

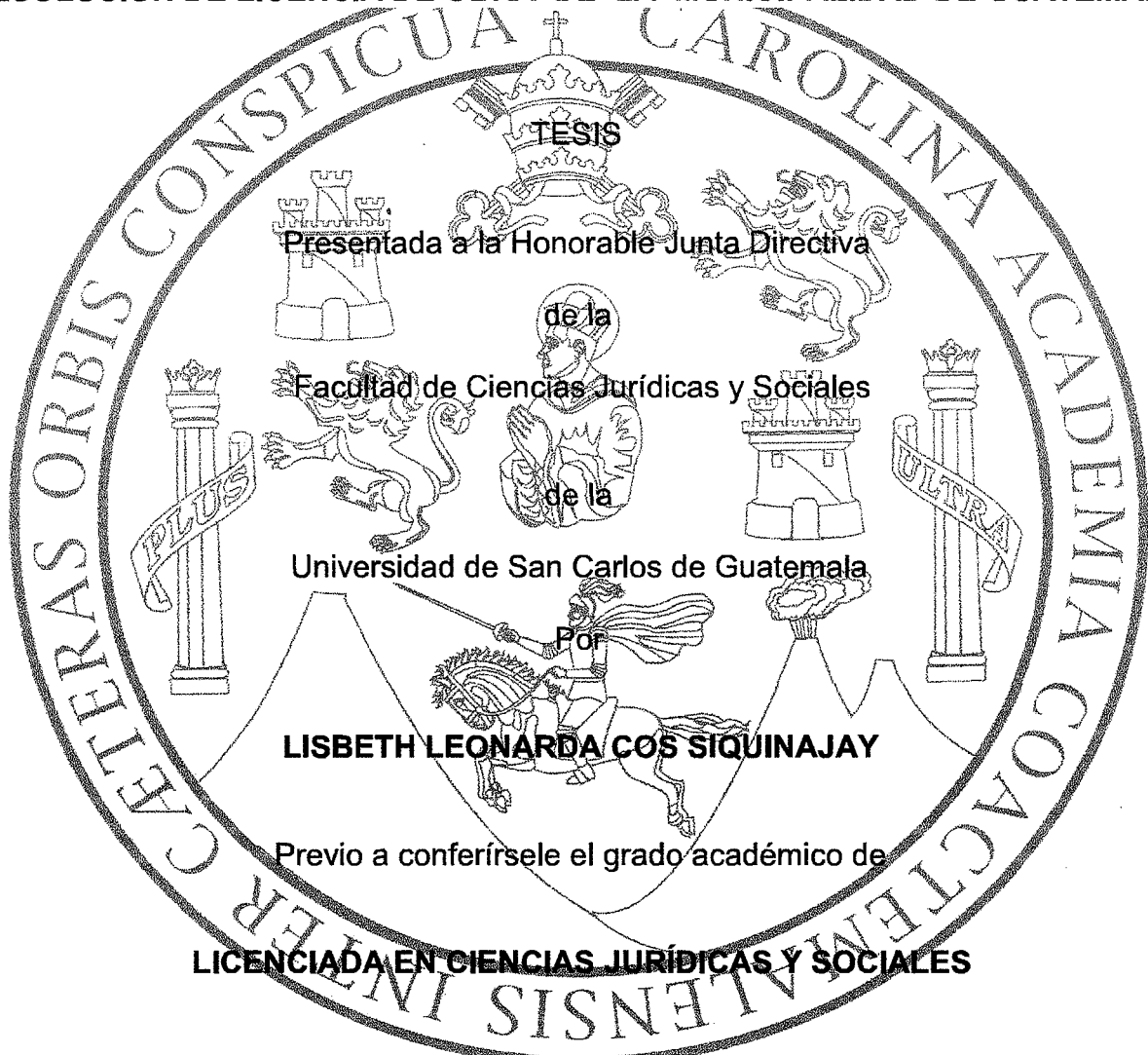
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2023

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

**VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y SENCILLEZ EN LA
RESOLUCIÓN DE LICENCIA DE OBRA DE LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LISBETH LEONARDA COS SIQUINAJAY

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2023

**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:	Lcda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic.	Elmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br.	Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Lcda.	Evelyn Johanna Chevez Juárez

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



EL INFRASCRITO OFICINISTA DE EXAMEN TECNICO PROFESIONAL, JORNADA VESPERTINA NOCTURNA, DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,

CERTIFICA:

Que ha tenido a la vista las actas de exámenes del (la) Bachiller: **LISBETH LEONARDA COS SIQUINAJAY** en las cuales consta que sustentó y aprobó las dos fases de su Examen Técnico Profesional así: En acta de fecha **once de noviembre de dos mil veintiuno**, sustentó la **Primera Fase**, obteniendo la calificación de **sesenta y un (61)** puntos, equivalente a **Aprobado**. Y en fecha, **quince de marzo de dos mil veintiuno** sustentó la **Segunda Fase**, obteniendo la calificación de **sesenta y seis (66)** puntos, equivalente a **Aprobado**. Para los usos legales que al interesado convengan, se extiende la presente certificación en la ciudad de Guatemala, **veinticinco de enero de dos mil veintidos**.-

Jorge Alberto Carrillo López
Oficinista I

Vo.Bo.

Lic. Francisco Peren Quechenoj
Coordinador
Examen Técnico Profesional





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, dieciseis de junio de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, JUAN GERARDO GUERRERO GÁRNICA, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante LISBETH LEONARDA COS SIQUINAJAY, con carné 201502533, intitulado VULNERACION A LOS PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y SENCILLEZ EN LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

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.



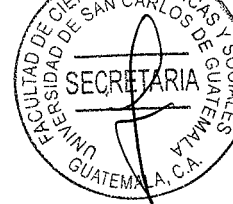
ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRIGUEZ,
Vocal I en sustitución del Decano



Fecha de recepción 13 109 12021

Ase Juan Gerardo Guerrero Garnica
(Firma) Sello Abogado y Notario

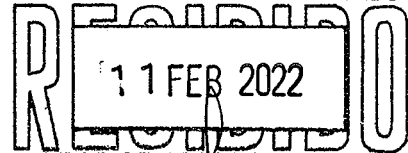




Guatemala, 13 de enero de 2022

Dr. Carlos Hebertito Herrera Recinos
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES**



Licenciado:

De acuerdo al nombramiento de fecha 16 de junio de 2021, ~~recado en mi persona,~~ **UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS**

he procedido a asesorar la tesis de la bachiller Lisbeth Leonor ~~Leonora~~ **Leonora Cos Siquinalay**.

intitulado **VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y SENCILLEZ EN LAS RESOLUCIONES ADIMINISTRATIVAS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, en virtud de lo analizado me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

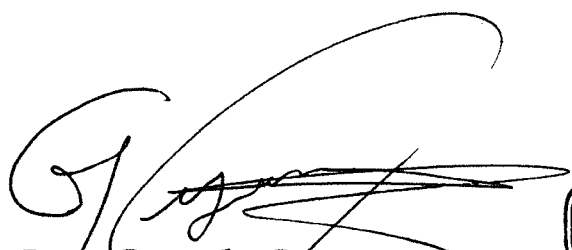
- I. En cuanto al contenido científico y técnico de la tesis, el estudiante analizó jurídicamente lo fundamental, y practicó el análisis correspondiente del intitulado: **VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y SENCILLEZ EN LA RESOLUCIÓN DE LICENCIA DE OBRA DE LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA.**
- II. En la tesis se utilizó suficientes referencias bibliográficas acordes al tema en cuestión, por lo que considero que la bachiller resguardó en todo momento el derecho de autor, elemento indispensable a tomar en cuenta para el desarrollo de la investigación. De manera personal me encargué de guiar a la estudiante en los lineamientos de todas las etapas correspondientes al proceso de investigación científica.
- III. En la investigación, la bachiller utilizó el método analítico, interpretando la Constitución Política de la República de Guatemala, Instrumentos Internacionales y normativa ordinaria, la técnica utilizada fue la documental, la cual se utilizó para recabar datos de diversas fuentes bibliográficas acerca del tema.
- IV. En cuanto al desarrollo de los capítulos, la sustentante desarrolló adecuadamente cada uno de ellos en virtud que aportó el contenido necesario acorde a la investigación, pues en los mismos se especifica claramente el problema en cuestión y la problemática intitulado como vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala.



- V. En la conclusión discursiva la bachiller hace alusión al problema consistente en la Vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala.
- VI. Declaro que no soy pariente dentro de los grados de ley de la bachiller y otras consideraciones que estime pertinentes y que puedan afectar la objetividad del presente dictamen.

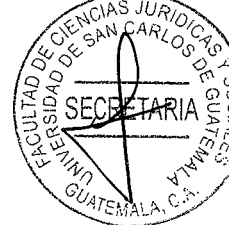
Considero que el trabajo de tesis de la bachiller Lisbeth Leonarda Cos Siquinajay, efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por tal motivo que me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo treinta y uno (31) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Atentamente


Lic. Juan Gerardo Guerrero Garnica
Abogado y Notario

Lic. Juan Gerardo Guerrero Garnica
Abogado y Notario

Dirección: 29 calle 12-52, Colonia Santa Rosa II, Zona 12, Guatemala
Correo: iggg310@gmail.com



Guatemala 21 de abril de 2023

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



Respetable Doctor Herrera:

Respetuosamente a usted **informo** que como consejera de comisión y estilo de tesis procedí a revisar el trabajo de investigación del (la) bachiller **LISBETH LEONARDA COS SIQUINAJAY**, la cual se titula **VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y SENCILLEZ EN LA RESOLUCIÓN DE LICENCIA DE OBRA DE LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA**.

Le recomendé al (la) bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

ID Y ENSEÑADA TODOS

Doctora Dora Concepción Guzmán Guzmán

Docente Consejera de la Comisión de Estilo

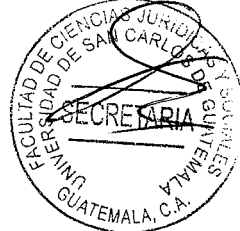
cc. Unidad, estudiante



USAC

TRICENTENARIA

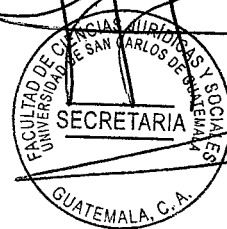
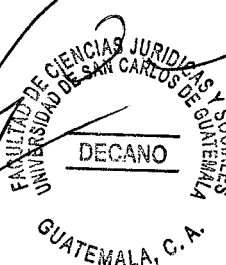
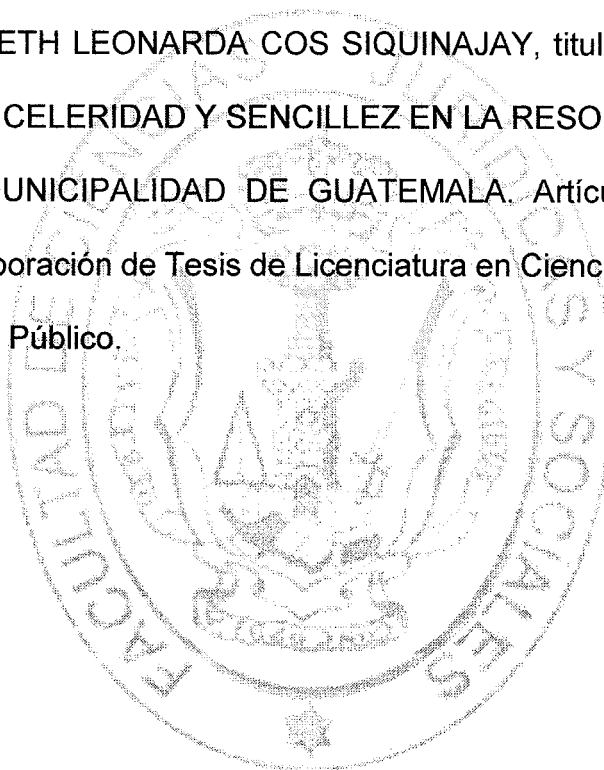
Universidad de San Carlos de Guatemala

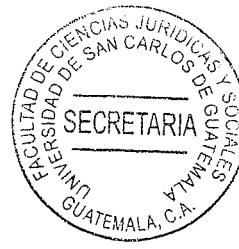


Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LISBETH LEONARDA COS SIQUINAJAY, titulado VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE CELERIDAD Y SENCILLEZ EN LA RESOLUCIÓN DE LICENCIA DE OBRA DE LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

A DIOS:

Creador del universo y de la vida,
porotorgarme la sabiduría para lograr
las metas trazadas.

A MIS ABUELOS:

Lucio Siquinajay Alvarez y Leonarda
Ajquill Uz, con todo el amor, respeto y
esfuerzo, por la presencia que
aportaron ellos en mi vida.

A MIS PADRES:

Maria Oswalda Siquinajay Ajquill y Lino
Cos Socoy, por todo el apoyo, las
fuerzas de siempre obtener las metas
trazadas con esfuerzo y nunca
rendirme.

A MIS HERMANOS:

Rosmery Yessenia Patzan Siquinajay,
Mercy Petrona, Lucila Maricruz y
Eduardo Julián de apellidos Cos
Siquinajay, por siempre colaborar a
cumplir mis sueños y por darme el
sustento emocional y la armonía
necesaria en mi vida.



A MIS TÍAS Y MIS PRIMOS:

Por el apoyo en momentos difíciles en la vida.

A MIS AMIGOS:

Por acompañarme en cada ilusión y meta cumplida.

A MI ASESOR:

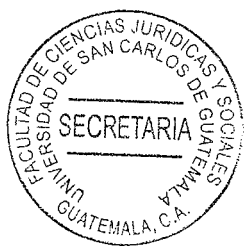
Por el apoyo incondicional en la preparación académica.

A:

La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que con la ayuda de sus catedráticos me permitieron adquirir los conocimientos necesarios para la culminación de mi carrera.



PRESENTACIÓN

El tipo de investigación es cualitativa, en virtud, que explica las razones por las cuales surge la vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala, toda vez, que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza que como derecho humano las peticiones a los órganos administrativos de la administración pública deben resolverse en un plazo establecido.

El trabajo pertenece a la del derecho constitucional y administrativo, el contexto diacrónico y sincrónico se desarrolla durante el uno de enero de 2018 al 31 de diciembre del año 2020, específicamente en el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala. El objeto de estudio es la administración pública, sobre las peticiones realizadas por los particulares. El sujeto de estudio fue la Municipalidad de Guatemala.

El aporte académico de la investigación, es la creación de un manual de procedimientos electrónicos que agilicen la obtención de la licencia de construcción, a efecto de que se cumpla con el plazo que regula la Constitución Política de la República de Guatemala, de que la autoridad administrativa está obligada a resolver la petición del vecino que requiere una licencia de obra en el plazo de 30 días, ello con base al principio de sencillez y celeridad, en virtud, que en la actualidad ese plazo no se cumple.



HIPÓTESIS

La vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala, es consecuencia de la inexistencia de un manual de procedimientos, siendo que no se cumple el plazo de treinta días que tiene la autoridad municipal de resolver la petición del vecino en cuanto a la autorización de licencia de obra, la cual provoca que se vulneren derechos humanos de los vecinos que hacen peticiones a la Municipalidad de Guatemala y los principios aludidos, y para resolver dicha problemática se hace necesario crear un manual de procedimientos, que permita por medios electrónicos agilizar la obtención de la licencia de obra solicitada por los interesados.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se validó la hipótesis, mediante las técnicas de investigación utilizadas, siendo las bibliográficas, documentales, especialmente la técnica jurídica, que consistió en la interpretación de las normas jurídicas y del derecho. Asimismo a los métodos de investigación, los cuales se fueron el método deductivo, método inductivo y especialmente el analítico en cuanto a la indagación de las disposiciones legales del Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los principios de celeridad y sencillez administrativa, ya que se determinó que la falta de un manual que regule los procedimientos administrativos en la Municipalidad de Guatemala, provoca que los procesos y trámites sean lentos y por ende la persona interesada no obtenga una resolución pronta, siendo evidente que no existe observancia a los principios administrativos de celeridad y sencillez.

Por lo que al no observar los referidos principios, se deja de cumplir con lo regulado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala específicamente al no responder a la petición dentro del plazo legal de treinta días, lo cual evidentemente no solo vulnera los principios de celeridad y sencillez, sino también el derecho de petición, por lo que se determinó que es necesario crear un manual de procedimientos administrativos, en el que se regule medios electrónicos a efecto de dar respuesta en el plazo legal establecido.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Derecho constitucional.....	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Definición	2
1.3 Principios	6
1.4 Fuentes	10
1.5 Clasificación.....	16

CAPÍTULO II

2. La administración pública.....	19
2.1 Antecedentes	19
2.2 Definición.....	21
2.3 Actividad administrativa	25
2.4 Principio de legalidad administrativa	27
2.5 Principio de juridicidad administrativa	32
2.6 Competencia administrativa.....	35
2.6.1 Características	36
2.6.2 Clases	38
2.7 Delegación administrativa	39

CAPÍTULO III

3. Los recursos administrativos.....	43
3.1 Antecedentes	44

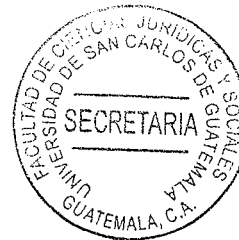


3.2	Definición.....	47
3.3	Características.....	49
3.4	Elementos.....	50
3.5	Clases.....	51

CAPÍTULO IV

4.	Vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala.....	57
4.1	Análisis del principio de celeridad.....	58
4.2	Análisis del principio de sencillez.....	59
4.3	La Municipalidad de Guatemala.....	62
4.4	Requisito para solicitar licencia de obra.....	64
4.5	Solución a la problemática.....	66

CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	71
BIBLIOGRAFÍA.....	73



INTRODUCCIÓN

Las resoluciones administrativas que emite la Municipalidad de Guatemala en las solicitudes de licencia de obra que se aplican conforme al derecho vigente guatemalteco sobre las peticiones realizadas por particulares interesados, específicamente para obtener la licencia de construcción domiciliar en determinado inmueble en la cual se resuelve la petición en un tiempo muy prolongado, fuera de los límites legales, contraviniendo lo que para el efecto establecen los principios de celeridad y sencillez administrativa.

De lo anterior, se trata de examinar los incidentes legales que se dan en la administración pública sobre todo en la resoluciones administrativas que se aplican conforme al derecho vigente sobre las peticiones hechas por particulares, en la cual se resuelve la petición, en un tiempo muy prolongado debido a los diferentes trámites burocráticos que se realizan en la administración pública, vulnerando claramente los principios de celeridad y sencillez, muchas veces argumentado la discrecionalidad de los funcionarios públicos en los diferentes asuntos solicitados por los particulares, lo cual muchas veces incide directamente en el particular.

Por lo tanto, en la investigación se analizó detenidamente el principio de celeridad y sencillez ante el derecho de petición que se da en la administración pública, específicamente el derecho de solicitud de los vecinos en la obtención de licencia de obra en la Municipalidad de Guatemala.

El objetivo de estudio fue determinar las consecuencias jurídicas de la vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala, habiendo constatado que las personas son afectadas por la autoridad municipal al no resolverle sus peticiones dentro del plazo legal de treinta días.

En la hipótesis se expresa que los motivos por los cuales se deriva la vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad

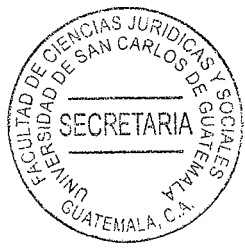


de Guatemala, se debe a que los servidores públicos de los órganos de la administración pública no se encuentran constantemente capacitados para proteger los intereses de los particulares especialmente porque en el ejercicio de su cargo no cumplen con lo que para el efecto regula la Constitución Política de la República de Guatemala en relación al derecho humano de petición, y resolver en el plazo conferido constitucionalmente.

En la investigación realizada se utilizaron las técnicas bibliográficas, documentales, especialmente la técnica jurídica, que consistió en la interpretación de las normas jurídicas y del derecho. En cuanto a los métodos de investigación, se utilizó el método deductivo, método inductivo y especialmente el analítico en cuanto a la indagación de las disposiciones legales del Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los principios de celeridad y sencillez administrativa.

En el informe final se redactaron en cuatro capítulos, estando el primero, relacionado con el derecho constitucional; en el segundo, se desarrolla la administración pública; en el tercero, los recursos administrativos; en el cuarto, se estableció la vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de la licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala.

El estudio realizado tiene por objeto ayudar a encontrar posibles soluciones al tema; así también, que sea de gran utilidad para toda persona interesada en leer el contenido de la misma con la finalidad de adquirir nuevos conocimientos y que sea una guía para todos aquellos estudiantes que están por hacer sus trabajos de tesis de la Universidad de San Carlos de Guatemala, debido a que el procedimiento de elaboración del trabajo de graduación es muy compleja y que sea de gran beneficio no solo para el lector sino que una verdadera guía de elaboración de tesis.



CAPÍTULO I

1. Derecho constitucional

Para el estudio de esta disciplina jurídica, es preciso destacar que algunos tratadistas, conciben el derecho constitucional como: “La principal rama del derecho público. En cuanto tal, le corresponde primordialmente el estudio de la Constitución del Estado; y siendo así en ella encuentran su fundamento todas las demás ramas del derecho. Su posición es, pues, central, dentro de todo ordenamiento jurídico político de una sociedad organizada”¹. De lo expuesto, se desprende que el derecho constitucional pertenece a la rama del derecho público, en virtud que su función primordial es el estudio de la organización del Estado, su organización y primordialmente su fin a efecto de lograr el bien común.

1.1. Antecedentes

La existencia del derecho constitucional como una disciplina jurídica autónoma no pudo existir, como es evidente, antes de que aparecieran las constituciones modernas, en tanto acuerdos jurídicos comunes para gobernar la vida de un Estado nación. Por lo tanto: “Su nacimiento coincide por lo general con el de la Constitución Británica del Siglo XVIII, ampliamente estudiada por el Barón de Montesquieu, uno de los más importantes escritores y juristas de la ilustración francesa”².

¹ Naranjo Mesa, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. Pág. 22

² <https://historia.de/derecho-constitucional/>. (Consultado: el 01 de abril de 2023)



De lo anterior, se desprende que no quiere decir que no existieran antecedentes históricos. En la antigüedad clásica hubo las leyes fundamentales de la Grecia antigua, estudiadas por filósofos de la talla de Aristóteles y de Platón, quienes las distinguían de las demás leyes en sus tratados.

Aunado a lo anterior: “En tiempos del imperio romano, se firmó la *Constitutio Romana* en el año 824 entre el rey *Lothair I* de Italia, *coemperador* junto con su padre Luis el Piadoso desde 817, y el Papa Eugenio II, estabilizando la pugna de poder entre el Imperio y el Papado”³.

1.2. Definición

“La ley de mayor jerarquía dentro del Estado, inspirada en principios liberales o sociales, o en ambas categorías de principios. En ella se establece el fin para el que se organiza el mismo; se reconocen los derechos y garantías de los habitantes, se instaura la estructura y forma de funcionamiento de sus organismos y diversas instituciones; y se instituyen las garantías y mecanismos para hacer valer los derechos establecidos, en armonía con el interés social, y los medios de defensa del orden constitucional”⁴. Es comparable el criterio, toda vez que la Constitución Política de la República de Guatemala es la de mayor jerarquía, cuyas normas no pueden ser vulneradas por leyes ordinarias, reglamentarias e individuales, siendo que son nulas de pleno derecho aquellas normas inferiores que contravengan la Constitución.

³ Naranjo Mesa. **Op. Cit.** Pág. 1

⁴ Pereira Orozco, Alberto. **Derecho constitucional.** Pág. 133

Por otra parte, se puede definir como: “El código político en que el pueblo, por medio de sus representantes, por él libremente elegidos fija por escrito los principios fundamentales de su organización y, especialmente, los relativos a las libertades políticas del pueblo”⁵.

La Constitución Política de la República de Guatemala, es la ley suprema, que contiene derechos fundamentales tanto individuales como sociales; así como la organización y estructura de un Estado determinado, también contempla la forma de gobierno y las garantías constitucionales que disponen los gobernados contra las arbitrariedades de los gobernantes.

También, puede ser definida como: “Una disciplina científica que, como parte integrante de la Ciencia Política, tiene por objeto el estudio y la sistematización de las manifestaciones y el ordenamiento de las relaciones de poder, en el ámbito de una organización política global. No es una ciencia, sino una disciplina autónoma que es parte orgánica de la Ciencia Política. El objeto de esta última es el poder político, concebido como una energía que produce la suprema relación de mando y obediencia en el seno de una sociedad, y al cual quedan subordinados los restantes poderes sociales tales como el poder militar, religioso, familiar, gremial, empresarial o económico”⁶.

Lo descrito con anterioridad, sostiene el criterio de que el derecho constitucional no es una ciencia sino una disciplina científica que integra la ciencia política. Pero, a criterio de la sustentante, el derecho constitucional es una ciencia y no una disciplina, en virtud, que

⁵ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 224

⁶ Badeni, Gregorio. **Instituciones de derecho constitucional**. Pág. 39

tiene su propio objetivo, métodos, principios y técnicas de investigación adecuado para su objeto de estudio, siendo la Constitución Política de la República de Guatemala o de un determinado Estado, cuyo método pertenece a las ciencias sociales, además, el derecho constitucional contiene principios que establecen los lineamientos de su funcionamiento.

Por otra parte, el derecho constitucional es considerado como: “Una rama del derecho público; es decir, un conjunto de normas jurídicas que organiza el Estado, una disciplina científica integrante de la ciencia política, cuyo objeto es la organización de los poderes del Estado, la declaración de los derechos inherentes siendo: individuales y colectivos, las instituciones que garantizan el estudio y sistematización de las manifestaciones y el ordenamiento de las relaciones de poder del Estado. Aunado a ello, se dedica al estudio de la organización política y el funcionamiento del Estado, la esfera de competencia de las autoridades del Estado y las instituciones políticas que constituyen el soporte de la vida estatal”⁷.

De lo antes expuesto se afirma con certeza, que el derecho constitucional es una rama del derecho público que estudia y controla las leyes que rigen al Estado; además estudia las relaciones entre los particulares y el Estado. En ese orden de ideas, se puede decir que el derecho constitucional es un área del derecho público, a través de la cual se estudia el conjunto de principios y normas jurídicas que tiene por objeto regular los derechos fundamentales individuales y colectivos, la organización y estructuración del

⁷ Pereira Orozco. **Op. Cit.** Pág. 130

Estado y sus poderes que lo integran, la declaración de los derechos y los deberes individuales, como los colectivos, las instituciones que lo garantizan y las garantías constitucionales.

Al referirse al derecho constitucional se hace mención a algo, que no se trata de un objeto sensible a los sentidos, pero se sabe que evoca un conjunto de fenómenos reducibles a un término que señala una realidad y una necesidad, la organización de un Estado donde coexistan pacíficamente el poder y la libertad, resulta pues, necesario al referirse a derecho constitucional, entender los dos vocablos en que se compone su objeto de estudio, es decir, que para saber lo que es derecho constitucional hay que tener bien claro que es lo que se entiende por derecho y por constitucional.

De tal manera, que, al hablar de derecho, se hace referencia a un sistema normativo que tiene por objeto, ordenar de cierto modo la conducta de los hombres dentro de sus relaciones sociales, estableciendo derechos y obligaciones, cuya finalidad es la concreción de los valores de justicia, a efecto de que el Estado logre una de sus obligaciones como lo es el bien común. Respecto al término constitucional, se refiere a la forma en que está compuesta la fundación de algo o la forma en que se estructura sus elementos; aquello que permite que una cosa adquiera su propio ser, que le da existencia, vida. Se surgen dos fenómenos claramente diferenciados, aunque se complementan son de distinta naturaleza. Tales fenómenos son los siguientes:

“a) El fenómeno jurídico, que se manifiesta al momento que un conjunto de normas jurídicas normativiza lo político, es decir, lo que hace el derecho es juridizarlo, de ello entendemos que el derecho constitucional es algo que sucede dentro del mundo del

derecho, es parte del derecho y no puede separarse de él, debiendo ser plenamente acatadas las disposiciones que de él surjan.

- b) En cuanto al fenómeno político, es importante aclarar que debe actuar en el mundo social en donde se desarrolla y no podrá separarse de ella. La unión de lo político y lo social está en que ambas se manifiestan en acciones humanas; lo social surge de relaciones interhumanas y lo político surge de conductas, de actos humanos”⁸.

De lo anterior, queda evidenciado que el derecho constitucional tiene como fin el establecimiento de la forma de gobierno, las leyes que definen al Estado y la regulación del poder público que a su vez se convierte en tal. Se ve pues, como en el transcurrir de la vida de lo político existe un momento en que éste cae dentro de lo jurídico, siendo así, como nace la comunidad política que no es más que el conjunto de voluntades y procesos subjetivos unidos por un mismo cuerpo jurídico.

1.3. Principios

Los principios constitucionales generales, son los siguientes:

- a) Principio de la finalidad del Estado, toda vez que la Constitución Política de la República de Guatemala contempla en el Artículo 1 que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

⁸ *Ibíd.* Pág. 136

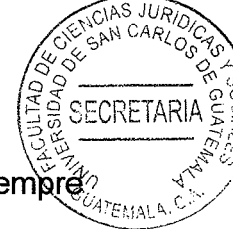
De lo anterior, se debe entender que el principio fundamental de la Constitución Política de la República de Guatemala, es que la actuación del Estado debe tender siempre a la protección de las personas y de la familia, procurando siempre la realización del bien común a efecto de lograr la armonía social. Ahora bien, debe interpretarse que el bien común es un concepto complejo, que en general puede ser entendido como aquello de lo que se benefician todos los ciudadanos o como los sistemas sociales, instituciones y medios socioeconómicos de los cuales todos dependen que funcionen de manera que beneficien a toda la población guatemalteca, es decir, el beneficio de la sociedad de los medios que el Estado ofrece.

En ese sentido, todas las grandes ciencias comparten un interés en las precondiciones necesarias para obtener un cierto fin social que es percibido como deseable. Consecuentemente el concepto de bien común contiene diferentes elementos o puede ser estudiado desde diferentes perspectivas.

- b) Principio de la obligación del Estado, en concordancia con el fin que se persigue, que es el bien común, la Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 2: “Deberes del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Por lo que, se puede conceptualizar dichas obligaciones o deberes como principios jurídicos fundamentales del sistema normativo guatemalteco, en virtud que es una obligación constitucional del Estado de garantizar la vida, libertad y la justicia a todos los habitantes de la República, de tal manera que el Estado debe garantizar la vida humanamente dentro del marco jurídico vigente.

- c) El principio de supremacía constitucional, el cual regula que la Constitución Política de la República de Guatemala, es la ley suprema del Estado, por lo que todas las demás normas jurídicas deben ajustar sus disposiciones para que respeten efectivamente los mandatos constitucionales, siendo nulas *ipso jure* todas aquellas disposiciones de inferior categoría que vulneren, tergiversen disposiciones constitucionales. El principio de supremacía constitucional, se encuentra regulado en el último párrafo del Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala que regula: “(...) Serán nulas *ipso jure* las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”.
- d) Principio de jerarquía normativa, señala que entre las normas hay una gradación, pudiendo ser entre normas fundamentales y normas de segundo orden. Es decir, que se refiere sobre la sistematización del ordenamiento jurídico, en un sistema basado en jerarquías de las normas jurídicas, para que las normas se ordenan mediante un sistema de prioridad.

El principio de jerarquía normativa se encuentra especialmente regulado en el Artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, que dispone: “Supremacía de la Constitución y jerarquía normativa. Los Tribunales observarán siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República de Guatemala, sobre cualquier ley o tratado, salvo los tratados o convenciones sobre derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos. Carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior”.



De la norma legal antes citada, se desprende que las normas constitucionales siempre serán superiores a las normas ordinarias, reglamentarias y las individuales, excepto con los convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos; aunado a ello, la jerarquía normativa se refiera a la ordenación jerárquica de las normas jurídicas de modo que las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior que tiene mucho valor, en su defecto, todas aquellas normas inferiores que contrarias las normas constitucionales son nulas de pleno derecho.

El Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*.” En tal virtud, los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución Política de la República de Guatemala prevalece sobre cualquier ley, reglamentos o tratados, a excepto los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, pero ello no implica que sean superiores a la Constitución.

En ese sentido, la teoría de Hans Kelsen fue implementada en la República de Guatemala, en virtud, que se considera que existen básicamente cuatro grados jerárquicos de las normas jurídicas en los que se encuentra estructurado el sistema normativo guatemalteco, siendo las que a continuación ocupa el primer lugar, en el segundo puesto están las normas ordinarias; en el tercero, las normas reglamentarias y en el cuarto, las normas individuales y para efectos de una mejor comprensión, se

considera pertinente detallar los cuatro grados jerárquicos de las normas jurídicas, siendo las siguientes:

- a) Normas constitucionales: que incluye la Constitución Política de la República de Guatemala y las denominadas leyes constitucionales.
- b) Normas ordinarias: comprende los decretos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala y las aprobadas durante los gobiernos de facto.
- c) Normas reglamentarias: comprende los reglamentos y acuerdos gubernativos emitidos para desarrollar las leyes ordinarias.
- d) Normas individualizadas: cabe resaltar que abarca normas aplicables solamente a un caso concreto, el cual sirve como antecedente para la resolución de otro caso de igual similitud.

En ese sentido, la jerarquía de las normas es un principio constitucional por el cual las normas del ordenamiento jurídico guatemalteco, se ordenan mediante un sistema de prioridad, según la cual unas normas tienen preferencia o preminencia sobre otras; para establecer tal prioridad se pueden usar distintos criterios, como son, por ejemplo, la validez de la norma basada en otra previa superior, la función de la norma, la preferencia en la aplicación de la norma o el diferente órgano político del que surge la norma.

1.4. Fuentes

“Las tendencias sociales de establecer una sociedad político-jurídico a lo largo de la historia, hizo que la Constitución de Inglaterra sea una expresión no asumida como tal, pero manifiesta desde la horda, la tribu, en la polis de los griegos, la Carta Magna de

1215 considerada como el primer paso del constitucionalismo inglés que estableció una serie de limitaciones al rey y muchas otras expresiones que de alguna forma organizaron y marcaron pautas en distintas poblaciones”⁹. En ese sentido, la denominada Carta Magna fue considerada según la historia como el primer avance del derecho constitucional, el cual a todas luces surgió en Inglaterra y se consignaron limitaciones al poder del rey, toda vez, que antes de la promulgación de la Carta Magna inglesa, todos los poderes las ejercía el rey.

Es importante resaltar, que en el mundo moderno, y como consecuencia del movimiento liberal que se desarrolló a postrimerías del feudalismo, los sectores burgueses pelearon un espacio logrando la reforma del Estado, hasta instituir constituciones con particulares características que permitió a pensadores y movimientos intelectuales reflexionar sobre la forma del Estado, es decir, sobre su constitución y la división de poderes, de tal manera, que para ello conjugaron los ideales sobre todo en materia económica, política y social, lo cual generó ordenamientos jurídicos que regularon las relaciones sociales, y constituyen ancestros constitucionales de la legislación guatemalteca, entre ellos se puede mencionar:

“a) La Constitución de Estados Unidos, es la primera Constitución, escrita de carácter nacional, en el mundo a través de la Constitución de Filadelfia de mil setecientos ochenta y siete (1787), que resumía en cláusulas severas y concisas, los principios políticos y filosóficos de carácter liberal por los cuales lucharon los libertadores de ese lugar. Adoptaron la forma de Estado federal, implantaron un sistema presidencial,

⁹ *Ibíd.* Pág. 62

formalizaron la independencia de jueces, mediante la creación de la Corte Suprema fue el primer lugar en que se creó un órgano jurisdiccional para el control constitucional de las leyes.

- b) La Constitución de Francia, sistematiza el ordenamiento jurídico desarrollado por Montesquieu, siendo la teoría de la división tripartita de poderes con alusión a los frenos y contrapesos, tiene un alto contenido de los ideales liberales; formula la teoría de la soberanía popular de Rousseau, y este ordenamiento político-jurídico, parte de la Revolución Francesa, también legitima la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada el veintiséis de agosto de mil setecientos ochenta y nueve (1789), hasta entonces no se había alcanzado en otro lugar.
- c) La Constitución de Inglaterra, instituyó un régimen parlamentario y dividieron el poder de la corona, para dar funcionamiento al parlamento; formalizaron garantías individuales como la institucionalización del *habeas corpus*, que busco impedir la arbitrariedad a que estaban sometidas las personas, sin que hubieran sido, citados, escuchados y vencidos en un juicio¹⁰.

Lo anterior, constituye una fuente del derecho constitucional en Guatemala, ya que la implantación del sistema de gobierno parlamentario o de gabinete, que se instituyó en el Siglo XVIII, buscó equilibrar los poderes ejecutivo que era representada por la corona y el legislativo integrada por el parlamento, mediante mecanismos como el de la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento y el derecho de disolución de que goza aquel sobre este, estos antecedentes constitucionales considerados de la era

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 39



moderna tienen particulares orígenes, que en la actualidad, es preciso destacar **para** entender sobre todo la orientación ideológica que tienen las constituciones que de ellos se derivaron.

Cabe resaltar, que la revolución inglesa: “Del Siglo XVII fue uno de los grandes momentos de la historia por varias razones, fue una de las primeras ocasiones en las que tuvo éxito una victoria de los poderes económicos incipientes, la floreciente burguesía, frente a la herencia feudal y el poder incontestable del rey en una época de formación de los absolutismos en toda Europa”¹¹.

De lo expuesto, se desprende que la explosión de nuevos ideales y la reinterpretación de la religión y la relación de los hombres con Dios, son acontecimientos que motiva a algunos sectores a revelarse en contra del poder del monarca. Es importante recalcar, que mediante la revolución de Inglaterra se lograron libertades jurídicamente regulado. Si bien es cierto, que no le dio una constitución escrita, pero le dio algo tan importante como un Estado de derecho y un régimen parlamentario y no es casual que el edificio señero de Londres sea el parlamento; aunado a ello, desterró de la vida pública la intolerancia política y religiosa. Desplazó el poder en beneficio de los representantes del pueblo, por lo tanto: la revolución no es otra cosa que el triunfo de la moderación.

“La revolución de Estados Unidos de Norte América y la revolución francesa como toda revolución que genera un cambio o intento de cambios bruscos y profundos en la

¹¹ **Ibíd.** Pág. 158

ubicación del poder político, implicó el uso o la amenaza de la violencia y con éxito, se tradujo en la transformación manifiesta del proceso de gobierno, así como de los fundamentos aceptados de la soberanía o la legitimidad y la concepción del orden político o social, estos casos dieron como resultado la aparición de una autoridad fuerte que reunió la dirección de las fuerzas revolucionarias, es decir, un segundo poder que se denominó parlamento.”¹²

Lo anterior determina, que el parlamento en esa época sufrió varias fases que más adelante tendieron a la radicalización y a la disgregación paulatina de sus componentes heterogéneos, pero en lo que sí estaban de acuerdo era en atraer al pueblo, y así lo consiguieron a través principalmente de una intensa propaganda hasta entonces nunca vista. Cabe agregar, que en gran medida la adhesión de las clases populares proporcionó la victoria sobre el bando realista y se desarrolló una base ideológica alternativa a la existente, coherente y que se caracterizaba por una marcada afinidad y religiosidad y gracias a ello, en Guatemala el parlamento se puede configurar en el Congreso de la República de Guatemala, ente facultado para derogar, reformar y crear leyes.

El radicalismo político nació de estos dos últimos factores y con el tiempo, llegó a desligarse del discurso primitivo de defensa del parlamento como órgano de representación popular, ya que las revoluciones antes descritas tuvieron como principales características las siguientes:

a) “Revolución de la nobleza y de sectores privilegiados del sistema;

¹² *Ibíd.* Pág. 162

- b) Pánico popular al llamamiento de esas elites, y la formación de un bloque conservador del antiguo orden que se resistió al cambio;
- c) Guerra civil;
- d) Ejecución del Rey en el caso de Francia y la proclamación de la República y la declaración de los derechos de hombre y del ciudadano¹³.

Lo antes citado, caracteriza las principales causas de transformación social y del Estado como de su constitución, que se adaptan a la realidad y a las condiciones de clase, como es el hecho de desconcentrar el poder en una persona y el surgimiento de los parlamentos como otro órgano cuya atribución es la de imponer las reglas.

Es en el Siglo XX, se desarrolla el constitucionalismo social, y encuentra su mayor expresión en la Constitución de México, Querétaro de 1917, que consagró el derecho a la educación, la libertad de empleo, la propiedad de la tierra por parte de quienes la trabajan, fue una de las constituciones que incluyeron especialmente el derecho a la educación, en el mismo sentido, la Constitución de Weimar en 1919, que fue una Constitución alemana que también se caracterizó por la intervención del Estado en la economía, es decir, que el Estado entro en la protección de la economía del país.

El segundo momento del constitucionalismo, se desarrolló después de la segunda post-guerra, en la Constitución italiana de 1948, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución portuguesa de 1976, que contemplan una serie de medidas de intervención

¹³ Romero Gabello, Pablo. **El radicalismo en la revolución inglesa, crisis constitucional y crisis de conciencia en el siglo del absolutismo.** Pág. 640

económica por parte del Estado, al tiempo que consagra el derecho a la asistencia sanitaria gratuita. La Constitución Política de la República de Guatemala de 1986, regula en el Título II Derechos Humanos, Capítulo II, los Derechos Sociales.

1.5. Clasificación

a) Por su contenido

“El cual atiende a su aspecto formal, es decir a la manera en que se condensa y expresa el derecho constitucional, pueden ser constituciones escritas y constituciones no escritas”¹⁴.

Las constituciones escritas, son las que contienen una serie de normas precisas, legisladas, solemnemente promulgadas, a las cuales debe ajustarse la conducta del Estado y se proponen estatuir en un documento todas las instituciones y principios de convivencia social; y las no escritas, son las que carecen de un texto concreto y están integradas principalmente por costumbres, usos, hábitos y prácticas que, surgidos perfeccionados durante un largo proceso histórico.

Es importante aclarar, que el derecho constitucional escrito no se agota en el conjunto de leyes constitucionales y siempre deja lugar a la complementación interpretativa de la costumbre, así como el derecho constitucional no escrito tiene una parte consignada en

¹⁴ Gozaini, Oswaldo Alfredo. **La justicia constitucional**. Pág. 17

documentos que forma un derecho de excepción, se trata en consecuencia, de constituciones predominantemente escritas y constituciones predominantemente consuetudinarias, cuyos tipos más representativos son la francesa y la inglesa.

b) Por su procedimiento de reforma

“Son Constituciones flexibles si las normas constitucionales pueden ser modificadas por el legislativo ordinario, de la misma manera que las demás leyes, tal es el caso de la Constitución Política de la República de Guatemala. Las Constituciones colocadas por encima o fuera del alcance del poder legislativo ordinario, en razón de que, habiendo sido dictadas por una autoridad superior, que es la Asamblea Nacional Constituyente, no pueden cambiarse sino por ella, se está frente a una Constitución rígida”¹⁵.

Lo anterior, debe tomarse en consideración a la forma en que pueden ser reformadas y como ya se observó, se clasifican en constituciones flexibles y rígidas y esa clasificación en la doctrina general del derecho constitucional, se funda en los trámites que deben cumplirse para reformar una constitución.

c) Por su origen

“Las constituciones pueden ser otorgadas, pactadas y democráticas, esto atiende a la trayectoria histórica del derecho constitucional”¹⁶. Se llaman constituciones otorgadas,

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 18

¹⁶ **Ibíd.** Pág. 20



aquellas que resultan de una concesión graciosa del monarca a favor de los súbditos, en virtud de ello se desprende voluntariamente de todos o parte de sus poderes absolutos para consignarlos en una ley, a la que consiente también en someterse, razón por el cual son documentos mediante los cuales el rey, que ejerce el poder absoluto, concede al pueblo ciertas franquicias o libertades.

d) Por su contenido ideológico y pragmático

Son ideológicas, cuando se toma en cuenta la preponderancia que tiene el aspecto ideológico en su estructura, que está bien definido y que tiene una proyección, también se evidencia en la parte dogmática, puesto que en ella se sustenta el ordenamiento jurídico y las bases que rigen a la sociedad y son programáticas, aquellas que se consideran neutrales como carentes del elemento ideológico, en ellas el énfasis recae en la organización mecánica del funcionamiento del poder en el Estado, se sustentan de un criterio de funcionalidad que determina la gestión de gobierno.

CAPÍTULO II

2. La administración pública

Es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado de Guatemala: “Que persigue la realización del bien común -funcionarios y empleados-, que ejecutan funciones administrativas”¹⁷. En tal virtud, la finalidad de la administración pública es el servicio hacia la población guatemalteca, es decir busca el bien común.

2.1. Antecedentes

De tal manera, que las primeras manifestaciones del surgimiento del derecho administrativo se identifican desde el origen de civilizaciones, denotando desde el imperio romano, los estados monárquicos absolutistas de la edad media y el periodo de la colonización de América, el inicio de las primeras instituciones y normas del poder público.

Sin embargo “El punto de partida de la creación de leyes que los gobiernos debían cumplir con cierta rigurosidad y que normaban las relaciones entre administración y personas comunes, es desde ese entonces cuando ya se presentaba la noción del Derecho Administrativo, puede decirse que ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado. Pero ello no ha sido suficiente para la creación de una disciplina”¹⁸.

¹⁷ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo I**. Pág.15

¹⁸ **Ibíd.** Pág. 22

Sin embargo, al hablar del surgimiento del derecho administrativo se presentan dos posiciones muy distintas, la primera establece que: “El derecho administrativo es una consecuencia de la revolución francesa, la historia del derecho administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público”.¹⁹ Por otro lado otro lado hay derecho administrativo, más o menos elaborado, desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general, entonces el origen histórico del derecho administrativo es un asunto muy antiguo.

Para el referido autor “La ciencia del derecho administrativo nace tras la Revolución Francesa y su sistematización se produce en Italia, en el segundo decenio del siglo diecinueve”²⁰

Por lo anterior, el derecho administrativo, fue consolidándose en Europa en una posición en la que existió siempre, lo que es relativamente reciente es su transformación en ciencia jurídica, por lo que la materia puramente administrativa es anterior a la Revolución Francesa, provocando en las civilizaciones anteriores un derecho administrativo rudimentario.

De tal manera, que la consolidación del derecho administrativo en Francia, como un derecho especial y autónomo para la administración del Estado, se vio reforzada por la adopción de esa misma concepción en un buen número de otros países, que a partir de la misma filosofía fueron reconociendo y aplicando ese nuevo derecho, aunque, en

¹⁹ Muñoz Jaime. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 215

²⁰ **Ibíd.** Pág. 220



diferente medida, con las particularidades propias que han impuesto las necesidades y conveniencias de cada uno de ellos.

2.2. Definición

“Etimológicamente la palabra administración viene del latín *ad* y del verbo *ministro-as-are*, que significa administrar, servir, ejecutar”²¹. Lo expuesto, es en referencia a lo que significa la palabra administración.

“Una técnica por medio de la cual se determinan y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular. La administración como la organización de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes. Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”²².

De lo anterior, se desprende que el derecho administrativo, es el conjunto de organismos y personas que se dedican a la administración o el gobierno de los asuntos de un Estado, como una actividad estatal encaminada a satisfacer las necesidades de la población, constituye el quehacer de los entes públicos para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Constitución y en las leyes del país.

En el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece:

“Todo ese conjunto de actividades que se desarrollan en la administración pública, tiene

²¹ **Ibíd.** Pág. 2

²² Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Pág. 1

tres funciones bien definidas y marcadas que se desarrollan dentro de los tres organismos del Estado; la actividad denominada en la doctrina como actividad formal es aquella que se desarrolla en cada uno de los tres organismos del Estado: actividad legislativa, actividad ejecutiva y actividad jurisdiccional”. En ese sentido, tiene aplicación aquella actividad que se desarrolla coordinadamente con el Organismo Ejecutivo.

Por lo que los principios, son aquellos parámetros o lineamientos que fundamentan y rigen a una determinada institución, por lo que en la administración pública tienen principal aplicación el principio de legalidad y de juridicidad administrativa; siendo el primero no sólo fundamental sino a la vez elemental para evitar la comisión de arbitrariedades, ya que sin la fundamentación legal, no procede la actuación de los funcionarios o empleados públicos; y de igual manera con el principio de juridicidad, que a diferencia del anterior, establece la aplicación de la doctrina y los principios al quehacer público.

Al respecto, el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. De tal manera, que la obligación del Estado es la protección de los ciudadanos sin ninguna distinción alguna, y por su puesto a la familia, de crear políticas que eviten que se dé el divorcio entre los conyugues para un mejor desarrollo de los hijos.

La administración es un complejo orgánico integrado en el Organismo Ejecutivo, pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el

escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir la administración de gobierno.

La administración es la actividad práctica, permanente y concreta del Estado que es el criterio objetivo, material, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran -criterio finalista-²³. Se entiende, que la línea divisoria entre ambos, la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración.

De tal manera, que se estima pertinente que el enfoque principal que debe tomarse en cuenta para definir a la administración pública es y será siempre su ubicación dentro de uno de los poderes del Estado, siendo el Organismo Ejecutivo, esto en virtud que la competencia que le asiste al mismo, consiste en la administración de los recursos públicos que se traducen en beneficio social como: salud, educación, seguridad, infraestructura y muchos más.

Por otra parte: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes -Legislativo y Judicial-, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y

²³ *Ibíd.* Pág. 3

cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos”²⁴.

La definición plantea con anterioridad, establece los elementos en los que se compone la administración pública, los cuales son tres: primero, el órgano administrativo, que es la institucionalidad a través del cual el Estado actúa; el segundo elemento lo constituye la actividad que de una manera más amplia será tratada en el punto siguiente, por lo que únicamente se indicará que esa actividad administrativa se refleja en la prestación de los servicios públicos; y por último, la finalidad que es el propósito que se persigue con la administración pública y se encuentra plasmado en aquél precepto constitucional que establece que el fin supremo del Estado es la realización del bien común.

Finalmente, después de analizar las definiciones antes planteadas, se puede indicar que la administración pública es el conjunto de actividades encaminadas a un logro específico que es la satisfacción del bien común, el cual se logra a través de los servicios públicos y el quehacer del Estado que se encuentra regulado por el derecho administrativo.

Como un aporte personal se puede indicar que según la doctrina existen diversas corrientes que estudian la noción de la administración pública, en primer lugar, existe una concepción jurídica, la que tiene su origen en Alemania y que su postulado principal es la de proteger los intereses de la población mediante el reconocimiento de sus derechos, frente al poder público que ostenta el Estado, siendo los siguientes:

²⁴ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 108

- a) La concepción de productividad surge en los Estados Unidos de Norte América y pretende implementar las técnicas de las empresas privadas a la administración pública, es decir, para dicha concepción se considera importante aplicar las técnicas de la iniciativa privada hacia la administración pública.
- b) La concepción política busca implementar las diversas corrientes ideológicas en la toma de decisiones administrativas y la creación de programas sociales en beneficio de la población.
- c) La concepción psicológica persigue un estudio especialmente de la conducta del hombre en la sociedad, para atender sus necesidades, mediante una adecuada administración pública que proceda a otorgar los satisfactores que necesita la sociedad.
- d) Independientemente de la corriente por la cual se inclina, lo importante que debe tomarse en cuenta para definir la administración pública debe ser una visión integral de todos los conceptos anteriormente enunciados, en virtud de la aplicación general que tiene la administración pública dentro de un Estado.

2.3. Actividad administrativa

La administración pública consiste en una actividad de carácter administrativa que se refleja de dos formas, según la doctrina, siendo éstas: en primer lugar, una actividad de carácter formal y otro material, con respecto a estas dos clases de actividad se indica lo siguiente: “La actividad formal es la actividad que regularmente se desarrolla en cada uno de los tres organismos del Estado: actividad legislativa, actividad ejecutiva y actividad



jurisdiccional. La actividad material es la actividad puramente material, que puede ser interna, externa, reglada y discrecional”²⁵.

De lo anterior, la actividad legislativa se refiere al qué hacer del Congreso de la República de Guatemala, lo que significa, de conformidad con la Constitución y las leyes, la potestad de crear, derogar o modificar leyes; la fiscalización de los recursos públicos y el nombramiento de funcionarios.

Por otra parte, la actividad ejecutiva tiene como principal función la de cumplir y hacer cumplir las leyes, administrar todos los recursos públicos y atender todas las necesidades de la población y por último la función jurisdiccional, la ejerce el Organismo Judicial, representado por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de justicia; que tienen la potestad de administrar justicia y promover la ejecución de lo juzgado, para cumplir con un interés o un bien jurídico tutelado.

En relación a la clasificación que se ha hecho, la actividad material puede ser interna y se desarrolla dentro de la propia institución; la externa, como su nombre lo indica se desarrolla fuera de una institución específica, es decir, la relación y coordinación que debe existir entre todas las entidades públicas para cumplir efectivamente sus fines, por ejemplo: Ministerio de Gobernación con la Dirección de la Policía Nacional Civil.

²⁵ Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 19

La actividad formal reglada tiene su fundamento en la propia ley, es decir que la institución no puede hacer sino solo aquello que se encuentre regulado en una norma jurídica, de lo contrario sería ilegal y, por último, la actividad discrecional que *a contrario sensu* de la anterior se fundamenta en ley, pero ésta carece de un momento determinado, una forma o requisito necesario para la actuación del funcionario o empleado público, lo que lo deja en libertad de actuar.

2.4. Principio de legalidad administrativa

“El origen de la legalidad se remonta al año de 1925 en donde Adolfo Merkl estableció que: Toda actividad administrativa del Estado debe basarse en la ley”²⁶. Siendo este el único medio para establecerse y fundarse el Estado constitucional de derecho, el cual Guatemala ha pretendido consolidar a partir de la década de los años ochenta, pero ha sido muy difícil debido a situaciones en donde la institucionalidad del país se ha visto al borde del colapso, por la mala administración de funcionarios y empleados que basan sus actuaciones fuera del contexto legal.

Toda la actividad administrativa estará sometida a la ley, por lo tanto, aquello que no esté establecido en las normas jurídicas adolece de ilegalidad; siendo inaplicable o carente de validez. Que los funcionarios y empleados públicos tomen sus decisiones basadas en la ley, equivale a que todo su quehacer esté sometido a límites; por lo que sus decisiones serán de conformidad con el mandato legal.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 23



En ese orden de ideas: “Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley”
Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar. Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver”²⁷.

Lo citado con anterioridad, se ejemplifica con el principio de legalidad, regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 239, que en su parte conducente contempla: “Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y a la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación. Son nulas *ipso jure* las disposiciones jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo”.

Por otra parte, el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece en el Artículo 101 que: “La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados”. Como puede establecerse, lo fundamental en este principio y en las normas legales antes enunciados, es que el único

²⁷ *Ibíd.* Pág. 27

que puede autorizar al funcionario o empleado público para actuar, es la ley, de lo contrario su actuación sería ilegal y puede ser sujeto a una investigación penal.

Como aporte personal, se puede indicar que se establecen como posibles casos de vulneración ha dicho principio, los actos que la contravienen, para lo cual se mencionan los siguientes:

- 1) Cuando en la ley se establezca una forma de proceder y los funcionarios o empleados públicos actúan al margen de la misma, es decir, que van más allá de lo regulado por la ley.
- 2) Cuando los funcionarios o empleados públicos interpretan la ley a su antojo, de forma caprichosa o indebida.
- 3) Cuando amplíen o disminuyan el ámbito de aplicación de la ley, incluyendo actos o situaciones no previstos por la norma jurídica.
- 4) Cuando los funcionarios o empleados públicos se atribuyen competencias, atribuciones o funciones que no se encuentran reguladas por la ley, de tal manera, que abusan del poder.
- 5) Cuando aplican a un caso concreto, una ley que no es procedente, esas situaciones violan el principio de legalidad, porque los funcionarios o empleados públicos no basan su actividad administrativa en lo que preceptúan las leyes.

“Tres son las finalidades que se persiguen con la aplicación del principio de legalidad:

- 1) Dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado de Guatemala. La seguridad consiste en el acatamiento de la ley a efecto de evitar decisiones arbitrarias.

- 2) Dar firmeza a las decisiones administrativas. Esta firmeza consiste en dar estabilidad a las actividades y decisiones para que no queden sin efecto por beneficios e intereses personales.
- 3) Convertir a la ley en un instrumento de poder y de competencias, limitado por la misma ley.”²⁸

Tomando en consideración las finalidades anteriormente anotadas, se puede indicar que un Estado como el de Guatemala, con antecedentes de dictaduras y de gobiernos autoritarios, la aplicación del principio de legalidad se ha visto vulnerado en muchas oportunidades, realizando actividades administrativas al margen de la ley, incluso sin estar basadas en norma jurídica alguna; ha tenido como resultado la generación de grandes problemas sociales que hasta el momento se encuentran en una grave crisis social.

De tal manera, que es necesario someter todas las actividades de la administración pública al principio de legalidad, porque es sólo a través del mismo como se consolida el Estado constitucional de derecho y se evitan actividades arbitrarias que perjudican a las mayorías.

En ese sentido, el principio de legalidad establece una serie de reglas, las cuales deben ser consideradas en cuenta para que las actividades o decisiones que sean tomadas no caigan en la arbitrariedad o ilegalidad; se mencionan las siguientes:

²⁸ Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 24

- 1) “Las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en las leyes ordinarias.
- 2) Las actividades y las decisiones de los funcionarios públicos, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las disposiciones contenidas en los reglamentos.
- 3) Las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos subordinados o dependientes, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las actividades y las decisiones de los funcionarios y empleados públicos superiores.”²⁹

De lo anterior, hay un aspecto de suma importancia que se estima oportuno hacer notar es que en las reglas antes enumeradas se establece aquel principio de supremacía constitucional, el cual establece que la norma constitucional es superior a cualquier otra; por lo tanto, aquella disposición, acto o resolución que la contradiga, tergiversarse, disminuya o restrinja, será nula de pleno derecho; tal y como lo establece el Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La aplicación de este principio en la práctica administrativa, puede verse dividido en dos situaciones o clases, en las cuales ante la actuación de los funcionarios o empleados públicos se puede estar rígidamente sujeto a su observación o dejar por un lado sus lineamientos; esto sucede cuando se aplica la ley observando las normas con total exactitud tal y como está regulado, sin tomar en cuenta otros valores como la justicia, el

²⁹ *Ibíd.* Pág. 25

bien común, la igualdad o equidad; lo que doctrinalmente se le denomina como una legalidad positiva.

Si el funcionario o empleado público aplica la ley omitiendo algún presupuesto o requisito establecido, con el único fin de hacer prevalecer la justicia, el bien común, la igualdad, equidad y otros, se está ante una legalidad negativa, ésta lleva el propósito de dejar por un lado una actitud legalista evitando que la ley sea un obstáculo para realizar actos, proyectos o programas de beneficio social.

Por lo anteriormente expuesto, es común escuchar que ciertas actuaciones de funcionarios o empleados públicos son legales, pero no justas o al contrario son justas, pero no legales. La ley en muchos casos no toma en cuenta valores como la igualdad, equidad y justicia, lo que debe perseguirse siempre es la satisfacción del interés general sobre el particular, aunque exista discrepancia con la ley.

2.5. Principio de juridicidad administrativa

Al respecto, se considera que: "El principio de juridicidad administrativa además de la aplicación de la ley se debe tomar en cuenta lo regulado por el derecho, los principios generales del mismo y la doctrina. Existe dentro de la práctica la tendencia a creer que existe diferencia entre los conceptos de juridicidad y legalidad, pero son conceptos que significan lo mismo"³⁰. Es decir, si el principio de legalidad administrativa es la aplicación

³⁰ *Ibíd.* Pág. 26



de los preceptos legales en la toma de decisiones administrativas por parte de los funcionarios y empleados públicos.

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, el principio de juridicidad administrativa tiene un origen constitucional, porque se encarga de la función de controlar su efectividad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo según el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa: “Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene funciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas (...)”.

De la norma legal antes citada, se establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el contralor de la juridicidad de la administración pública, significa que en la aplicación de la justicia debe considerar en primer lugar a la ley, el derecho, los principios generales del derecho y la doctrina; para resolver conflictos que surgen de actos, resoluciones, contratos o concesiones de la administración pública, en la que se incluyen tanto las entidades descentralizadas como también las instituciones autónomas.

La juridicidad es definida como: “La tendencia y el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho en los asuntos sociales, políticos, económicos, culturales y de cualquier otra naturaleza. Equivale a la aplicación del derecho por medio de

principios jurídicos incluyendo la doctrina jurídica administrativa³¹. La aplicación del derecho se hace a través de los principios generales del mismo, entre éstos se puede indicar que se encuentran el bien común, la justicia, la igualdad, la equidad. Además, se debe tomar en cuenta la doctrina administrativa existente, la cual constituye el resultado del trabajo investigativo realizado por los jurisconsultos, es decir la teoría relacionada a las instituciones del derecho administrativo.

De tal manera que, para resolver los conflictos sometidos al conocimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los magistrados que lo integran deben dictar sus fallos fundamentándose tanto en la ley, como en el derecho administrativo; esto permite sentencias más fundamentadas y justas. Algo importante que la doctrina sostiene es la necesidad de la juridicidad para eliminar la utilización de la discrecionalidad, entendida ésta como la actividad realizada ante la ausencia de algún requisito o elemento en la ley, por lo que el funcionario o empleado público realiza lo que a su parecer es lo correcto.

Con la aplicación de la juridicidad se utiliza el derecho como un instrumento o método para resolver cuestiones en las que se encuentren ausencias o vacíos legales que el legislador no pudo prever o por desconocimiento al crear determinada ley. Por ello a continuación, como un aporte personal se analizan y enumeran algunas diferencias que existen entre los principios administrativos de legalidad y juridicidad, siendo las siguientes:

³¹ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág. 27

- 1) La juridicidad establece que las actividades de los funcionarios públicos deben ser con base al derecho, en el que se incluyen los principios generales y la doctrina; mientras el principio de legalidad obliga a que las decisiones administrativas sean tomadas con base a la ley, en su defecto se incurre en ilegalidades.
- 2) Por primacía legal, significa que lo que primero se aplica es la ley, es decir el principio de legalidad, dejando en segundo orden al derecho, es decir al principio de juridicidad, cuando surja un caso en el que se encuentre un vacío legal.
- 3) La ley es producto del proceso legislativo creado por el Congreso de la República de Guatemala, mientras que la juridicidad es producto de la investigación de los jurisprudencias, la cual no se encuentra legislada.
- 4) Cuando surgen casos en que existan lagunas o vacíos legales, el principio de legalidad recurre a la discrecionalidad; en la juridicidad se aplican los principios generales del derecho o doctrina existente relacionada con el acto o resolución a realizar.

2.6. Competencia administrativa

La competencia administrativa significa: “La potestad de acción o el poder de actuación del titular de la organización, en relación con las atribuciones que expresamente le asigna la ley”³². El nombramiento de un funcionario o empleado público para realizar determinada actividad dentro de una institución pública, lleva consigo la asignación de tareas, las cuales son propias por el cargo que ostenta; este conjunto de actividades

³² **Ibíd.** Pág. 138

propias del cargo público es conocido en la doctrina con el nombre de competencia administrativa.

De la definición planteada con anterioridad, se pueden extraer dos elementos, los cuales se consideran elementales para ubicar dicho concepto dentro de la naturaleza administrativa: la potestad, entendida ésta como un poder reconocido por la ley para que el funcionario o empleado público pueda actuar dentro de determinada entidad pública y tomar decisiones que tengan trascendencia jurídica.

El reconocimiento expreso que debe tener la ley sobre las atribuciones que le asisten al funcionario público para que éste pueda actuar, de lo contrario su actuación sería ilegal. Con relación a este último de los elementos puede relacionarse muy estrechamente con el principio de legalidad administrativa que fue anteriormente abordado, en el cual solo mediante una regulación legal pueden realizarse las actividades, actos y toma de decisiones por parte de los funcionarios o empleados públicos.

2.6.1. Características

La competencia administrativa tiene las siguientes características;

- a) “La competencia es otorgada por la ley. La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce.
- b) Irrenunciable. La competencia es irrenunciable, en virtud, de ser interés público o social y establecido por una norma. Ello no significa que la competencia es obligatoria

y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce, es una obligación del Estado a través de sus órganos de su ejercicio.

- c) **Inderogable.** La inderogabilidad significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, ni particular o funcionario, ni por acto administrativo, ni por contrato. La competencia es otorgada por la ley y es imposible modificarla ni por contrato.
- d) **No puede ser cedida.** Significa que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien está atribuida, por mandato legal y no la puede ceder a otro órgano o persona individual o jurídica alguna. Hay que recordar que la competencia pertenece al órgano administrativo.
- e) **No puede ser ampliada.** Esto significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia, la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la misma ley le está otorgando al órgano de la administración.
- f) **Es improrrogable.** Significa, que la competencia administrativa no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo en los supuestos de avocación y delegación, de órganos administrativos que pertenecen a una misma jerarquía administrativa, es decir que pertenecen a una misma competencia³³.

De lo anterior, se determina que las características de la competencia administrativa debe encuadrarse en la legalidad, es decir, que únicamente la ley fija las atribuciones y competencias de los funcionarios públicos para el ejercicio de sus cargos, la toma de

³³ Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 92

decisiones, actos o resoluciones en nombre de la organización pública; improrrogable, la institución público no puede trasladar o extender a otra organización, la potestad de conocer de determinado asunto; inderogable, el funcionario o empleado público no puede por su propia decisión dejar sin efecto la competencia que le ha sido asignada en la ley; y por último la pertenencia de la competencia a la organización pública y no al funcionario o empleado público quien únicamente es portador de la misma mientras ejerce el cargo o puesto para el cual ha sido designado.

2.6.2. Clases

Se habla de una competencia territorial, la cual en Guatemala se basa en la división administrativa del territorio del Estado de Guatemala, por lo que se podría indicar en primer lugar que se divide en regiones, éstas en departamentos y los departamentos en municipios; existe otra división con la finalidad de organizar y coordinar la administración pública, formulando las políticas de desarrollo urbano y rural, así como el ordenamiento territorial; creándose para el efecto los consejos de desarrollo urbano y rural, cuyas funciones consisten en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.

La competencia jerárquica, conocida como vertical, es aquella que se basa en la jerarquía para la toma de decisiones; como ejemplo puede ilustrarse al Organismo Ejecutivo, el cual se conforma por el presidente, vicepresidente, ministros, viceministros, directores generales y secretarías; cada una de esas instituciones tiene su competencia la que ejercita a través de los funcionarios y empleados públicos que la dirigen.



La competencia en razón de la materia o contenido es aquella que se le asigna a cada órgano administrativo teniendo funciones propias alineados a su objetivo; por ejemplo: El consejo municipal es un órgano de decisión de los asuntos municipales según el Artículo 9 del Código Municipal, que preceptúa: “Del concejo y gobierno municipal. El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal”. En ese sentido se establece funciones determinadas y limitadas para el cumplimiento de determinados fines del Estado, asignado una función de decisión al Consejo Municipal.

2.7. Delegación administrativa

Es el traslado de la competencia de un órgano hacia otro; pero la primera de las definiciones, que a continuación se transcriben, va más al fondo del asunto cuando indica que dicha delegación debe estar expresamente autorizada por la ley, con lo cual demuestra la superioridad que tiene siempre el principio de legalidad en todo el actuar de los órganos públicos. De conformidad con el principio de legalidad anteriormente abordado, se precisó en qué se debe hacer únicamente aquello que expresamente la ley así lo disponga, de lo contrario dicha actuación sería ilegal; por lo que la ley misma prevé situaciones en las cuales se transfiere la competencia de un órgano a otro para que realice una función, siempre dentro del marco de la legalidad.

La delegación administrativa es: “La transferencia del ejercicio de autoridad o del ejercicio de competencia, autorizada por la ley o por reglamento con la finalidad de tomar

determinada decisión que es el acto procesal por el cual el órgano superior traslada su competencia normal a un órgano inferior en caso determinado”³⁴. Los principios que rigen la delegación administrativa, en la doctrina se enumeran muchos, pero se hará mención de los que tienen mayor incidencia siendo los siguientes:

- 1) “Principio de la delegación por resultados esperados: significa que la autoridad que ha delegado la competencia, esperará los resultados que han sido previamente determinados; se considera que tiene mucha importancia cuando la competencia que se traslada tiene una trascendencia tanto en el órgano que la ejecuta como en la sociedad misma que es en donde se ven reflejados sus efectos.
- 2) Principio de autoridad propia: significa que la autoridad que ha recibido la competencia tomará por sí misma las decisiones necesarias para desarrollar las actividades sin que sea necesaria una consulta previa al órgano delegante.
- 3) Principio de responsabilidad absoluta: este principio significa que la responsabilidad por la ejecución de las actividades delegadas será siempre del órgano superior que ostenta primariamente la competencia administrativa; sin que el delegado tenga que responder por los resultados obtenidos.”³⁵

De lo anterior, se extrae que la administración pública es un sistema de límites que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica. Por su función, pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político que ejercen los funcionarios

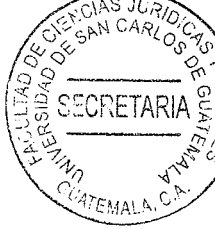
³⁴Ibíd. Pág. 165

³⁵Ibíd. Pág. 166

o servidores públicos, satisfaciendo los intereses colectivos de forma inmediata con la finalidad de que el Estado cumpla una de sus obligaciones constitucionales como lo es el bien común. El actuar de los funcionarios públicos debe sujetarse al principio de legalidad y de juridicidad.

Es cierto que la administración pública, pone en contacto el órgano administrativo con los particulares, tal situación se evidencia claramente en el tema sujeto a estudio, siendo la vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala, en virtud, que cuando el particular ejerce el derecho constitucional de petición ante la municipalidad capitalina, es ahí donde se da la relación entre la administración pública y los particulares.

Pero cuando el trámite de la misma es engorrosa, no hay celeridad ni sencillez en cuanto al procedimiento por parte del órgano administrativo, en el presente caso la Municipalidad de Guatemala, no se logra el bien común siendo una de las finalidades del Estado de Guatemala, representado por la municipalidad capitalina, no se logra satisfacer la petición de los vecinos en el plazo de 30 días que está obligado a dar respuesta a la petición del vecino.



CAPÍTULO III

3. Los recursos administrativos

Todos los administrados del Estado son sujetos a procedimientos administrativos, deben aplicar el principio de legalidad y la juridicidad en las resoluciones que se dictan de conformidad con las formalidades establecidas en la ley, consecuentemente el derecho de defensa de los particulares que se sienten agraviados por las resoluciones administrativas.

Los recursos administrativos surgen como un remedio a la ilegal actuación de la administración. Son medios legales que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los particulares para lograr, a través de la impugnación, que la administración rectifique su proceder. Son la garantía del administrado para una efectiva protección de sus derechos establecidos en las leyes respectivas. Son denominados recursos, porque se trabaja con un acto preexistente, es decir, con una materia procesal ya decidida por la entidad administrativa, que, en este caso, es un acto administrativo de efectos particulares, sin efectos generales en ningún caso.

El recurso administrativo es un acto por el que un sujeto legitimado para ello pide a la administración que rectifique, revoque o modifique una resolución administrativa, siguiendo formalidades establecidas y pertinentes al caso, ya que los recursos administrativos se interponen y resuelven ante la misma administración, por lo que esta hace las veces de juez. De lo anterior, la garantía que se pretende asegurar ofreciendo

mediante la interposición de recursos una posibilidad de reacción contra las resoluciones administrativas se vea limitada por el hecho de ser la propia administración la que ha de resolver el litigio planteado y que deriva de un acto suyo que, en muchas ocasiones, tras la resolución administrativa, haya que acudir a otras instancias -vía judicial- para la última consideración y sentencia sobre el asunto en cuestión.

3.1. Antecedentes

Se dan en dos esferas, siendo las siguientes:

- 1) En el derecho español: se explica con detalle que: “Durante el Antiguo Régimen español existió una oposición fundamental entre dos conceptos: lo gubernativo y lo contencioso, oposición que no fue exclusiva a España. Esta separación no significaba, en un principio, la existencia de dos fases sucesivas, frente a un caso. Lo gubernativo y lo contencioso eran sistemas paralelos, contruidos a partir de materias propias. Mientras lo gubernativo se refería a todos los asuntos relativos a la administración y aquellos que le interesan al Rey, lo contencioso se refería a asuntos civiles y criminales, aún vinculados con la administración.”³⁶

Lo anterior, significaba la inexistencia de un concepto, entonces imposible, de contencioso administrativo, siendo que esta separación existió, si bien no siempre con órganos distintos, sí con procedimientos diferenciados, toda vez, que lo gubernativo se

³⁶http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932012000200004. (Consultado: el 20 de marzo de 2023)

componía de una serie de autoridades, de recursos y de procedimientos propios que no tenían posterior recurso ante lo judicial, salvo si afectaban a un tercero, porque en este caso lo gubernativo dejaba de serlo y se volvía contencioso.

Con la creación de la jurisdicción administrativa en 1845 se posibilita el nacimiento del contencioso administrativo: se separan las funciones simplemente gubernativas de las contenciosas referidas a la administración -contencioso administrativas-. Estas dos funciones se apartaron además a su vez de las funciones contenciosas de la jurisdicción ordinaria.

De tal manera que, para garantizar la independencia de la administración frente al control ejercido por la jurisdicción administrativa, un procedimiento llamado: "Incidente sobre la presentación de la demanda permitía previamente a un alto funcionario determinar si el asunto correspondía a la esfera netamente administrativa o si concernía a un contencioso contra la administración."³⁷

Lo anterior, tenía el defecto de conceder a la administración la prerrogativa de definición del acceso al contencioso administrativo. Esto justificó una reforma fundamental según la cual cuando la administración considerara que el asunto concernía a aspectos gubernativos el acceso a la jurisdicción administrativa no era impedido, sino retardado.

³⁷ *Ibíd.* Pág. 1

La vía gubernativa previa fue ulteriormente expandida a otros asuntos e incluso a aquellos de la administración que se ventilaban ante la jurisdicción ordinaria, concepción que en esencia se mantiene en España hasta hoy, de tal manera, que la vía gubernativa tenía así la función de preservar las decisiones propias de la administración, evitando la interferencia de los tribunales contenciosos.

- 1) En el derecho francés: la vía gubernativa española contrasta con la concepción francesa: “En ella, los recursos administrativos constituyen el origen mismo del control jurisdiccional de la administración. Así, el recurso por exceso de poder no es nada distinto que un recurso administrativo que poco a poco se fue separando de la administración y se fue rodeando de garantías procesales. Dicha transformación permitió la distinción entre los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales.”³⁸

De tal manera que, la separación de los recursos administrativos de lo judicial no fue fácil: con la institución del juez, el recurso administrativo se tornó obligatorio en todos los casos, por lo que fue considerado como la primera instancia jurisdiccional, sometida luego a la revisión del Consejo de Estado, en apelación. Pero el abandono de esta concepción en 1889 significó el carácter simplemente facultativo de los recursos administrativos.

Por consiguiente, no existe una etapa previa, administrativa, exigida necesariamente para acudir al juez y se destaca esta concepción de protección del administrado por parte

³⁸ *Ibíd.* Pág. 3

de la jurisdicción administrativa, al juzgar las decisiones administrativas unilaterales, en contraste con otras concepciones, como la anglosajona, que buscan una protección anticipada mediante garantías durante el procedimiento administrativo.

3.2. Definición

Se indica que: “Los recursos administrativos constituyen un medio de defensa para el particular o el administrado para oponerse a las decisiones o resoluciones de una autoridad administrativa. Constituye un medio legal que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, anule o lo reforme”³⁹. De tal manera, que es la única vía que tiene la persona inconforme con la resolución de la administración pública, donde consta su descontento de la resolución administrativa emanada.

“El ejercicio de la competencia, obligatoria para los órganos administrativos; y el derecho de los particulares en las resoluciones administrativas necesitan ser protegidos, a manera de otorgar a los particulares los medios legales para obtener de la administración la revisión de un acto administrativo, con el objeto de lograr el reparo de una violación a los derechos, es decir para lograr la revocatoria o anulación del acto que lesiona los derechos del administrado. Este remedio a la violación de un derecho particular y la solicitud de revisión es a lo que se le denomina los recursos administrativos.”⁴⁰ Se refiere a la

³⁹ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 435

⁴⁰ Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 397

titularidad de una determinada potestad que posee un órgano administrativo, de una circunstancia subjetiva del órgano, de manera que cuando este sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente.

En la legislación administrativa guatemalteca, se encuentran tres recursos que son básicos: el recurso de reposición y el recurso de revocatoria, aplicables a los órganos de la administración centralizada, y dentro de la administración descentralizada el recurso de apelación.”⁴¹

De lo anterior, se puede afirmar que los recursos administrativos se pueden definir como, los medios de impugnación que dispone el afectado y que esta preestablecido en la legislación de la materia, cuyo fin es hacer valer el principio de derecho de defensa y por su puesto el debido proceso administrativo de los administrados frente a las decisiones que en alguna medida afectan sus intereses y se interponen cuando existe cierta inconformidad frente a tales decisiones, aunque sus fundamentos no sean en realidad válidos, pero no se puede descartar que también la autoridad impugnada se excede en muchas ocasiones.

En síntesis, los recursos administrativos son los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en la vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque, siendo que es el procedimiento que formula objeciones a

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 400

la decisión administrativa con forma de resolución administrativa, a la que imputa algún defecto de forma y de fondo, con la finalidad de corregir o eliminar ese defecto.

3.3. Características

Las características que la doctrina internacional le impone al recurso administrativo son:

- a) “La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- b) La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quien se debe presentar el recurso administrativo.
- c) Fijación del plazo dentro del cual debe interponerse el recurso.
- d) Requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición.
- e) Fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.
- f) La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto a la resolución del asunto.”⁴²

Lo antes citado, son las características del derecho administrativo y se llega a la conclusión de que son comunes, en virtud, que es un derecho que, al igual que el derecho civil, el derecho penal, el derecho mercantil y otras áreas del derecho, es común a todas las actividades municipales, tributarias y el ejecutivo. Aunado a lo expuesto, se establece

⁴² *Ibíd.* Pág. 394

que es limitativo, porque regula el actuar de la administración pública en los actos administrativos que afectan el interés particular.

3.4. Elementos

Por sentido común, debe entenderse por elementos aquellos que deben darse indispensablemente, para que se admita en general, que un recurso existe como tal, y por consiguiente dichos elementos son los siguientes:

- a) “Los sujetos: sujeto particular, es la persona quien deduce el recurso, en el caso que ocupa serían los vecinos que requieren una licencia de obra y el sujeto administrativo, sería la autoridad que resuelve la petición, toda vez, que es el órgano administrativo a quien le corresponde dictar la resolución.”⁴³

El sustento legal de lo anterior se contempla en el Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativa, que establece: “Los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo”. En el mismo sentido, el Artículo 8 del mismo cuerpo legal, contempla que: “La autoridad que dictó la resolución recurrida elevará las actuaciones al respectivo ministerio o al órgano superior de la entidad, con informe circunstanciado, dentro de los cinco días siguientes a la interposición”.

⁴³ *Ibíd.* Pág. 395

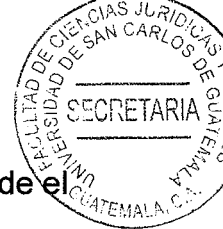
- b) Objeto: Al respecto el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo específicamente en el numeral romano IV, establece: “En el memorial de interposición de los recursos de revocatoria y de reposición, se exigirán los siguientes requisitos. I. Autoridad a quien se dirige; II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones; III. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma; IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre; V. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada; VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante; si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará”.
- c) Causa: En esencia, un derecho alterado por un hecho o una situación determinada.

3.5. Clases

La Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 17 establece que: “Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución debe conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social.”

a) Recurso de revocatoria

El recurso de revocatoria, es el recurso administrativo por medio del cual se impugna un acto administrativo ante el superior jerárquico del órgano que emitió la resolución. Al



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

De acuerdo con la norma legal antes expuesta, el recurso de revocatoria puede ser interpuesto por cualquier persona que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, personal y directo en el procedimiento administrativo. Además, para que pueda actuar en el mismo, se exige que el sujeto particular que lo plantea cumpla con el requisito de la capacidad conforme el derecho civil. A través del recurso de revocatoria pueden ser objeto de impugnación las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro de la administración pública, autónoma o semiautónoma, centralizada o descentralizada.

Al respecto se indica que: “El recurso de revocatoria es un medio de impugnación que doctrinariamente se le denomina el recurso de alzada, el cual se plantea contra lo resuelto por un órgano subordinado, en donde el superior jerárquico del órgano administrativo es el que debe resolver este recurso.”⁴⁴ La impugnación, es el medio que utiliza el administrado, a efecto de hacer valer su inconformidad de la resolución administrativa emanada por el órgano que tiene superior jerárquico.

⁴⁴ *Ibíd.* Pág. 402

Por otra parte, se afirma que: “El recurso de revocatoria es un verdadero medio de defensa, de que dispone el administrado, para oponerse a las resoluciones dictadas por la administración pública.”⁴⁵ Doctrinariamente se le conoce al recurso de revocatoria como recurso de alzada o recurso jerárquico, el cual se procede en contra de la resolución de un órgano subordinado que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma, donde el superior jerárquico de ese órgano administrativo es el que debe resolver.

Este recurso se encuentra directamente relacionado con el derecho de petición que se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala dentro de los derechos individuales, constituye una expresión del derecho genérico que obliga a una autoridad de jerarquía superior a revisar los actos impugnados para resolver lo que corresponda de conformidad con el derecho.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días, tal como establece el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el termino para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días (...).” Cuando la autoridad no resuelve en el plazo establecido se incurre en la institución jurídica del silencio administrativo.

⁴⁵ Recinos Tiu, Ricardo. **Análisis jurídico de la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la ley de lo contencioso administrativo.** Pág. 26

De tal manera, que cualquier persona que invoque un derecho o un interés legítimo personal y directo dentro del procedimiento administrativo, puede interponer el recurso de revocatoria. Para el efecto, el Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo regula: “Los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo”. Con este recurso, que anteriormente ha sido directamente relacionado con el derecho constitucional de petición, se pretende obligar al superior jerárquico de un órgano administrativo a revisar las actuaciones que causan agravio al administrado y que son impugnadas de conformidad con la ley.

b) Recurso de reposición

El Artículo 9 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “Contra las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas, podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria”.

De lo anterior, se desprende que este recurso puede ser interpuesto por cualquier persona que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, personal y directo en el procedimiento administrativo. Por lo tanto, se puede decir que el recurso de reposición procede para la impugnación de las resoluciones emitidas por los ministros y autoridades



administrativas superiores, individuales o colegiadas de entidades descentralizadas autónomas, que no tengan jerárquico superior. El órgano administrativo que le corresponde resolver el recurso de reposición es el mismo ante el cual se plantea el recurso.

La doctrina le denomina: “Recurso jerárquico, porque lo resuelve el mismo que originó el acto administrativo.”⁴⁶ Doctrinariamente es conocido como recurso de gracia o recurso de reconsideración, ya que se interpone ante la misma autoridad que ha emitido la resolución, con el objeto de lograr su reforma o anulación. Con este recurso, se diligencia exactamente el mismo procedimiento, con la diferencia de que se plantea ante el superior jerárquico, contra las resoluciones originarias de éste y no se debe elevar el expediente ya que el mismo ya se encuentra en el órgano impugnado.

El procedimiento se inicia con la interposición del recurso, que se lleva a cabo por la presentación del memorial dirigido al órgano administrativo que hubiere dictado la resolución recurrida. Dicho memorial debe cumplir con los requisitos a que se refiere el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo: “I. Autoridad a quien se dirige; II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones; III. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma; IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre; V. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada; VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o

⁴⁶Calderón, Hugo. **Op. Cit.** Pág. 407



su representante; si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará”.

Los requisitos antes mencionados son los que debe de llevar el memorial, cuando la solicitud que conlleva el derecho de petición de la obtención de la licencia de obra por parte de la municipalidad, no es resuelta por el plazo de 30 días que establece el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En caso de que se haya resuelto la petición en el plazo de 30 días, y la resolución es desfavorable al particular, es necesario que se ofrezcan pruebas de los hechos aducidos por el sujeto particular. Posteriormente a la resolución que le da trámite al recurso, el órgano competente corre las audiencias a los interesados, es decir, al vecino y la dependencia de la municipalidad cuya resolución se impugna.

CAPÍTULO IV



4. Vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de licencia de obra de la Municipalidad de Guatemala

Los incidentes legales que se da en la administración pública, sobre todo en la resoluciones administrativas que emite la Municipalidad de Guatemala en las solicitudes de licencia de obra que se aplican conforme al derecho, sobre las peticiones realizadas por particulares interesados, para obtener la licencia de construcción domiciliar en determinado inmueble en la cual se resuelve la petición en un tiempo muy prolongado fuera de los límites legales, como consecuencia de los diferentes trámites burocráticos que se realiza en la Municipalidad de Guatemala y por ende desnaturaliza el procedimiento administrativo, provocando la contravención de los principios de celeridad y sencillez.

Aunado a lo anterior, a pesar de que los trámites administrativos en las distintas dependencias de Estado están inspirados en los principios de celeridad y sencillez, pareciera que solo existen en papel, porque lamentablemente los órganos administrativos no son rápidos en resolver las peticiones, por el contrario, permite que las mismas sean lentas y se acumulen, vulnerando así el sagrado derecho de petición, derecho humano de todo ciudadano guatemalteco.

Sin embargo, derivado de una serie de trámites engorrosos y burocráticos de la misma Municipalidad provoca que los principios de celeridad y sencillez en la resolución que

emite dicha entidad autónoma, se vulneran dichos postulados, toda vez que no se responde en el plazo establecido en la ley, creando consigo un acumulación de expedientes y solicitudes que no obtienen una debida tramitación y perjudican los intereses y derechos de los particulares.

4.1. Análisis del principio de celeridad

Exige que el derecho administrativo sea dinámico, integrando en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo. Debe ser observado en toda la extensión de la palabra, ya que el procedimiento administrativo está compuesto por una serie de tareas que se debe coordinar en forma cronológica, estas las debe de señalar cada órgano administrativo dependiendo del caso concreto, también deben considerarse ciertos aspectos en la preparación del mismo, pues los pasos del procedimiento administrativo deben dirigirse a un resultado preestablecido.

Es de hacer notar, que el procedimiento administrativo debe de basarse en hechos concretos, sus etapas tienen que darse en forma sucesiva y suplementarias, deben ser estables eso significa que las diferentes dependencias no pueden estar cambiando constantemente los requisitos y pasos a seguir y cada órgano administrativo tiene su forma particular de diligenciar el mismo. Así mismo, poner en práctica el principio de celeridad obedece a la necesidad de tener de una manera pronta una respuesta a la solicitud o petición que se hizo al órgano administrativo, tal es el caso de la licencia de obra que se solicita ante la Municipalidad de Guatemala, una vez resuelta debe ser



emitidas exclusivamente por autoridad competente, debiendo hacer mención de la normas y reglamentos en que fundamenta su resolución, quedando prohibido para todas las entidades administrativas tomar como resolución dictámenes emitidos por órganos asesores técnicos o legales.

Es evidente que son varios los procedimientos que se deben seguir para obtener una resolución, sin embargo, la misma debe ser tramitada como lo indica el principio de celeridad, porque al no hacerse de esa manera las personas no obtienen respuesta pronta a sus solicitudes tal como sucede en el requerimiento de las licencias de obra ante la Municipalidad de Guatemala, toda vez, que el tiempo de respuesta es discrecional por parte de la autoridad competente, vulnerando el principio de celeridad administrativa.

4.2. Análisis del principio de sencillez

El principio de sencillez en la administración pública establece que tiene que ser poco formalista, este principio inspira al procedimiento administrativo en cuanto a que debe estar desprovisto del cumplimiento de solemnidades, que caracterizan al sistema jurídico; por lo que, se debe entender por antiformalista la dispensa que se le otorga al particular cuando omite en sus peticiones requisitos que pueden ser esenciales para la misma, debiendo los órganos administrativos, subsanar los errores u omisiones que puedan encontrar en la solicitud.

El Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, regula que: “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”. Este principio inspira al procedimiento administrativo en cuanto a que debe estar desprovisto del cumplimiento de solemnidades, que caracterizan al sistema jurídico de Guatemala, es importante mencionar que este principio hace pensar que los órganos administrativos deben aceptar las solicitudes de los particulares como las presenten y ser ellos quienes subsanen los errores que puedan tener.

Como se ha visto en muchas de las dependencias del Estado, cuentan con formularios para facilitarle la labor a los administrados, pese a ello, no se cumplen adecuadamente los requisitos que solicitan, toda vez, que por lo general no son sencillos ni fáciles de llenar para los interesados, porque no tienen una orientación de la forma en que deben de presentarlos ante los órganos administrativos.

La Ley de lo Contencioso Administrativo contiene el procedimiento administrativo, al indicar que en Guatemala no obliga a los interesados auxiliarse de un profesional del derecho, lo cual hace que éste sea carente de formalidades, es decir, que con el auxilio profesional se necesitaría cubrir algunas formalidades, como el simple hecho de que dicha petición sea firmada por el profesional del derecho.

No obstante, el procedimiento administrativo debe ser carente de formalismo, en la realidad todos exigen el cumplimiento de una serie de requisitos formales, que en caso de no cumplirse obligan al particular a que los subsane, olvidando que es responsabilidad y obligación de los órganos administrativos cumplir con esa tarea, porque la misma ley

establece que el procedimiento administrativo debe ser rápido y carente de formalidades o solemnidades.

Es evidente, que al no verificarse por parte de las autoridades de los órganos administrativos el principio de sencillez, el trámite correspondiente se hace un trámite lento y engorroso burocrático que pone en riesgo el desarrollo y respeto de los derechos humanos que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala.

En consecuencia, de lo anterior expuesto, al no observar los principios del derecho administrativo como lo son en este caso el principio de sencillez, la Municipalidad de Guatemala es la que provoca la vulneración al derecho humano de petición, derecho consagrada en la Constitución Política de la República de Guatemala y aunque la ley permite su restauración por alguna amenaza los mismos, no dejan de ser derechos humanos violados, y dicha contravención radica por el incumplimiento de las obligaciones de los órganos de la administración pública.

En ese sentido el Estado de Guatemala por medio de sus órganos administrativos deberá tomar las prevenciones del caso para evitar que se conculquen derechos humanos y no sea sancionado el Estado de Guatemala como en otros casos en materia de derechos humanos por órganos jurisdiccionales en materia constitucional con competencia internacional.

Cabe recalcar, que, pese a que el procedimiento administrativo debe ser carente de formalismo, en la realidad todos exigen el cumplimiento de una serie de requisitos

formales, los cuales en caso de no cumplirse obligan al particular a que los subsane, olvidando que es responsabilidad y obligación de los órganos administrativos cumplir con esa tarea.

4.3 La Municipalidad de Guatemala

Se denomina por municipalidad a una: “Comunidad urbana como unidad política creada por la autoridad del Estado provista de un tipo específico de gobierno y administración local que, generalmente, varía en alcance y función según el volumen de la población.”⁴⁵ En Guatemala por cuestiones de ordenamiento territorial las municipalidades estaban clasificadas por categorías, de primera: correspondía a las cabeceras departamentales las que su población excedía de cien mil habitantes; de segunda: ubicaban a los municipios que la población excedía de veinte mil habitantes, así como las de tercera: cuando los municipios excedían de diez mil habitantes; y de cuarta: el resto de los municipios.

Derivado de lo anterior, con la reforma constitucional de 1993, se eliminó el Artículo 256 que decretaba dicha clasificación, volviendo común para todos los municipios la duración de la corporación a cuatro años, y en consecuencia se eliminaron las diversas categorías municipales, fortaleciendo la autonomía de los pequeños municipios, lo cual vino a fortalecer el sistema político local y a ampliar las oportunidades de decisión de los

⁴⁵ Pratt Fairchild, Henry. **Diccionario de sociología**. Pág. 194

gobiernos locales, e introducir un desafío a la estabilidad política local que ahora se encuentra más sujeta a la fiscalización de la comunidad.

Es importante hacer ver, que, en cuanto al municipio, también llamado Municipalidad es jurídicamente una persona de derecho público, es decir, una persona jurídica, constituida por una comunidad humana, por los residentes, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.

Derivado de lo anterior, no cabe duda acerca de que su finalidad está vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

En Guatemala, las municipalidades tienen como autoridad superior al alcalde municipal, el cual es electo popularmente, en general tienen la responsabilidad de velar por el buen desarrollo social y económico de las áreas de su jurisdicción, indistintamente la denominación aldea, colonia, etc. que les corresponda tanto en el área urbana como rural.

Es importante la participación comunitaria, la cual está apoyada por la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala y otras leyes, sin embargo, los mecanismos

para llevarla a la práctica no se encuentran claramente establecidos, dentro de lo cual se mencionan el cabildo abierto, la alcaldía auxiliar, las comisiones municipales y los consejos de desarrollo urbano y rural; ninguno de ellos tiene un funcionamiento regular en la ellos tiene un funcionamiento regular en la práctica.

4.4 Requisitos para solicitar licencia de obra

Las municipalidades enfrentan problemas administrativos tales como: cuando los ciudadanos se quejan que en las oficinas públicas de las municipalidades, especialmente de la Municipalidad de Guatemala, los trámites son complicados, lentos y que en cualquier momento resultan pidiendo un nuevo requisito, por lo que se sienten como indefensos ante las exigencias y la mala atención que dan muchos empleados públicos.

Lo anterior denota la falta de conocimiento a los procedimientos sencillos y ágiles, que permitan a los empleados municipales y a los ciudadanos saber cuáles son los pasos a seguir para obtener una licencia, hacer un pago, pedir una certificación y cómo pueden gestionar algún proyecto. Como ejemplo claro de esto, es el hecho que se establece en la solicitud que como derecho de petición tiene todo ciudadano se establece que la licencia de construcción existe un procedimiento el cual está publicado en la página web de la Municipalidad de Guatemala.

- 1) “Preséntese a la ventanilla única para obtener los formularios y requisitos según el tipo de solicitud.
- 2) Llene su formulario y adjunte los requisitos correspondientes.

- 3) Presente su expediente en la ventanilla única.
- 4) El técnico de la ventanilla única revisa su expediente, y verifica que cumpla con los requisitos según el tipo de solicitudes.
- 5) Si el expediente no cumple será rechazado.
- 6) Si de lo contrario su expediente cumple con todos los requisitos, serán ingresados los datos del sistema y luego le entregarán una contraseña de recepción del expediente.
- 7) Usted deberá esperar ser notificado el avance de su solicitud o bien podrá consultarlo en ventanilla única⁴⁶.

Por lo anteriormente expuesto, existe un evidente desconocimiento a los derechos humanos de los cuales Guatemala ha construido jurisprudencia legal, referente a que si no se le da respuesta inmediata a la solicitudes de las personas o ciudadanos o se rechazan las mismas se estaría vulnerando el derecho de petición, y los principios de celeridad y sencillez, porque es notorio que no se puede rechazar en una ventanilla determinada solicitud, toda vez, que como ya se indicó los procedimientos administrativos de los órganos administrativos deben estar desprovistos de formalismos.

No puede ser posible que un empleado encargado de recibir la documentación que presentan los vecinos y que forma parte del derecho de petición regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, proceda rechazar sin haber analizado el fondo del asunto presentado por el vecino, es decir que dichas acciones,

⁴⁶ <http://vu.muniguate.com/?id=1> **Trámites** para solicitar la licencia de construcción, Municipalidad de Guatemala, (consultado el 25 de enero de 2022)



vulnera el principio de sencillez y rapidez, ello como consecuencia de que no existe un control sobre ello.

4.5 Solución a la problemática

En ese orden de ideas, se considera necesario la creación de un manual de procedimientos que permita por medios electrónicos agilizar la obtención de la licencia de obra solicitada por los interesados en la Municipalidad de Guatemala, departamento de Guatemala. Siendo que los manuales de procedimientos administrativos son necesarios para poder establecer el camino a seguir para cumplir con determinados objetivos, para ello es indispensable que se respeten todos y cada uno de los pasos que en él se establezcan, ya que es importante que se individualicen cada uno de los mismos para poder arribar ha determinado fin.

Los manuales o procedimientos administrativos según la doctrina se definen de la siguiente manera: “Son medios valiosos para la comunicación, y sirven para registrar y transmitir la información, respecto a la organización y al funcionamiento de la dependencia; es decir, entenderemos por manual, el documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, la información y/o las instrucciones sobre historia, organización, política y/o procedimientos de una institución, que se consideren necesarios para la mejor ejecución del trabajo”⁴⁷. Efectivamente los manuales de procedimientos son

⁴⁷ Segovia Juan Oliboto, **Guía técnica para la elaboración de manuales de procedimientos**. Pág. 6



indispensables para garantizar una buena organización y funcionamiento de determinada oficina encargada de un servicio.

Aunado a lo anterior, en el presente caso que ocupa, es indispensable que la Municipalidad de Guatemala, proceda a la creación de un manual o procedimientos administrativos relacionado con la licencia de obra, a efecto de agilizar la obtención de autorización para construir de una manera más eficaz y eficiente sin vulnerar el principio de celeridad y sencillez en la solicitud de trámite de licencia de obra, por tal razón, es importante que se cuenten con estas herramientas administrativas por que permitirán garantizar cumplir con los plazos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala específicamente con el derecho de petición en el contrato de licencia de obra en las municipalidades.

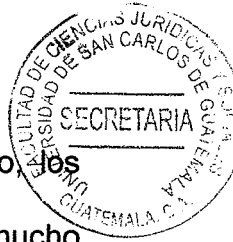
Además debe ser necesario que se realice una prueba piloto para establecer los alcances del referido manual de procedimientos, en dicho manual se debe efectuar revisión constante para someter el proyecto plan piloto a su aprobación definitiva y en ese sentido poder cumplir con el objetivo establecido en dicho manual; además, dicho manual debe ser socializado, es decir, publicado por medio de los instrumentos de difusión, como lo son los correos electrónicos, por diversas redes sociales de comunicación, que aseguren su entrega inmediata, esto permitirá que las personas a quienes va dirigido, sea de gran utilidad; como también para los empleados y funcionarios públicos de la Municipalidad de la ciudad de Guatemala. En ese orden de ideas, se considera que, el proceso de implantación de procedimientos requiere; en la mayoría de los casos, considerar tiempos de capacitación o adiestramiento del personal responsable de realizar las actividades.



Así también, resulta de gran importancia que las personas directamente involucradas en el uso de los manuales, conozcan al detalle su contenido, con el objeto de que tengan el conocimiento general de la acción institucional y puedan consultar dichos documentos siempre que sea necesario, ya que la utilidad de los manuales de procedimientos y organización radica en la veracidad de la información que contienen, por lo que es necesario mantenerlos permanentemente actualizados de la manera más eficaz fácil sin vulnerar los principios de rapidez y celeridad en la solicitud de licencia de obra.

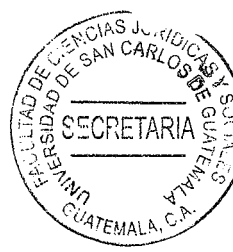
Por lo que para la solución del problema objeto de estudio, es necesario que la creación del manual de procedimientos toda vez el problema que se fundamenta, en que la Municipalidad de Guatemala no cuenta con un manual de procedimiento de licencia de construcción, la cual hace que efectivamente se vulneran los principios del procedimiento administrativo de celeridad y sencillez y como consecuencia de dichas contravenciones se vulneran también los derechos humanos individuales de los vecinos, tales como el derecho de petición, al hacer los tramites demasiado retardados.

Cabe recalcar que, los principios de celeridad y sencillez de la resolución administrativa en la obtención de licencia de construcción o autorización para construir dentro de un terreno, o modificar una vivienda ya construida, los procedimientos de la Municipalidad son muy largos y tediosos que lamentablemente toda persona está sujeta a lo que la autoridad diga, por lo que ante ello también es necesario dotar de relaciones jurídicas, el que hacer de la cosa pública por medio del uso de los medios informáticos para acelerar los trámites de solicitud de licencia de obra en las municipalidades.



Los medios informáticos permiten agilizar, los trámites, es decir, que, con esto, los procesos de obtención de la respuesta en la Municipalidad de Guatemala serían mucho más rápido y se evitarían requerir información y rechazar los expedientes, toda vez, que por medio de la plataforma que habilite la municipalidad la persona que no cumpla con determinados requisitos no podrá enviar su solicitud de información.





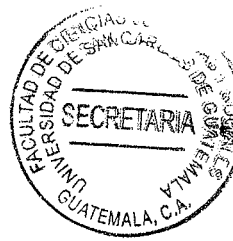
CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Con la investigación realizada se estableció, que, existe vulneración a los principios de celeridad y sencillez en la resolución de obtención de la licencia de obra en la Municipalidad de Guatemala, en virtud, que no se cumplen con el plazo legal de respuesta regulado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, de resolver la petición de los vecinos contenida en la solicitud de licencia de obra a la Municipalidad de Guatemala.

Por lo que es necesario que la Municipalidad de Guatemala proceda de un manual o procedimientos administrativos relacionados con la licencia de obra, a efecto de agilizar la obtención de la licencia para construir, ya que se permitiría garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala por parte de la Municipalidad de Guatemala.

Además, es necesario que la Municipalidad de Guatemala implemente los medios informáticos más actualizados, para que les permita a los usuarios agilizar los trámites en la solicitud de licencia de obra, así con esto, los procesos de respuesta por parte de la Municipalidad de Guatemala van a hacer mucho más rápido, se evitará requerir información corta o rechazar expedientes, toda vez, que por medio de la plataforma que habilite la municipalidad la persona que no cumpla con determinados requisitos no podrá enviar su solicitud de información.





BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Porrúa, S.A, 1990.

BADENI, Gregorio. **Instituciones de derecho constitucional**. Argentina: Ed. Ad-Hoc. S.R.L, 1997.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2001.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, 2002.

FLORES JUÁREZ, Juan Francisco. **Constitución y justicia constitucional**. Guatemala: (s.Ed.), 2005.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, S.A., 1985.

GOZAINI, Oswaldo Alfredo. **La justicia constitucional**. Argentina: Ed. Sociedad Anónima: Comercial industrial y financiera, 1999.

<https://historia.de/derecho-constitucional/>. (Consultado: el 01 de abril de 2023).

MUÑOZ, Jaime. **Manual de derecho administrativo**. Manual de derecho administrativo. México (s. Ed.), 1995.

NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. Colombia: Ed. Temis, 2002.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1981.



PEREIRA OROZCO, Alberto. **Derecho constitucional**. Guatemala: Ed. de Perera, 2007.

PRATT FAIRCHILD, Henry. **Diccionario de sociología**. España: Ed. Alcaná, 1949.

RECINOS TIU, Ricardo. **Análisis jurídico de la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la ley de lo contencioso administrativo**. Tesis: Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008.

ROMERO GABELLO, Pablo. **El radicalismo en la revolución inglesa, crisis constitucional y crisis de conciencia en el siglo del absolutismo**. La Habana, Cuba: (s.e), 1985.

Legislación

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

Código Municipal. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

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

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