar cómo se utilizan estos recursos para garantizar que se orienten adecuadamente hacia la consecución de los fines del Estado.
- f) Productividad: Este concepto se refiere a la relación entre los insumos utilizados y los resultados obtenidos. En la administración pública, la productividad implica maximizar los resultados sociales y económicos con los recursos públicos disponibles, asegurando que se alcancen los mayores beneficios posibles para la población con los menores costos.

¹⁵ **Ibíd.**

¹⁶ **Ibíd.**

En conjunto, estos elementos conforman un marco integral que permite definir a administración pública como un proceso cuyo fin es la coordinación eficiente y eficaz de los recursos del Estado para lograr sus objetivos, garantizando el bienestar de la sociedad.

2.3. Principios históricos de la administración pública

Los principios históricos de la administración pública, tal como los estableció Carlos Juan Bonnín a inicios del siglo XIX, ofrecen una base fundamental para entender el desarrollo y la naturaleza de esta función dentro del Estado moderno.

Bonnín, uno de los primeros teóricos de la administración pública, delineó cuatro principios esenciales que guían el entendimiento de esta actividad. Estos principios son de gran relevancia histórica, ya que vinculan la administración pública con la organización social y con la ejecución efectiva de las leyes en beneficio del interés general.

En primer lugar, Bonnín afirmó que: “la administración nació con la asociación o comunidad, lo que implica que la necesidad de organizar y gestionar asuntos públicos surge de la propia existencia de la vida en sociedad”.¹⁷

En este sentido, desde las primeras formas de organización social, ya sea en tribus, ciudades-estado o naciones, la administración ha sido una función inherente a la vida

¹⁷ Bonnín, C. J. Baptiste. **Compendio de los principios de administración**. Págs. 14 y 37.

comunitaria. El propósito fundamental de la administración ha sido garantizar convivencia y el orden mediante la toma de decisiones que favorezcan el bien común.

El segundo principio establecido por Bonnin es que: “la conservación de la comunidad es el principio de la administración”.¹⁸ Este punto subraya que la finalidad esencial de la administración pública es preservar el bienestar y la estabilidad de la sociedad. La administración no es un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar que las estructuras sociales y las relaciones entre los individuos y el Estado se mantengan armónicas y funcionales a lo largo del tiempo.

El tercer principio, que Bonnin enunció al afirmar que: “la administración es el gobierno de la comunidad, revela que la administración pública está estrechamente ligada a la función de gobierno”.¹⁹ A través de la administración, el gobierno ejecuta las políticas y decisiones que buscan satisfacer las necesidades colectivas. La administración pública se convierte así en un instrumento para aplicar las decisiones políticas y garantizar que se cumplan las normativas establecidas por el Estado.

Finalmente, Bonnin señala que la acción social es el carácter de la administración pública y su atribución es la ejecución de leyes de interés general. Esto significa que la administración tiene una naturaleza eminentemente social, ya que su principal objetivo es atender las necesidades colectivas de la comunidad. A través de la ejecución de las leyes, la administración pública actúa como intermediaria entre los individuos y la comunidad, gestionando aquellos aspectos de la vida social que afectan a todos los

¹⁸ **Ibíd.**

¹⁹ **Ibíd.**

ciudadanos, como los servicios públicos, la infraestructura y las políticas de bienestar.

En conjunto, estos principios históricos establecidos por Carlos Juan Bonnín siguen siendo relevantes en la actualidad, ya que resaltan el papel de la administración pública como una herramienta clave para el gobierno y el bienestar social. La administración no solo es responsable de la ejecución de políticas y leyes, sino que también es el vehículo mediante el cual el Estado cumple su misión de proteger y servir a la comunidad.

En cuanto a los principios actuales de la administración pública, se destacan una serie de principios fundamentales que guían el actuar de la administración pública moderna. Estos principios aseguran que la gestión pública se lleve a cabo de manera justa, equitativa y orientada al bien común. A continuación, se mencionan algunos de los principios clave:

- a) Principio de igualdad ante la ley: Este principio se manifiesta en varias formas, como la igualdad de acceso a la función pública, la igualdad de los usuarios ante los servicios públicos, la igualdad entre funcionarios de la misma categoría, y la igualdad de las personas frente a las cargas públicas. Esto asegura que todos los ciudadanos reciban un trato justo y equitativo por parte de la administración pública.
- b) Principio de imparcialidad: La administración pública debe actuar sin sesgos ni intereses personalistas, garantizando que sus decisiones y acciones sean objetivas y orientadas hacia el bienestar general, sin favoritismos ni discriminación.

- c) "Principio de respeto al derecho de defensa (o el principio "audi alteram partem")
- Toda decisión que pueda afectar gravemente a un ciudadano o funcionario debe ser precedida por la oportunidad de que este sea escuchado y pueda presentar sus puntos de vista antes de que se emita una resolución definitiva.
- d) Principio de no retroactividad: Las decisiones administrativas no pueden ser aplicadas retroactivamente, protegiendo así la seguridad jurídica de los administrados al garantizar que las normas y resoluciones no afecten situaciones pasadas.
- e) Principio del paralelismo de las formas: Según este principio, una decisión administrativa solo puede ser modificada, derogada o revocada por otra decisión de la misma autoridad que emitió la primera y siguiendo los mismos procedimientos formales.
- f) Principio de fundamentación de las decisiones: Toda decisión administrativa debe estar justificada y debe explicitar las razones o motivos que sustentan su contenido, lo que asegura transparencia y claridad en el ejercicio de la función pública.
- g) Principio de remuneración adecuada: Los funcionarios públicos deben ser debidamente remunerados por los servicios que prestan, con el fin de promover su lealtad y eficiencia en el desempeño de sus funciones".²⁰

²⁰ Castillo González, Jorge Mario. **Op. Cit.** Pág. 135.

- h) Principio del interés general o bien común: Toda actuación administrativa debe estar orientada a promover el interés general o el bien común, lo que implica que las decisiones públicas deben enfocarse en beneficiar a la sociedad en su conjunto.

Estos principios actuales son fundamentales para garantizar que la administración pública funcione de manera ética, transparente y eficaz, cumpliendo con su objetivo de servir a la sociedad de forma equitativa y justa.

2.4. Pasos de la función administrativa de la administración pública

La función administrativa es el conjunto de actividades realizadas por la administración pública para cumplir con los objetivos del Estado y proporcionar servicios a los ciudadanos. Este proceso está basado en principios que garantizan su legalidad, eficiencia y eficacia. La correcta ejecución de la función administrativa se organiza en cinco pasos fundamentales: planificación, coordinación, organización, dirección y control, los cuales son esenciales para el funcionamiento adecuado del aparato estatal y su interacción con la sociedad.

- a) Planificación: la planificación es el primer paso de la función administrativa y consiste en la determinación anticipada de los objetivos y las acciones necesarias para alcanzarlos. Implica una visión hacia el futuro, donde se identifican las necesidades actuales y se proyectan las soluciones que deben implementarse para satisfacerlas.

Según Reyes Ponce: “la planificación es esencial para evitar la improvisación, y establece

un curso de acción concreto, definiendo los principios que guiarán el proceso, secuencias de operaciones y los tiempos necesarios para su realización”.²¹ Es un proceso que asegura que las acciones de la administración pública sean coherentes y estén orientadas a la consecución de los fines del Estado. En Guatemala, la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) es la encargada de coordinar la planificación dentro de la administración pública centralizada.

b) Coordinación: la coordinación es el proceso mediante el cual se armonizan las acciones y los recursos dentro de la administración pública. Este paso es esencial para garantizar que todas las actividades planificadas se ejecuten de manera coherente y eficiente, evitando duplicidades o conflictos entre los diferentes órganos del Estado.

Reyes Ponce señala que la coordinación integra los elementos materiales y humanos necesarios para el adecuado funcionamiento del organismo, vinculando lo estático (planeación y organización) con lo dinámico (dirección y ejecución). Este principio es permanente en la administración pública, ya que constantemente se debe estar ajustando y alineando los recursos y esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos.

c) Organización: La organización implica estructurar y distribuir de manera eficiente las tareas dentro de la administración pública. Según Terry, citado por Reyes, la organización es el arreglo de funciones y la distribución de responsabilidades y autoridad entre los miembros de la administración para alcanzar un objetivo común. Este paso establece la

²¹ Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas**. Pág. 165.

jerarquía, define los niveles de autoridad y responsabilidad, y distribuye las funciones entre los distintos órganos administrativos. La organización permite que los recursos humanos y materiales se utilicen de manera eficiente, asegurando que las actividades de la administración se realicen de forma ordenada y coordinada, contribuyendo al logro de los objetivos del Estado.

d) Dirección: la dirección es el proceso mediante el cual se orientan y conducen las acciones de los subordinados para cumplir con los planes establecidos. Se refiere al liderazgo y la toma de decisiones por parte de los administradores, quienes delegan autoridad y vigilan la correcta ejecución de las órdenes emitidas.

Según Calderón, la dirección: “implica la toma de decisiones y la supervisión constante para garantizar que todo lo planeado se ejecute de manera efectiva”.²² Este paso es fundamental para lograr que los objetivos de la administración pública se materialicen en acciones concretas.

e) Control: el control es el último paso de la función administrativa y consiste en la evaluación y medición de los resultados obtenidos en relación con los objetivos previamente establecidos. Este proceso permite identificar desviaciones, corregir errores y formular nuevos planes que mejoren la eficiencia de la administración pública.

En conjunto, estos cinco pasos son la base del quehacer de la administración pública, y

²² Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 13.

permiten que el Estado cumpla con su función de proporcionar servicios a la ciudadanía de manera eficiente, transparente y legal.

2.5. Organización de la administración pública

La Constitución Política de la República de Guatemala establece los principios fundamentales sobre los cuales se organiza la administración pública del país. Este ordenamiento supremo garantiza la división de poderes y define las atribuciones de los organismos del Estado, los cuales son responsables de llevar a cabo funciones esenciales para el desarrollo y funcionamiento del país.

La administración pública está estructurada principalmente en tres organismos: el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial, cada uno con su respectivo fundamento constitucional.

- El Organismo Ejecutivo: este es un órgano que tiene un rol central en la administración pública de Guatemala. La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 182, establece que el Presidente de la República es el jefe del Organismo Ejecutivo, elegido por sufragio universal para un periodo de cuatro años. Este artículo, junto con el Artículo 183, le otorga la responsabilidad de dirigir la política general del gobierno, ejecutar las leyes y coordinar la administración pública en todas sus ramas.

Bajo su mando se encuentran los ministerios, que según el Artículo 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala, son los encargados de ejecutar las disposiciones

del Presidente en sus respectivas áreas, como salud, educación, economía y seguridad

La administración pública centralizada y descentralizada también se organiza bajo el Organismo Ejecutivo, con las entidades descentralizadas, como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que operan con cierto grado de autonomía, pero bajo la supervisión general del Ejecutivo. Adicionalmente se encuentran otras entidades como las Municipalidades de cada uno de los municipios de los 22 departamentos del país, las cuales tienen también una administración pública descentralizada.

- El Organismo Legislativo: Este lo integra el Congreso de la República de Guatemala, establecido en el Artículo 157 de la Constitución, conforma el Organismo Legislativo. Este órgano es clave para la organización de la administración pública, ya que tiene la facultad de legislar y crear las normas que rigen la vida institucional del país, incluyendo aquellas que regulan el funcionamiento y la estructura de los demás organismos del Estado.

El Artículo 171 establece las atribuciones específicas del Congreso, que incluyen la aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, la fiscalización de las acciones del Organismo Ejecutivo y la creación de leyes que afecten a la administración pública. Además, el Congreso puede realizar interpelaciones a los ministros y altos funcionarios del Ejecutivo para exigirles rendición de cuentas sobre la gestión administrativa, lo cual es un importante mecanismo de control político.

- El Organismo Judicial: El Organismo Judicial, regulado por el Artículo 203 de la

Constitución Política de la República de Guatemala, también forma parte de la organización de la administración pública toda vez que por medio de la Corte Suprema de Justicia, es el encargado de la administración de justicia y de velar por el respeto a la legalidad en todos los actos de la administración pública. Este organismo tiene el mandato de garantizar el debido proceso y de resolver los conflictos que surjan dentro de la estructura del Estado, incluidos los derivados de actos administrativos.

El Artículo 204 de la Constitución Política establece que las resoluciones judiciales son obligatorias y deben ser acatadas por todas las autoridades del país, incluidas aquellas del Organismo Ejecutivo. Este control de la legalidad que ejerce el Organismo Judicial es esencial para asegurar que los funcionarios públicos actúen dentro de los márgenes de la ley y respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Como ya se han analizado los tres organismos del Estado, estos son denominados órganos principales o primarios debido a su relevancia dentro de la estructura estatal. El Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial actúan como pilares fundamentales en la organización del Estado de Guatemala. Sin embargo, es crucial señalar que entre ellos no debe existir subordinación, ya que el principio de separación de poderes establece que cada uno tiene funciones específicas e independientes. En su lugar, se promueve una recíproca coordinación y colaboración para asegurar el equilibrio y el correcto funcionamiento del sistema democrático. De esta manera, en conjunto forman la Administración del Estado de Guatemala, garantizando el cumplimiento de las funciones esenciales para el desarrollo del país y la protección de los derechos de sus ciudadanos.

CAPÍTULO III

3. El control de la función administrativa del Estado

El control de la función administrativa del Estado es un tema de vital importancia, ya que garantiza que las actividades realizadas por los organismos públicos se desarrollen conforme a los principios de legalidad, transparencia y eficiencia. En cualquier sistema democrático, es fundamental que las acciones del Estado, a través de sus instituciones, sean supervisadas para evitar el abuso de poder, la corrupción y la ineficacia administrativa.

3.1. Concepción del control administrativo

El control administrativo tiene gran relevancia en la gestión y administración de la cosa pública que se refiere al conjunto de mecanismos, procedimientos y normativas mediante los cuales se supervisa y regula la actuación de los órganos del Estado en el ejercicio de su función administrativa. Existen diversas concepciones que abordan esta temática desde distintos enfoques:

Una primera perspectiva sostiene que: “es la evaluación y medición de la ejecución de los planes, con el fin de detectar y prever desviaciones para establecer las medidas correctivas necesarias. Permite que las actividades y procesos en las empresas se efectúen de la mejor manera y se puedan solventar los problemas que surjan, así como obtener aprendizajes a partir de la realización de estos procesos para poder hacer

mejoras a futuro”.²³

Este enfoque demuestra que el control administrativo busca identificar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y detectar desviaciones en la ejecución. Al hacerlo, se facilita la toma de decisiones informadas y se establecen medidas correctivas oportunas, lo que minimiza el impacto negativo de posibles problemas y promueve un entorno de mejora continua.

Además, esta concepción fomenta el aprendizaje organizacional al permitir reflexionar sobre las experiencias pasadas, lo que contribuye a la innovación y la optimización de procesos futuros. Al identificar y analizar las causas de las desviaciones, el control administrativo se convierte en una herramienta clave para resolver problemas de manera efectiva. En este sentido, no solo garantiza el cumplimiento de objetivos, sino que también potencia el crecimiento y la resiliencia organizacional, convirtiéndose en un elemento indispensable para el éxito sostenible en un entorno dinámico y competitivo.

Otro concepto importante sobre control administrativo lo establece como: “aquel que se concreta ya a órganos propiamente internos de la Administración o a organismos externos, paralelos o independientes de aquellos y que están llamados a ejercer fiscalización sin forma de juicio o por vía de conocimiento de recursos administrativos no contenciosos, o aun predominantemente de oficio”.²⁴

²³ Hernández, Mónica. **La importancia del control de la administración**. <https://www.uic.mx/noticias/la-importancia-del-control-en-la-administracion/> (Guatemala, 5 de agosto de 2023).

²⁴ Silva Cinma, E. **Derecho administrativo chileno y comparado**. Pág. 42.

En este enfoque, el control se ejerce sin necesidad de un juicio formal, lo que permite una intervención más ágil y proactiva en la supervisión de la administración pública. Esto implica que los organismos encargados de la fiscalización tienen la responsabilidad de actuar no solo en respuesta a quejas o recursos administrativos, sino que pueden ejercer su función de oficio, asegurando así una vigilancia continua sobre las actividades administrativas.

Este tipo de control administrativo promueve una cultura de transparencia y responsabilidad dentro de la administración pública, al establecer mecanismos que evitan la impunidad y garantizan que las decisiones y acciones de los órganos del Estado se alineen con los principios de legalidad y eficiencia.

Al tener organismos externos con capacidad de fiscalización, se fomenta un equilibrio de poderes y se fortalece la rendición de cuentas, lo cual es crucial para mantener la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. En este contexto, la fiscalización se convierte en un componente vital para la legitimidad y efectividad del funcionamiento administrativo del Estado, contribuyendo a un gobierno más responsable y orientado al bienestar público.

Una concepción adicional se refiere al control administrativo como: “El control administrativo es la etapa de la gestión administrativa que se refiere a la evaluación de procesos y del rendimiento administrativo, así como de la identificación de desviaciones

y posibles anomalías”.²⁵

3.2. Órganos de control del Estado

Los órganos e instituciones de control de la función administrativa del Estado en Guatemala son fundamentales para asegurar la transparencia, la legalidad y la eficiencia en la gestión pública. La estructura de control está diseñada para que cada uno de estos organismos actúe de manera complementaria, con el objetivo de supervisar y fiscalizar las acciones del Estado, promoviendo la rendición de cuentas y la protección de los derechos de los ciudadanos. A continuación, se analizan los principales órganos e instituciones que forman parte de este sistema de control.

La Contraloría General de Cuentas es otro de los pilares en el control administrativo del Estado. Esta entidad está regulada por los artículos 232 al 236 de la Constitución Política de la República y por la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, busca realizar la fiscalización de la gestión financiera del Estado, lo cual implica llevar a cabo auditorías y controles sobre el uso de los recursos públicos.

La Contraloría tiene la potestad de sancionar a los funcionarios que incurran en irregularidades en el manejo de los fondos estatales, así como de promover acciones legales ante el Ministerio Público en casos de corrupción. De esta manera, la Contraloría

²⁵ Sánchez Galán, Javier. **Control administrativo**. <https://economipedia.com/definiciones/control-administrativo.html> (Guatemala, 6 de agosto de 2023).

contribuye a prevenir el uso indebido de los recursos públicos y a promover la transparencia en la administración de los mismos, lo que es vital para mantener la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

El Ministerio Público, conforme al artículo 251 de la Constitución y la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Número 40-94 del Congreso de la República de Guatemala, es el encargado de investigar y perseguir los delitos en Guatemala. No obstante, su rol en el control administrativo va más allá de la mera persecución penal, ya que tiene la responsabilidad de supervisar la legalidad de los actos administrativos y de investigar posibles delitos cometidos por funcionarios públicos.

Esto incluye casos de corrupción y violaciones a los derechos de los ciudadanos, lo que garantiza que los servidores públicos actúen dentro del marco legal y que cualquier abuso de poder sea sancionado adecuadamente. Así, el Ministerio Público se convierte en un actor crucial para el mantenimiento del estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales.

La Procuraduría General de la Nación es otra entidad clave en el sistema de control administrativo. Establecida en el Artículo 252 de la Constitución Política de la República la Procuraduría General de la Nación tiene la finalidad de asesorar y representar al Estado en procesos judiciales.

Su labor es esencial para garantizar que las decisiones administrativas se ajusten a la legalidad y que los derechos de los ciudadanos sean respetados en todas las instancias

del proceso administrativo.

La Procuraduría de los Derechos Humanos, conforme a los Artículos 274 y 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encarga de velar por el respeto de los derechos humanos en Guatemala. Este órgano actúa de manera independiente del gobierno, pero colabora con otras entidades para asegurar que se cumplan los derechos fundamentales.

Su labor incluye la recepción de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos y la promoción de políticas públicas que fortalezcan la protección de estos derechos en el país. La Procuraduría de los Derechos Humanos desempeña un papel crucial en la defensa de los ciudadanos frente a posibles abusos de la administración pública, garantizando que cada individuo tenga acceso a justicia y reparación en caso de violaciones.

Finalmente, la Corte de Constitucionalidad, regulada por los Artículos 268 al 272 de la Constitución Política de la República y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad Decreto Número 1-86, actúa como el máximo órgano de control constitucional en Guatemala. Su principal función es garantizar que las leyes y actos de la administración pública se ajusten a la Constitución Política de la República, protegiendo así los derechos fundamentales de la población.

La Corte de Constitucionalidad tiene la autoridad para resolver conflictos de constitucionalidad y revisar la legalidad de las acciones gubernamentales, lo que es

esencial para el mantenimiento del estado de derecho y la supremacía constitucional.

De manera que, estos órganos e instituciones de control de la función administrativa del Estado en Guatemala, al operar de manera independiente y coordinada, contribuyen significativamente a la consolidación de un Estado democrático. Su labor es fundamental para promover la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto por los derechos humanos en la gestión pública.

A través de su acción, se busca garantizar que la administración pública actúe de manera eficiente, justa y conforme a los principios constitucionales, fortaleciendo así la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y en el proceso democrático en general.

3.3. Medios de control de la función administrativa en Guatemala

Los medios de control de la administración pública son esenciales para garantizar que las actividades del Estado se realicen en conformidad con los principios de legalidad, eficiencia y transparencia. Estos mecanismos, que pueden ser internos o externos, permiten la supervisión y corrección de las acciones de la administración pública para evitar abusos de poder, proteger los derechos de los ciudadanos y asegurar el adecuado uso de los recursos públicos. A continuación, se examinan los principales medios de control de la administración pública en Guatemala, desde el ámbito interno hasta el constitucional y judicial.

- El control interno: es ejercido dentro de la propia estructura de la administración

pública: “Se realiza internamente dentro de la administración pública”.²⁶ Este tipo de control se realiza de manera jerárquica, es decir, el órgano superior supervisa y evalúa las acciones de los órganos inferiores. Este control se lleva a cabo mediante la aplicación de sanciones que pueden ir desde una amonestación verbal o escrita hasta sanciones más graves, dependiendo de la falta cometida.

La función de este control es corregir desviaciones en la gestión administrativa sin necesidad de recurrir a mecanismos externos, lo que permite una corrección más inmediata y eficiente dentro del mismo órgano gubernamental.

- Control directo: este se ejerce a través de los recursos administrativos presentados por los ciudadanos ante la administración pública. Estos recursos permiten a los particulares impugnar las decisiones o actos administrativos que consideren injustos o contrarios a la ley.

En Guatemala, los principales recursos administrativos son la revocatoria y la reposición, regulados por la Ley de lo Contencioso Administrativo. Estos mecanismos son una herramienta directa que permite a los ciudadanos ejercer su derecho a la tutela administrativa sin necesidad de acudir a instancias judiciales, buscando la corrección de decisiones administrativas dentro de la propia estructura gubernamental.

- Control judicial o privativo: se realiza por medio del proceso contencioso

²⁶ Calderon Morales, Hugo Haroldo. **Op. Cit.** Pág. 14.

administrativo, en el cual los particulares pueden impugnar los actos administrativos ante un juez. Este mecanismo de control no es directo, ya que requiere la intervención de un tribunal para evaluar la legalidad de las decisiones administrativas. Según la Ley de lo Contencioso Administrativo, los ciudadanos pueden acudir a esta vía cuando los recursos administrativos internos no resuelven de manera favorable sus reclamaciones, brindando así una instancia judicial especializada que garantiza una revisión imparcial y objetiva de los actos del Estado.

- Control constitucional se lleva a cabo a través de los mecanismos de amparo y las acciones de inconstitucionalidad de las leyes, regulados por la Constitución Política de la República de Guatemala. Estos mecanismos son vitales para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando los actos de la administración pública violan garantías constitucionales. La Corte de Constitucionalidad es el órgano encargado de resolver estos conflictos, asegurando que las decisiones de la administración pública se ajusten al marco constitucional y protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a posibles abusos de poder.
- El control de los derechos humanos: se realiza a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Procurador de los Derechos Humanos, ambos establecidos en los artículos 273 y 274 de la Constitución. Estas instituciones velan por el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a la administración pública, actuando de manera independiente del gobierno.

Este tipo de control es esencial para garantizar que los derechos humanos no sean

vulnerados por las acciones de la administración, y permiten que los ciudadanos presenten quejas o denuncias ante estas entidades cuando se consideran afectados en sus derechos.

- Control del gasto público: la Contraloría General de Cuentas juega un papel fundamental. Regulada por el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, su principal función es fiscalizar el manejo de los fondos públicos, asegurándose de que el gasto se realice de manera eficiente y transparente.

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) se encarga de la recaudación de impuestos, mientras que el Ministerio de Finanzas Públicas distribuye los recursos. Este control financiero es esencial para evitar el mal uso de los fondos públicos y garantizar que los recursos del Estado se utilicen adecuadamente en beneficio de la ciudadanía.

- Control parlamentario: se ejerce a través de la interpelación de los ministros del Estado. En este proceso, el Congreso de la República puede citar a cualquier funcionario público para que rinda cuentas de sus acciones. Si los diputados consideran que el funcionario ha actuado de manera inadecuada, pueden emitir un voto de desconfianza, lo cual puede llevar a la destitución del funcionario.

Este mecanismo de control parlamentario está regulado por los artículos 166 y 167 de la Constitución y representa una herramienta política para supervisar y controlar las acciones del Ejecutivo y otros altos funcionarios del Estado.

En conclusión, los medios de control de la administración pública en Guatemala abarcan una amplia gama de mecanismos, desde el control interno hasta los procesos judiciales y constitucionales. Estos mecanismos son fundamentales para garantizar la legalidad, transparencia y eficiencia en la gestión pública, protegiendo los derechos de los ciudadanos y asegurando que los recursos del Estado se utilicen de manera adecuada.

3.4. La fiscalización ciudadana para efectuar el control administrativo

La fiscalización ciudadana se ha convertido en un aspecto fundamental para garantizar el control administrativo en la función pública. Este tipo de fiscalización permite que la ciudadanía participe activamente en la supervisión de las acciones del Estado, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia y a la transparencia en el ejercicio del poder.

A través de la fiscalización ciudadana, se busca que los actos de los órganos administrativos se mantengan dentro de los marcos de legalidad, eficiencia, y justicia, previniendo prácticas corruptas o abusos de poder.

Uno de los principales mecanismos mediante los cuales se efectúa la fiscalización ciudadana es el derecho al acceso a la información pública. Este derecho otorga a los ciudadanos la posibilidad de solicitar y obtener información sobre las actividades y decisiones de los entes administrativos.

Este tipo de control se lleva a cabo mayormente mediante solicitudes de acceso a la

información pública, amparadas en la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala. Esta legislación establece el derecho de cualquier persona a acceder a información en poder de las entidades públicas, facilitando un mecanismo efectivo para el monitoreo y la vigilancia ciudadana sobre las actividades del Estado.

Por otro lado, la transparencia resultante de estas solicitudes permite detectar posibles irregularidades, fomentar la rendición de cuentas y asegurar que las acciones de la administración pública se desarrollen dentro de los principios de legalidad y eficiencia. Asimismo, esta participación activa ayuda a prevenir actos de corrupción y abusos de poder, creando un entorno donde la ciudadanía contribuye a la mejora continua de la gestión estatal.

Además, la Ley de Acceso a la Información Pública refuerza la participación ciudadana al garantizar procedimientos claros para obtener la información solicitada, así como sanciones para aquellas entidades que nieguen o dilaten el acceso a la información sin justificación válida. En conjunto, esta fiscalización fortalece la relación entre el Estado y la sociedad, ya que promueve un Estado más abierto, receptivo y responsable frente a sus ciudadanos. Complementando este control, instituciones como la Contraloría General de Cuentas y la Procuraduría de los Derechos Humanos desempeñan un papel vital al procesar denuncias o quejas sobre la falta de transparencia en la administración pública.

CAPÍTULO IV

4. La ineficacia de los medios de control en la función administrativa del Estado y sus implicaciones para la transparencia y la rendición de cuentas

La ineficacia de los medios de control de la función administrativa del Estado en Guatemala es un tema de gran relevancia, ya que está estrechamente vinculado con la transparencia y la rendición de cuentas, principios fundamentales para un buen gobierno.

A pesar de contar con diversos mecanismos de control, como la fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, el control político a través del Congreso de la República, y el control constitucional por medio de la Corte de Constitucionalidad, estos no han sido suficientemente eficaces para garantizar que las autoridades y funcionarios públicos actúen con rectitud y en apego a la ley.

La falta de resultados tangibles en la lucha contra la corrupción, el uso indebido de recursos y la impunidad que caracteriza muchas gestiones públicas, evidencia que los sistemas actuales no están cumpliendo con su propósito de controlar y sancionar las irregularidades de manera eficiente.

El análisis de esta ineficacia resulta crucial, ya que afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado y perpetúa prácticas corruptas que erosionan el funcionamiento de la democracia. Asimismo, la ineficacia de estos mecanismos debilita la capacidad del Estado para administrar justicia y garantizar un manejo adecuado de los

recursos públicos. Sin un control efectivo, la rendición de cuentas se ve comprometida lo que facilita la continuidad de prácticas opacas y falta de responsabilidad por parte de los funcionarios públicos. Por lo tanto, abordar este tema no solo busca identificar las debilidades en los actuales sistemas de control, sino también proponer soluciones que fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas, pilares esenciales para el desarrollo de una gestión pública ética y responsable.

4.1. La transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son dos principios fundamentales para el buen funcionamiento de las entidades públicas que conforman el aparato estatal. Ambos conceptos están interrelacionados y su correcta implementación es esencial para combatir la corrupción, promover la eficiencia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

La transparencia se refiere: “al deber de las entidades públicas de actuar de manera abierta, accesible y clara, proporcionando a los ciudadanos información veraz y oportuna sobre sus actividades, decisiones y el uso de los recursos públicos”.

La transparencia tiene como objetivo que: “los ciudadanos controlen los actos públicos, esto es, que puedan efectuar una constante revisión y monitoreo del conjunto de obligaciones que deberán seguir los gobernantes en el ejercicio de la función pública y en la ejecución de los actos administrativos del Estado, obligaciones y normas de

requerimiento obligatorio para una correcta tutela de los intereses públicos”.²⁷

Algunas de esas obligaciones de los gobernantes para que operen correctamente los actos de las administraciones públicas implican, entre otros, las siguientes prácticas:

- “Igualdad en el tratamiento de los competidores en la adjudicación de contratos de Estado; la información oportuna y veraz para todas las partes, y la racionalidad y la justicia en las adjudicaciones de los actores de estado. Internacionalmente, se reconocen-entre otros-los siguientes principios:
- Escogimiento del contratista mediante un acto de selección de contratista, salvo en los casos en que la ley autorice la contratación directa.
- En los procesos de selección de contratistas, los proponentes tendrán oportunidad conocer los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones, o controvertirlas cuando ello legalmente proceda”.²⁸
- Las actualizaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos a los proponentes, a cualquier persona con certificado de postor para el tipo de obra que se trate y a cualquier centro estadístico y de

²⁷ Ordoñez, Jaime. **Transparencia, rendición de cuentas y derechos humanos**. Pág. 16.

²⁸ **Ibíd.** Pág. 17.

investigación.

- Las autoridades expedirán, a costa de los interesados, copias de las actuaciones y propuestas recibidas, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes, procedimientos y privilegios.
- Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.
- Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley, igualmente, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratistas y los demás requisitos prevista en la prevista Ley”.

Este principio es fundamental para permitir que la sociedad civil y otros actores puedan ejercer un control sobre el funcionamiento del Estado. La importancia de la transparencia radica en su capacidad para reducir la opacidad en la administración pública, previniendo la corrupción y permitiendo que los ciudadanos y otras entidades realicen una supervisión efectiva. Al hacer accesible la información, se fortalece el control social y se promueve una cultura de responsabilidad y ética dentro de las instituciones del Estado. Además, la transparencia contribuye a mejorar la eficiencia administrativa al promover la toma de

decisiones informadas y responsables. Este principio se encuentra regulado textualmente en el Artículo 3 en el cual se establecen los principios que rigen a la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto número 57-2008 del Congreso de la República estableciendo la: “Transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública”.

Por su parte, la rendición de cuentas es el proceso mediante el cual los funcionarios públicos y las instituciones del Estado informan, explican y justifican sus acciones ante la ciudadanía, y están sujetos a sanciones en caso de incumplimientos.

Este principio asegura que quienes ejercen poder en nombre del Estado lo hagan de manera responsable y que puedan ser evaluados por sus acciones y resultados. La rendición de cuentas incluye tanto la obligación de reportar sobre la gestión de recursos públicos como la capacidad de ser sancionado por irregularidades o mal desempeño.

En cuanto a la importancia de la rendición de cuentas radica en que permite verificar si los recursos públicos se utilizan de manera adecuada y si las decisiones administrativas son coherentes con los fines del bien común.

Sin un sistema efectivo de rendición de cuentas, se fomenta la impunidad y la corrupción, debilitando la confianza pública en las instituciones. La rendición de cuentas no solo se limita a aspectos financieros, sino que también abarca la evaluación de políticas públicas, la implementación de programas y el desempeño de los funcionarios.

4.2. La falta de aplicación efectiva de los medios de control vigentes

La falta de aplicación efectiva de los medios de control vigentes en Guatemala ha tenido consecuencias significativas para la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. A pesar de contar con diversos mecanismos diseñados para supervisar las acciones del Estado, su funcionamiento ha demostrado ser ineficaz en muchas ocasiones, lo que ha generado una sensación de impunidad y debilitado la confianza ciudadana en las instituciones.

Entre los principales medios de control que se han visto afectados por estas deficiencias se encuentran el control judicial, el control constitucional, el control parlamentario, el control del respeto a los derechos humanos y el control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas.

El control judicial, cuyo objetivo es garantizar que las actuaciones administrativas se ajusten al marco legal, ha mostrado falencias importantes, como la lentitud de los procesos judiciales, lo que provoca que los casos relacionados con la administración pública se dilaten, limitando así su efectividad.

Además, la falta de independencia judicial en algunos casos ha debilitado la imparcialidad de las decisiones, y el acceso limitado a la justicia para muchos ciudadanos, especialmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad, ha restringido su capacidad de fiscalización.

En cuanto al control constitucional, ejercido principalmente por la Corte Constitucional, las principales deficiencias incluyen la falta de celeridad en la resolución de casos, lo que impide corregir de manera oportuna las violaciones a la Constitución. Además, la politización de la Corte ha sido un problema recurrente, ya que las decisiones judiciales pueden verse influenciadas por intereses externos, afectando su rol de contrapeso. Finalmente, la aplicación inconsistente de precedentes judiciales ha generado incertidumbre jurídica, debilitando aún más la capacidad de este mecanismo de control.

En el control parlamentario, que incluye herramientas como la interpelación de ministros y las comisiones investigadoras, también ha sido limitado por la instrumentalización política de estos mecanismos. En muchos casos, las interpelaciones se han utilizado con fines políticos y no para una fiscalización genuina, lo que desvirtúa su propósito. Adicionalmente, la falta de seguimiento a las conclusiones de las comisiones investigadoras y la escasez de recursos técnicos limitan la efectividad de este tipo de control.

Por otro lado, el control sobre el respeto a los derechos humanos, ejercido por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), enfrenta limitaciones en su capacidad sancionadora. Aunque la PDH emite recomendaciones, estas no son vinculantes, lo que debilita su capacidad para asegurar que se cumplan. Además, las restricciones presupuestarias dificultan el trabajo de la Procuraduría, impidiendo que pueda dar seguimiento adecuado a los casos denunciados. En muchos casos, las recomendaciones emitidas no son atendidas por las entidades públicas, lo que compromete su papel en la

defensa de los derechos humanos.

Finalmente, el control del gasto público a cargo de la Contraloría General de Cuentas también presenta falencias, especialmente en su capacidad para prevenir la corrupción. A pesar de la emisión de informes de auditoría, en muchos casos no se da el seguimiento necesario a sus hallazgos y las sanciones no se aplican de manera efectiva.

Asimismo, las presiones políticas sobre la Contraloría han afectado su independencia, limitando su capacidad de fiscalización imparcial y rigurosa sobre el manejo de los recursos públicos.

Por lo cual, la falta de aplicación efectiva de estos medios de control en Guatemala ha tenido un impacto negativo en la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la administración pública. Cada uno de los mecanismos presenta deficiencias estructurales y operativas que limitan su eficacia, lo que ha generado un entorno donde la supervisión de las acciones del Estado se ve comprometida y la confianza ciudadana se ve erosionada. Es crucial abordar estas falencias para fortalecer el sistema de control del Estado y garantizar un gobierno más transparente y responsable.

4.3. Causas de la ineficacia de los medios de control vigentes

La ineficacia de los medios de control vigentes en Guatemala está profundamente relacionada con factores estructurales, políticos y sociales que han minado la capacidad de supervisar y fiscalizar de manera efectiva la función administrativa del Estado. Uno de

los problemas más críticos es la cooptación de las instituciones estatales por redes de crimen organizado, lo que ha derivado en una distorsión del funcionamiento institucional. Estas redes, operando a través de partidos políticos, han logrado infiltrarse en los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), debilitando los mecanismos de control y afectando gravemente la rendición de cuentas.

Una de las principales causas de esta ineficacia es la falta de autonomía e independencia institucional, un problema vinculado a la interferencia política y la corrupción en los procesos de nombramiento de funcionarios clave.

Asimismo, las instituciones encargadas de ejercer control sobre la administración pública, como la Contraloría General de Cuentas o la Corte de Constitucionalidad, a menudo están sujetas a presiones políticas que impiden su actuación imparcial y efectiva. Esto conlleva a que decisiones fundamentales se vean influenciadas por los intereses de grupos que buscan proteger actos ilícitos dentro del aparato estatal, disminuyendo la capacidad de estos órganos para realizar un control real sobre las acciones del gobierno.

Otra causal tiene que ver con la infiltración y manipulación del sistema judicial por parte de actores corruptos ha deteriorado la eficacia de la justicia como medio de control. La falta de independencia judicial y las redes de influencia han permitido que se obstaculicen investigaciones cruciales y que el sistema de justicia sea utilizado para perpetuar la impunidad de altos funcionarios y actores vinculados al crimen organizado.

Este control indebido dentro del sistema judicial también genera un desincentivo para que

la ciudadanía presente denuncias, ya que la percepción generalizada es que los procesos no serán resueltos con justicia y transparencia.

También es causa fundamental de la ineficacia de los controles la falta de una cultura cívica robusta y la desinformación, lo que limita la capacidad de la ciudadanía para ejercer una fiscalización activa sobre el Estado. A pesar de la existencia de mecanismos legales, como la Ley de Acceso a la Información Pública, la aplicación de estos instrumentos sigue siendo insuficiente.

Muchas entidades gubernamentales no cumplen de manera efectiva con sus obligaciones de brindar acceso a información transparente y oportuna, lo que limita el escrutinio público. A esto se añade la desconfianza en las instituciones, reforzada por años de corrupción sistémica, que ha generado una apatía social frente a la participación en procesos de control y fiscalización.

Por último, la corrupción estructural y la falta de consecuencias legales para quienes incurren en actos ilícitos son factores decisivos en la ineficacia de los medios de control. La falta de acciones punitivas efectivas contra funcionarios corruptos y la lentitud en los procesos judiciales han creado un entorno propicio para la impunidad. Esto perpetúa la percepción de que las autoridades pueden actuar sin temor a sanciones, debilitando así el rol de los controles institucionales y el equilibrio de poderes dentro del Estado.

En conclusión, la ineficacia de los medios de control en Guatemala se debe a un conjunto de factores que van desde la cooptación institucional por el crimen organizado, la falta de

independencia en los órganos de control, la debilidad del sistema judicial, hasta la baja participación ciudadana y la corrupción sistémica. Estos factores combinados han contribuido a un debilitamiento generalizado de los mecanismos de rendición de cuentas, poniendo en riesgo la transparencia y la legitimidad de la función pública.

4.4. Efectos de la ineficacia de los medios de control de la función administrativa en la transparencia y rendición de cuentas

La ineficacia de los medios de control de la función administrativa del Estado en Guatemala tiene efectos profundos y negativos que se extienden mucho más allá del ámbito gubernamental, afectando la transparencia, la rendición de cuentas y la vida cotidiana de la sociedad guatemalteca en general.

Cuando los mecanismos de control no funcionan adecuadamente, el resultado más inmediato es la perpetuación de la corrupción y el abuso de poder, que socavan la confianza pública en las instituciones estatales. Sin una supervisión efectiva, los recursos públicos se desvían, las decisiones administrativas carecen de transparencia y los actores corruptos operan con total impunidad, lo que agrava la falta de responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos.

Uno de los efectos más directos de esta ineficacia es la erosión de la transparencia. La falta de control facilita que las entidades estatales oculten información crucial sobre el uso de los fondos públicos y la toma de decisiones. Esto no solo compromete la posibilidad de auditar y supervisar las acciones del gobierno, sino que también impide

que los ciudadanos accedan a información veraz sobre las políticas públicas, debilitando el derecho de acceso a la información. A su vez, la falta de transparencia alimenta la corrupción, creando un ciclo vicioso en el que las irregularidades administrativas no son detectadas ni sancionadas.

La rendición de cuentas también se ve gravemente afectada por la ineficacia de los controles administrativos. Sin mecanismos que exijan responsabilidades claras a los funcionarios, los actos de corrupción y mala administración quedan impunes, lo que genera un ambiente de desinterés y apatía por parte de los funcionarios en cuanto a su deber de responder ante la ciudadanía.

Esta falta de rendición de cuentas desalienta cualquier esfuerzo por mejorar la gestión pública y refuerza la percepción de que los actos indebidos no serán sancionados, perpetuando la desconfianza hacia el sistema y fomentando la impunidad.

En el plano social, la ineficacia de los medios de control tiene repercusiones devastadoras. Uno de los efectos más notorios es el incremento de la pobreza. Los recursos públicos que deberían destinarse a programas sociales, educación, salud y desarrollo económico, se desvían debido a la corrupción y la mala gestión.

Asimismo, otro efecto es la falta de inversión en estos sectores críticos impide que los ciudadanos más vulnerables accedan a los servicios básicos que requieren para mejorar sus condiciones de vida, perpetuando así un ciclo de pobreza y marginación. Esta situación se agrava aún más en áreas rurales, donde la presencia del Estado es limitada

y la corrupción se profundiza, afectando directamente a las poblaciones más desfavorecidas.

Por otra parte, la criminalidad tiende a aumentar en un entorno donde la corrupción y la falta de control prevalecen. La falta de rendición de cuentas fomenta un ambiente de impunidad que beneficia al crimen organizado, permitiéndole operar con mayor libertad dentro de las estructuras del Estado.

La cooptación de instituciones clave por grupos delictivos genera un deterioro en la capacidad del gobierno para combatir el crimen, lo que se traduce en una escalada de la violencia y la inseguridad. Esto no solo afecta a la seguridad ciudadana, sino que también tiene implicaciones económicas, al desalentar la inversión extranjera y limitar el crecimiento económico debido a la percepción de inestabilidad.

En el ámbito político, la falta de control efectivo también debilita la democracia. La corrupción y la impunidad erosionan la confianza en el sistema democrático, reduciendo la participación ciudadana y fomentando el desencanto con las instituciones políticas. En virtud de lo anteriormente expuesto, la ineficacia de los medios de control de la función administrativa en Guatemala tiene efectos devastadores que trascienden el ámbito gubernamental, afectando profundamente la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que agrava problemas sociales como la pobreza, el aumento de la criminalidad y la erosión de la confianza en las instituciones democráticas. La falta de controles efectivos contribuye al mantenimiento de un sistema corrupto que perpetúa la desigualdad y la injusticia, debilitando el desarrollo del país y limitando el bienestar de su población.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La ineficacia de los medios de control de la función administrativa del Estado en Guatemala ha sido un factor determinante en la perpetuación de la corrupción, la opacidad en la gestión pública y el debilitamiento del sistema democrático. El control administrativo, judicial, parlamentario y constitucional no han logrado cumplir con su función de garantizar una administración pública eficiente y responsable, lo que ha afectado de manera crítica la transparencia y la rendición de cuentas. Esta investigación ha demostrado que la falta de aplicación efectiva de los mecanismos de control ha permitido la cooptación de las instituciones del Estado, principalmente por parte del crimen organizado, lo que impide un verdadero ejercicio de fiscalización y limita el acceso a una justicia imparcial.

La falta de transparencia y de fiscalización adecuada ha exacerbado las brechas socioeconómicas, incrementando los niveles de desigualdad y perpetuando un ciclo de pobreza que afecta principalmente a las comunidades rurales y marginadas. Frente a esta problemática, es imperativo implementar una reforma integral de los mecanismos de control de la función administrativa del Estado. En este sentido, la propuesta central es fortalecer los medios de control existentes, comenzando por dotar de mayor independencia y recursos a instituciones clave como la Contraloría General de Cuentas y el Ministerio Público, para que puedan ejercer su labor de supervisión de manera eficaz. Asimismo, es esencial impulsar un control ciudadano más robusto, mediante la promoción del acceso a la información pública y la participación activa de la sociedad civil en los procesos de vigilancia del Estado.



BIBLIOGRAFÍA

- ÁVALOS, Eduardo, BUTELER, Alfonso y MASSIMINO, Leonardo. **Derecho administrativo I**. Córdoba, Argentina: Ed. Alveroni Ediciones, 2014.
- BONNIN, C. J. Baptiste. **Compendio de los principios de administración**. Madrid, España: Ed. Imprenta José Palacios, 1834.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Litografía y Publicitaria Zimeri, 1995.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo Tomo I**. Argentina: Ed. Abeledo-Perrot, 1998.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho Administrativo. Tomo I**. Guatemala: Ed. Editorial Impresiones Gráficas de Guatemala, 2002.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública**. México: Ed. Porrúa, 2011.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1981.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. **Teoría de la administración pública**. México: Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 2000.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- HERNÁNDEZ, Mónica. **La importancia del control de la administración**. <https://www.uic.mx/noticias/la-importancia-del-control-en-la-administracion/> (Guatemala, 5 de agosto de 2023).
- MURCIA MARTINEZ, Lazaro Steve. **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca**. Tesis. Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, 2007.

ORDOÑEZ, Jaime. **Transparencia, rendición de cuentas y derechos humanos.** José, Costa Rica: Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas.** Venezuela: Ed. Limusa, S.A. de C.V., 2004.

SÁNCHEZ GALÁN, Javier. **Control administrativo.**
<https://economipedia.com/definiciones/control-administrativo.html> (Guatemala, 6 de agosto de 2023).

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo.** México: Ed. Porrúa, 2003.

SILVA CINMA, E. **Derecho administrativo chileno y comparado.** Santiago, Chile: Ed. Editorial Jurídica de Chile, 1994.

Legislación:

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

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

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

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

Ley Orgánica del Ministerio Público. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 40-94, 1994.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 31-2002, 2002.