

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**NECESIDAD DE UNIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS
DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA
GUATEMALTECA**

TESIS

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

Por

INGRID LISSETTE PAIZ CASTILLO

Previo a Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Guatemala, Septiembre de 1998

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

24
10/10/10
10/10

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

DECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL I:	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL II:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III:	Lic. William René Méndez
VOCAL IV:	Ing. José Samuel Pereda Saca
VOCAL V:	Br. José Francisco Peláez Cordon
SECRETARIO:	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

P. J. M. P.
11/9/98

Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales
Abogado y Notario
21 calle y Avenida Elena (esquina) 0-14 zona 1
Comercial Exito, Oficina 22. 3er. nivel Tel. 2512016, Fax: 2512017
Guatemala, C. A.

2858-98



Señor:
Lic. Francisco De Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA
- 1 SET. 1998
RECIBIDO
Hora: 15:35 Minutos
Oficial: [Signature]

Señor Decano

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que en cumplimiento de providencia de Decanato, de fecha diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, he actuado como Asesor de Tesis de la Bachiller INGRID LISSETTE PAIZ CASTILLO, en la preparación del trabajo denominado "NECESIDAD DE UNIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA GUATEMALTECA".

El trabajo fué debidamente discutido en varias sesiones, habiendo sido aceptada por la autora las sugerencias que se le formularon, entre ellas el plan original de tesis.

La Bachiller Paiz Castillo, consultó la bibliografía adecuada y analizó la legislación guatemalteca relacionada con el tema y expresó su criterio sobre la necesidad de unificación de los recursos administrativos en la legislación guatemalteca, especialmente en la Administración Pública Centralizada Guatemalteca.

Por reunir los requisitos reglamentarios, me permito recomendar que el trabajo sea aceptado para que el mismo sea discutido y aprobado en el examen público de tesis.

Atentamente

"ID Y ENSEÑANZA A TODOS"

Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales
Asesor de Tesis

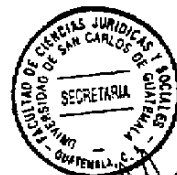
Lic. HUGO HAROLD CALDERÓN MORALES
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

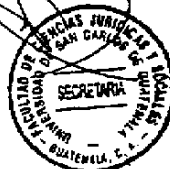
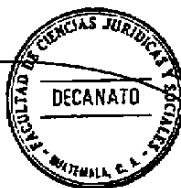


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES:

Guatemala, dos de septiembre de mil novecientos noventa y
ocho. _____

Atentamente, pase al LIC. LUIS CESAR LOPEZ PERMOUTH, para que
proceda a Revisar el trabajo de Tesis de la Bachiller INGRID
LISSETE PAIZ CASTILLO y en su oportunidad emita el dictamen
correspondiente. _____

slh].



Inye
01/9/98

296



Guatemala, 8 de septiembre de 1,998.

Señor Decano dela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de San Carlos de Guatemala.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

- 8 SET. 1998

RECIBIDO
Horas: 17:30 Minutos: 10
Oficial: [Signature]

De mi consideración:

En virtud de providencia del 2 de septiembre del corriente año, en que se me nombra revisor del trabajo de tesis de la Br. **INGRID LISSETTE PAIZ CASTILLO**, titulado "NECESIDAD DE UNIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA GUATEMALTECA", a usted expongo:

Que ya había conversado con el señor consejero de tesis y con la sustentante, por lo que doy fe de haber conocido los pormenores del mismo.

De la revisión, encuentro que la tesis, partiendo de criterios demostrativos sobre temas conexos, pretende demostrar la necesidad de unificar los procedimientos en materia de recursos administrativos a nivel de nuestra administración centralizada. Aunque menciona que nuestra legislación ya ha tendido a ello, se intuye que por la celeridad administrativa y el bien de los administrados, esto es un tema que no puede quedar de lado. El trabajo, dada la amplitud del Derecho Administrativo y sus múltiples facetas, es de suyo importante.

Por lo anterior, no encuentro óbice en que sea usado en el examen correspondiente.

Sin otro particular, atentamente,

[Signature]



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,
Guatemala, nueve de septiembre de mil novecientos noventa y
ocho.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
Impresión del trabajo de Tesis de la bachiller INGRID LISSETTE
PAIZ CASTILLO intitulada "NECESIDAD DE UNIFICAR LOS
PROCEDIMIENTOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA CENTRALIZADA GUATEMALTECA".Artículo 22 del Reglamento
de Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis.-----

/gic.



ACTO QUE DEDICO

A DIOS:

*Bendito Padre nuestro que me da sabiduría, inteligencia, fortaleza
y todo lo mejor cada día de mi vida.*

A MI PAIS:

Guatemala.

A MIS PADRES:

Hugo Gilberto Paiz Chacón
Caty Castillo de Morales
Ingeniero Miguel Angel Morales López

A MI ABUELITA:

Adela Josefina Castillo y Castillo

*Infinitas gracias y que esta satisfacción personal sirva para honrar
su memoria. Descanse en paz.*

A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS:

Cornelio Del Cid Cisneros
María Florinda Castillo de Del Cid
Manuel Paiz Valdez
María Dolores Chacón de Paiz

A MI ESPOSO:

Licenciado Estuardo Ortiz Peláez

A MIS HIJOS:

Ingrid Michelle Ortiz Paiz
Pablo Estuardo Ortiz Paiz

A MI HERMANO:

Hugo Gilberto Paiz Castillo

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

A MI SOBRINO:

Miguel Andrés Paiz Guzmán

A LOS CATEDRATICOS de esta querida Casa de Estudios que compartieron conmigo sus enseñanzas en cada uno de los semestres.

En especial al amigo y maestro **Licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales**, por su apoyo incondicional, sabios consejos y amplios conocimientos que hoy permiten el logro de este triunfo académico.

Al profesional, **Licenciado Luis César López Permouth**, revisor del presente trabajo de tesis, con agradecimiento por su valiosa colaboración.

Al profesional, **Licenciado Juan Manuel Jiménez Pinto**, con cariño, respeto y admiración.

A MI FAMILIA EN GENERAL.

A MIS AMIGAS Y AMIGOS.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

TABLA DE CONTENIDOS

Pág.

Introducción.....	i
CAPITULO PRIMERO	1
1. ADMINISTRACION COMO CONCEPTO GENERAL.....	1
1.1 Etimología de la Palabra.....	1
1.2 Administración.....	1
1.3 Administración Pública.....	1
1.3.1 Concepto:.....	1
1.3.1.1.1 El Organó Administrativo:.....	1
1.3.1.1.2 Actividad:.....	1
1.3.1.1.3 Finalidad:.....	1
1.3.1.1.4 El Medio:.....	1
1.3.2 Pasos de la Administración Pública.....	2
1.3.2.5.1 Control Interno:.....	2
1.2.2.5.2 Control Directo:.....	2
1.2.2.5.3 Control Judicial:.....	2
1.2.2.5.4 Control Constitucional:.....	2
1.2.2.5.5 Control Parlamentario:.....	2
1.2.2.5.6 Control al Respeto de los Derechos Humanos:.....	3
1.4 COMPONENTES DE CADA ORGANIZACION.....	3
1.4.1 Administradores:.....	3
1.4.2 Competencia:.....	3
1.4.3 Actividad Material:.....	3
1.5 CLASES DE ADMINISTRACION:.....	3
1.5.1 ADMINISTRACION DE PLANIFICACION.....	3
1.5.2 ADMINISTRACION EJECUTIVA.....	3
1.5.3 ADMINISTRACION DE CONTROL.....	3
1.5.4 LA ASESORIA.....	4
1.5.4.3.1 Dictamen Facultativo:.....	4
1.5.4.3.2 Dictamen Obligatorio:.....	4
1.5.4.3.3 Dictamen Vinculante:.....	4
1.6 ACTIVIDAD DE GOBIERNO.....	5
1.6.1 Gobernar:.....	5
1.6.2 Gobierno:.....	5
1.6.3 Actividad Discrecional:.....	5
1.6.4 Actividad Reglada:.....	6
1.7 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.....	6
1.7.1 Principio de Legalidad:.....	6
1.7.2 Principio de Jurisdicción:.....	7
1.7.3 Diferencias entre el Principio de Legalidad y de Jurisdicción:.....	7
CAPITULO SEGUNDO	9
2 Sistemas o Técnicas de Organización de la Administración Pública.....	9
2.1 La Centralización o Concentración Administrativa.....	10
2.1.1 Características.....	12

2.1.2 Elementos.....	13
2.1.3 Aplicación del Principio de Jerarquía.....	13
2.1.4 Ventajas.....	14
2.1.5 Desventajas.....	14
2.1.6 Procedimientos para Establecerla.....	15
2.1.7 Su Aplicación en Guatemala.....	15
2.1.8 Definición.....	16
2.2 Desconcentración Administrativa.....	16
2.2.1 Características.....	18
2.2.2 Ventajas.....	19
2.2.3 Desventajas o inconvenientes.....	21
2.2.4 Procedimiento Para Establecerla.....	22
2.2.5 Su Aplicación en Guatemala.....	22
2.2.6 Definición.....	23
2.3 Descentralización Administrativa.....	23
2.3.1 Características.....	24
2.3.2 Ventajas.....	27
2.3.3 Inconvenientes.....	27
2.3.4 Control.....	28
2.3.5 Clases de Descentralización.....	29
2.3.5.1 Descentralización Territorial o por Región.....	29
2.3.5.2 Descentralización por Servicio o Institucional.....	30
2.3.5.3 Descentralización por Colaboración.....	30
2.4 Autonomía y Autarquía Administrativas.....	31
2.4.1 Análisis de la Clasificación Constitucional de las Entidades Descentralizadas y Autónomas.....	32
2.4.2 Definición.....	32
2.4.3 La Legislación de Guatemala.....	33
2.4.4 Entidades Descentralizadas y Autónomas.....	33
2.4.4.1 Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS.....	33
2.4.4.2 Universidad de San Carlos de Guatemala.....	35
2.4.4.3 El Municipio.....	35
2.4.4.4 Las Regiones y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	36
CAPITULO TERCERO.....	37
3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN GUATEMALA.....	37
3.2 Sistema de Gobierno de Guatemala.....	37
3.2.1 Sistema Parlamentario.....	37
3.2.2 Sistema Presidencialista.....	37
3.3 Presidencia de la República.....	38
3.3.1 Origen.....	38
3.3.2 Regulación Legal.....	39
3.3.3 Atribuciones.....	39
3.3.4 Deberes.....	41
1.5 Secretarías de la Presidencia de la República.....	42
1.5.1 Origen.....	42
3.6 Ministerios de Estado.....	42
3.6.1 Origen.....	43
3.6.2 Regulación Legal.....	43
3.6.3 Funciones.....	43
3.6.4 Requisitos para ser Ministro de Estado.....	45

3.6.5 Prohibiciones para ser Ministro de Estado.....	45
3.6.6 Responsabilidades	46
3.6.7 Los Ministerios de Estado y sus Dependencias.....	46
3.6.7 Sistema de Creación.....	47
3.7 Viceministerios de Estado.....	47
3.7.1 Origen.....	47
3.7.2 Regulación Legal.....	47
3.7.3 Funciones.....	48
3.7.4 Responsabilidades.....	48
3.7.5 Impugnación de sus Actos.....	49
CAPITULO CUARTO.....	51
4. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS:	51
4.1 Definición del Concepto:	51
4.2 Diferencia entre Proceso y Procedimiento Administrativo.....	51
4.2.1 Diferencias:	51
4.2.1.1 Por el Organó Ante quien se realiza:	52
4.2.1.2 Por la Finalidad que persigue:.....	52
4.2.1.3 Por los Efectos que produce:.....	52
4.2.1.4 Por su Contenido Legal:.....	52
4.3 Principios del Procedimiento Administrativo	52
4.3.1 Legalidad, Juridicidad y Justicia:.....	52
4.3.2 Principio de seguimiento de oficio:.....	52
4.3.3 Principio de Informalidad:.....	52
4.3.4 Principio de Defensa:	53
4.3.5 Principio de Imparcialidad:	53
4.3.6 Principio de Procedimiento Escrito:.....	53
4.3.7 Principio de Procedimiento sin Costas:.....	53
4.3.8 Principio de Sencillez, Rapidez, economía y eficacia	53
4.4 Elementos:.....	53
4.4.1 Iniciación de Oficio, a Petición de Parte o por Denuncia:.....	54
4.4.2 El Organó Administrativo:.....	54
4.4.3 Competencia:.....	54
4.5 Características:.....	54
4.5.1 Principio de Audiencia.....	54
4.5.2 Enumeración de Pruebas	54
4.5.3 Fijación de Plazo	54
4.5.4 Plazo a otras.....	54
4.5.5 Análisis de Pruebas	55
4.5.6 Notificación a los Administrados	55
4.6 Naturaleza	55
4.7 Clasificación:.....	55
4.7.1 Por la forma de iniciarse el Procedimiento.....	55
4.7.1.1 De oficio.....	55
4.7.1.2 Petición de parte	55
4.7.2 Por los Motivos que lo Originan.....	55
4.7.2.1 Por Impugnación.....	55
4.7.2.2 Petición de Parte.....	55
4.7.2.3 De Oficio.....	55
4.8 Expediente Administrativo.....	56
CAPITULO CINCO.....	57

5 ETAPAS O FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:.....	57
5.1 Inicio de Oficio.....	57
5.2 Inicio a Petición de Parte.....	57
5.2.1 Petición Personal del Administrado.....	57
5.2.1.1 Por Escrito:.....	57
5.2.2 Por Denuncia de un Administrado contra otro Administrado.....	57
5.2.3 Por impugnación de una Resolución Administrativa.....	58
5.3 Decreto de Trámite.....	58
5.4 Notificaciones.....	58
5.5 Intervención de terceros.....	58
5.6 Diligencias.....	59
5.7 Inspecciones.....	59
5.8 Informes.....	60
5.9 Declaraciones.....	60
5.10 Expertajes.....	60
5.11 Documentos.....	61
5.12 Otros medios científicos:.....	61
5.13 Dictámenes Jurídicos:.....	62
5.14 Dictámenes Técnicos:.....	62
5.15 Intervención del Ministerio Público:.....	62
5.16 Análisis de la evidencia o información recabada:.....	62
5.17 Resolución de Fondo o Resolución Originaria:.....	63
5.17.1 El acto Administrativo.....	63
3.17.1.1 Definición de Actos Administrativos.....	63
5.17.2 Elemento de Forma:.....	64
5.17.1 Elemento de Fondo:.....	64

CAPITULO SEXTO..... 65

6 LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

ADMINISTRATIVAS:.....	65
6.1 Los Medios de Impugnación:.....	65
6.2 Características:.....	66
6.2.1 Una Resolución Administrativa.....	66
6.2.2 Un Organó Administrativo.....	66
6.2.3 Plazo.....	66
6.2.4 Requisitos.....	66
6.2.5 Fijación de un Procedimiento.....	66
6.2.6 Obligación Legal de Resolver.....	66
6.3 Elementos:.....	66
6.3.1 La Resolución Administrativa que afecta.....	66
6.3.2 Autoridad Impugnada.....	67
6.4 Denominaciones:.....	67
6.5 Sistema de Justicia Delegada:.....	67
6.6 Sistema de Justicia Reterida:.....	68
6.7 Fases o Etapas del Procedimiento de Impugnación en General:.....	68

CAPITULO SEPTIMO..... 71

7 RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACION CEN-TRALIZADA

GUATEMALTECA:.....	71
--------------------	----

7.1 RECURSOS CONTENIDOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	71
7.1.1 Recurso de Revocatoria:.....	71
7.1.1.1 Procedimiento:.....	71
7.1.2 Facultad de ordenar diligencias para mejor proveer.....	72
7.2.3. REQUISITOS.....	73
7.2.4. AUDIENCIAS:.....	73
7.2.5 DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER.....	73
7.2.6 RESOLUCION.....	73
7.2.7 SILENCIO ADMINISTRATIVO:.....	73
7.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTENIDOS EN EL CODIGO TRIBUTARIO.....	73
7.2.1 RECURSO DE REVOCATORIA.....	74
7.2.1.1 PROCEDENCIA DEL RECURSO:.....	74
7.2.1.2 PLAZO PARA PLANTEAR EL RECURSO:.....	74
7.2.1.3 PROCEDIMIENTO INTERMEDIO:.....	74
7.2.1.4 OCURSO:.....	75
7.2.1.5 RESOLUCION DEL RECURSO DE REVOCATORIA.....	75
CAPITULO OCTAVO.....	77
8 NECESIDAD DE UNIFICACION DE LOS RECURSOS EN LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA GUATEMALTECA.....	77
En la actualidad los recursos administrativos que se pueden plantear ante la administraci3n p3blica centralizada (el Ejecutivo), los de reposici3n y revocatoria, se encuentran dispersos en La ley de lo Contencioso Administrativo y en el C3digo Tributario.....	77
8.2 REGULACION ACTUAL DE LOS RECURSOS EN LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA.....	77
8.3 UNIFICACION DE LOS RECURSOS.....	78
9 CONCLUSIONES.....	81
10 RECOMENDACIONES.....	83
11 BIBLIOGRAFIA.....	85

INTRODUCCION

Como estudiante de la carrera de Abogacía y Notariado, es grato saber que se puede aportar algún conocimiento de la rama del Derecho Administrativo, a efecto que cualquier persona que se interese en el ramo de la Administración Pública en cuanto a procedimiento de recursos que se plantean contra la administración pública guatemalteca, como lo son específicamente los Recursos de Revocatoria y Reposición.

Debemos también velar porque se cumpla con los Principios del Derecho Administrativo para que se desarrolle a cabalidad su función, puesto que al delegar obligaciones para varios funcionarios y empleados administrativos como que da lugar a confusión, porque también el hecho que los Recursos estén dispersos en varias leyes para una misma finalidad es un tanto desactualizado para lo que hoy día se necesita.

La inquietud que motiva el tema elegido es porque hemos podido observar que en nuestra Administración Pública Guatemalteca, hace falta disciplina y celeridad en cuanto a la defensa a que tiene derecho toda persona ante las arbitrariedades que cometen los funcionarios públicos y a la necesidad que tienen los administrados que la Administración aplique eficientemente el principio de juridicidad en sus resoluciones.

En éste trabajo trataremos de definir de manera sintetizada y esquematizada los recursos y procedimientos que se desarrollan así en forma comprendida seis capítulos que en orden contienen algunas teorías del Derecho Administrativo. Se trató de definir en el presente trabajo algunas doctrinas relacionadas con el Derecho Administrativo en general, iniciando en ese orden definiciones como la Administración Pública, el Derecho Administrativo, los procedimientos en general y fundamentalmente lo que significan los Recursos Administrativos, como los de Revocatoria y Reposición especialmente.

CAPITULO PRIMERO

1. ADMINISTRACION COMO CONCEPTO GENERAL.

1.1 Etimología de la Palabra:

Podemos entender a la Administración de varias maneras. Etimológicamente administración . da la idea que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mandato de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son pues los elementos principales que debe contener la definición.¹

1.2 Administración.

El autor E. F.L. Brech, citado por el autor Agustín Reyes Ponce² Administración es "Un proceso social que lleva con sígo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado"

Para el autor Henry Fayol³, citado por el autor Agustín Reyes Ponce considerado como el padre de la moderna de la administración moderna, indica: "Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar".

1.3 Administración Pública:

1.3.1 Concepto:

Es el conjunto de Organos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin.

1.3.1.1 Elementos

Los elementos más importantes del concepto dado se pueden resumir de la siguiente manera:

1.3.1.1.1 El Organo Administrativo:

Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la Personalidad del Estado.

1.3.1.1.2 Actividad:

Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales esta obligada la administración pública.

1.3.1.1.3 Finalidad:

La finalidad es el elemento TELEOLÓGICO de la Administración Pública y podemos decir que su finalidad es "el bien común" o "bienestar general" de la población en general.

1.3.1.1.4 El Medio:

El medio que la Administración Pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público. Significa esto que el Servicio Público se

¹Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas, Teoría y Práctica, Tomo I, Editorial Limusa, Mexico 1980. Pag. 16

²Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas, Teoría y Práctica, op. cit., pag. 15

³Reyes Ponce Agustín, Administración de empresas, Teoría y Práctica, op. cit., pag. 16

entiende como "El medio de que dispone la Administración Pública para el logro de su finalidad"

1.3.2 Pasos de la Administración Pública:

Hablar de los pasos de la Administración pública implica hablar de la "Función Administrativa", importantes y esencialmente son cinco los pasos de la Administración Pública, a saber:

1.3.2.1 La Planificación:

Que significa la investigación para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende. La planificación significa "Ver hacia el futuro". Para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas, Encuestas, estadísticas, estudios, realización de proyectos, Etc.

En general la planificación significa hacer un estudio de las necesidades.

1.3.2.2 Coordinación:

La coordinación significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la Administración Pública e incluso a otros organismos del Estado.

1.3.2.3 Organización:

Esto implica, ¿Qué tareas se van a realizar dentro de la Administración Pública? con qué personas se cuenta, como agrupar las tareas y finalmente ¿Quién va a tomar las decisiones?.

1.3.2.4 Dirección:

Significa conducir las actividades de los subordinados, por el Administrador.

1.3.2.5 Control:

Que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorias, Etc.

Dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control, las que se pueden clasificar de la forma siguiente:

1.3.2.5.1 Control Interno:

El que se realiza internamente dentro de la Administración Pública, por los órganos superiores sobre los subordinados, el Ministro sobre sus Directores Generales.

1.3.2.5.2 Control Directo:

El que ejercen los particulares sobre los actos de la Administración Pública, a través de los Recursos Administrativos.

1.3.2.5.3 Control Judicial:

El que se ejerce ante los Tribunales de Justicia, el Recurso de lo Contencioso-Administrativo, Amparo, Juicio de Cuentas, Etc.

1.3.2.5.4 Control Constitucional:

El que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la Administración Pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza.

1.3.2.5.5 Control Parlamentario:

El que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación, a este control se le denomina también Control Parlamentario, Juicio Político o Interpelación.

1.2.2.5.6 Control al Respeto de los Derechos Humanos:

Se realiza por una figura nueva en Guatemala, creada a través de la Constitución Política de la República de Guatemala y que recae ante un órgano que depende del Congreso de la República, como lo es el Procurador de los Derechos Humanos.

1.4 COMPONENTES DE CADA ORGANIZACION.

Cada organización principal constituye un sistema complejo compuesto de organizaciones que pueden constituir sistemas y subsistemas, por ejemplo un Ministerio constituye un sistema y sus direcciones un subsistema, que pertenecen a la competencia general de un órgano. Cada organización con los componentes siguientes:

1.4.1 Administradores:

Que dependiendo de cada organización se identifican con nombres diferentes: Presidente, Vicepresidente, Ministro de Estado, Director General, Consejo Municipal, Alcalde, Etc.

1.4.2 Competencia:

Que es la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que corresponden a cada organización por asignación constitucional, legal o reglamentaria.

1.4.3 Actividad Material:

Que es la que se ejecuta basada en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones o hechos administrativos.

1.5 CLASES DE ADMINISTRACION:

Fundamentalmente dentro de la Administración Pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar, la planificación, la Administración Ejecutiva, la Administración de Control, y la Asesoría.

1.5.1 ADMINISTRACION DE PLANIFICACION.

Como ya quedó apuntado antes la planificación implica ver hacia el futuro, hacer estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y las soluciones a esas necesidades.

1.5.2 ADMINISTRACION EJECUTIVA.

Es aquella Administración que decide y ejecuta. La Administración ejecutiva es la que realmente tiene y ejerce la Competencia Administrativa, es la que tiene la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Sólo la administración Ejecutiva decide y Ejecuta, pues dentro de la Administración Pública existen otros órganos que no deciden ni ejecutan, por ejemplo los órganos de control, los órganos asesores, Etc.

1.5.3 ADMINISTRACION DE CONTROL.

Es aquella encargada que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones dentro

de estos órganos encontramos a Contraloría General de Cuentas, que se encarga de vigilar que los funcionarios y empleados públicos manejen los fondos públicos con providad y de conformidad con las normas establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado; El Procurador de los Derechos Humanos, que vigila y garantiza que los funcionarios y empleados públicos respeten los derechos humanos, garantizados por la Constitución Política de la República y convenios internacionales; La corte de Constitucionalidad, que vigila que los funcionarios y empleados públicos respeten los preceptos constitucionales; El Congreso de la República, que controla la actividad de los Ministros de Estado, a través del Juicio Político o Interpelación

1.5.4 LA ASESORIA.

Son órganos que desarrollan una actividad importante dentro de la administración pública y sirven para aconsejar o asesorar al órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce la competencia administrativa. Esta asesoría se hace a través de la simple opinión o del dictamen.

1.5.4.1 El Dictamen:

Significa dictamen el ESTUDIO jurídico o técnico sobre un expediente o asunto determinado, el cual es emitido por una persona versada en la materia que se trate.

1.5.4.2 Naturaleza Jurídica del Dictamen.

La naturaleza jurídica del dictamen está entre establecer si el dictamen es un acto administrativo o no lo es. Desde este punto de vista podemos decir que el dictamen no es un acto administrativo por que no produce efectos jurídicos, lo que produce los efectos jurídicos en la resolución final y notificada al particular, por el funcionario que tiene la competencia administrativa. En consecuencia el dictamen se puede decir que es un simple hecho administrativo.

Existen básicamente tres clases de dictámenes, el Dictamen facultativo, el obligatorio y el Vinculante.

1.5.4.3 Clases de Dictamen:

En la doctrina existen tres clases de dictámenes, el Facultativo, Obligatorio y el Vinculante.

1.5.4.3.1 Dictamen Facultativo:

Este dictamen es el que queda el administrador en libertad de pedirlo, la Ley no obliga a pedirlo ni a que el administrador tenga que basar su actuación o su resolución final en el dictamen.

1.5.4.3.2 Dictamen Obligatorio:

En este dictamen la ley obliga a que el administrador requiera del dictamen pero no obliga a que el administrador tome la decisión en en mismo, este ejemplo se da en los recursos administrativos cuando la ley obliga a darle audiencia al Ministerio Público antes de emitir la resolución al del recurso administrativo, artículo 7o. de la Ley de lo Contencioso-Administrativo.

1.5.4.3.3 Dictamen Vinculante:

Este dictamen es en el que la ley obliga a pedir el dictamen al órgano consultivo y también obliga a basar su resolución o acto administrativo en el dictamen. Esta

clase de dictámenes es cuestionable, por cuanto la responsabilidad en las decisiones administrativas es del administrador y da la impresión que si los dictámenes fueran todos vinculantes no le queda el órgano con competencia la decisión sino quedaría en manos del consultor la decisión final y sin ningún tipo de responsabilidad frente a particulares.

Esta clase de dictámenes no existe en Guatemala, por las razones apuntadas, únicamente se da el caso de los dictámenes facultativos y los obligatorios

1.6 ACTIVIDAD DE GOBIERNO.

1.6.1 Gobernar:

Significa en sentido amplio, conducir a la comunidad política al logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias.

La actividad de Gobierno es en suma, acción de dirección la impulsión que parte del centro para la conducción de los asuntos conforme a la política que se fija. Esta actividad se refiere al Estado en su unidad y precede a las funciones jurídicas estatales a quienes dirige, de acuerdo a la política que se trace.

Encontramos, desde luego, una estrecha vinculación entre Gobierno y Administración Pública. Esta actúa dentro de la esfera de su competencia, al tenor de las orientaciones que aquel señala de acuerdo con los fines del Estado.

1.6.2 Gobierno:

hay que entender como "Aquella instancia determinada en lo esencial desde el campo político que se halla al frente de la Administración Pública".

Hay que diferenciar lo que significa la **Función Política** y la **Función Administrativa**. El Gobierno no sólo tiene que ejecutar la ley, sino que además, tiene que dotarla de contenido hasta cierto grado. La **Función Política** o **Gubernativa**, como se le llama, consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y velar por los grandes intereses nacionales, la función política es excepcional y macro. La **Función Administrativa** por el contrario esta consiste en realizar los asuntos corrientes y cotidianos del público, siempre cuidando que dicha gestión particular no afecte el interés general y que no altere el orden público.

1.6.3 Actividad Discrecional:

Suele confundirse lo que significa la Actividad política y la Actividad discrecional, la actividad política la acabamos de tratar, pero la actividad discrecional se puede encontrar cuando la Ley le otorga al Administrador un marco amplio para que pueda aplicar la misma, es decir le define parametros de donde el funcionario no puede salirse, por ejemplo cuando se esta aplicando una ley en donde la ley le indica **puede o podrá** no es expreso. El ejemplo más común es cuando existe una norma y le indica al administrador que puede imponer una multa de cinco a quinientos quetzales por una infracción a una ley o reglamento, en este caso el funcionario tiene un margen para aplicar la norma dentro del cual no se puede salir.

También es importante no confundir la actividad discrecional, pues se cree que con este tipo de actividad el funcionario puede hacer lo que quiera y actuar fuera del margen de la ley, esto se convierte en Abuso de Poder.

1.6.4 Actividad Reglada:

La actividad reglada por el contrario es un actividad en la que el administrador no se puede salir de lo que la ley le indica, en este caso la Ley le da la forma y contenido legal de la resolución no tiene margen para poder actuar, lo contrario de la actividad discrecional. En este caso la ley le indica al Funcionario **debe** o **deberá**. El ejemplo se da cuando la ley le indica al administrador expresamente como debe resolver, si la ley le indica que debe imponer el cien por ciento de multa por infracción a una ley o reglamento o una cantidad fija, **deberá imponer cien quetzales de multa**. En este caso si el funcionario se excede hay abuso de poder y si es menor de lo previsto afecta los intereses del Estado y puede ser sancionado por la propia administración.

1.7 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

Existen dos principios fundamentales en la Función Administrativa como lo son el Principio de Legalidad y el Principio de Juridicidad.

1.7.1 Principio de Legalidad:

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.

Este principio lo encontramos contenido en el artículo 239 de la constitución política de la República de Guatemala, el cual dice: **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 la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudaciones.....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.....".

Con este artículo constitucional podemos entender que solo la ley ordinaria emitida por el Congreso de la República tiene plena vigencia para lo relacionado con los impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, significa esto que solo por una norma establecida se pueden cobrar impuestos y arbitrios. De no existir una norma legal que autorice a la autoridad administrativa, no puede recaudar impuestos.

Así mismo en el artículo 85 del Decreto 58-88 del Congreso de la República, "Código Municipal", establece: "**Principio de Legalidad**. La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento y desarrollo del municipio y para poder realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, debe ajustarse a las necesidades de la Municipalidad y a las posibilidades del vecino, teniendo siempre

en cuenta el principio de legalidad, que descansa fundamentalmente, sobre la equidad y la justicia tributaria".

Como podemos observar en los artículos citados en el Principio de Legalidad lo importante es la norma y es lo único que puede autorizar al funcionario para poder actuar, de lo contrario la actuación será ilegal.

1.7.2 Principio de Juridicidad:

Indistintamente se utilizan las palabras "Juridicidad" y "Juricidad", teniendo las dos palabras el mismo significado, es decir que son sinónimos, y es correcto utilizar indistintamente las dos palabras, juridicidad o juricidad. Nuestra Constitución Política tiene plasmada en su artículo 221 la palabra "Juridicidad".

Suele confundirse el Principio de Legalidad con el Principio de Juridicidad, manejando los conceptos como sinónimos lo que es incorrecto, pues no deben confundirse ambos principios. La Juridicidad es el género y la legalidad es la especie.

Con con la aplicación del Principio de Juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la Administración Pública **al Derecho**.

Podemos distinguir que si la actuación administrativa debe someterse al derecho, significa que el Derecho es una "Ciencia" y toda ciencia descansa en "Principios" y toda ciencias tiene "Instituciones Doctrinarias" y por supuesto el derecho es la "Norma Jurídica", que son elementos importantes que contiene le Ciencia del Derecho Administrativo.

De lo anterior podemos inferir que si la Actuación Administrativa debe ser sometida al Principio de Juridicidad, implica la aplicación del Derecho y essto trae como consecuencia la aplicación en primer lugar de la norma jurídica, en caso de no haber una norma, necesariamente hay que aplicar los Principios Generales del Derecho Administrativo y en última instancia se puede aplicar las Instituciones Doctrinarias del Derecho Administrativo.

El artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: "**Artículo 221.- Tribunal de lo Contencioso Administrativo.** Fu función es de contralor de la **juridicidad** de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas....."

En este caso ni la constitución ni la ley indican que la Administración Pública y sus entidades deben actuar en base al principio de juridicidad, pero desde el momento que la Constitución indica que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es Contralor de la Juridicidad, significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a la juridicidad y por consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones.

1.7.3 Diferencias entre el Principio de Legalidad y de Juridicidad:

En relación a las diferencias entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad estriba en su aplicación, el Principio de Legalidad debe someter su

actuación a **una norma** y si no hay norma no puede actuar, el administrador tiene que actuar **apegado a la Ley**, mientras que en el principio de legalidad tiene un campo más amplio para poder actuar, pues fundamentalmente tiene que buscar la **Norma, la Ley**, pero a falta de la misma puede aplicar y buscar en los **Principios Generales**, y en todo caso puede aplicar las **Instituciones Doctrinarias del Derecho Administrativo**.

Este tema fue analizado en el libro del Licenciado Hugo Calderón, en su texto de Derecho Administrativo I.⁴

⁴ Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales, Derecho Administrativo, Pág. 1

CAPITULO SEGUNDO

2 Sistemas o Técnicas de Organización de la Administración Pública

La Administración Pública Guatemalteca, se encuentra inmersa dentro de una serie de órganos, que dentro de nuestro sistema institucional, el ejecutivo con un sistema centralizado, que funciona a nivel nacional, las gobernaciones departamentales, que son órganos centralizados, los municipios con sus órganos, el Concejo Municipal y el Alcalde, las regiones, con los consejos de desarrollo urbano y rural. Hay que agregar los órganos investidos de personalidad jurídica, las empresas del Estado, las sociedades anónimas con aporte estatal y privado, etc.

Algunos autores a los sistemas o técnicas de organización administrativa, les denominan formas de organización administrativa.

Acosta Romero, les denomina formas de organización administrativa: "Formas de organización de la administración pública. Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo.

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado."⁵

Dromi, dice: Que se entiende por organización administrativa El Estado, como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, del factor humano que dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano. La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la Administración.

Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva (constitucional, legal o reglamentaria) que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites. La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tienden a lograr una más eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades."⁶

⁵ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Pág. 46.

⁶ Dromi, J. Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Pág. 427.

El mismo autor, dice que la organización de la función administrativa comprende:

1. Las potestades o poderes, de que están dotadas las instituciones administrativas (la competencia).
2. El límite territorial o técnico funcional para ejercer la competencia administrativa.
3. La jerarquía si son órganos centralizados, la descentralización, la autonomía, según guarden los entes públicos, relación de dependencia o independencia dentro del cuadro administrativo integral de la administración.

Dromi, dice que la organización administrativa adopta diversas modalidades, pero que todas ellas pueden reducirse a dos principales: La *centralización* y la *descentralización*.

El Profesor Rafael Godínez Bolaños, en su trabajo sobre Los Sistemas de Organización de la Administración Pública, nos dice: "*Los Sistemas de Organización de la Administración Pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política.*"

En la teoría del Derecho Administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa. Estos reciben las denominaciones de: *CENTRALIZACION* o *CONCENTRACION*, *DESCONCENTRACION* y *DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS*.⁷

Aunque, no todos los autores tratan todos los sistemas en este capítulo entraremos a considerar los que realmente existen dentro de la doctrina general, como lo son:

- a) La Centralización o Concentración Administrativa;
- b) La Desconcentración Administrativa;
- c) La Descentralización Administrativa;
- d) La Autonomía y la Autarquía Administrativas.

La razón de estudiarlas todas, es por cuestión puramente doctrinaria; aunque resulte la Autonomía un mito como sistema de organización administrativa, por las razones que apuntaremos adelante.

2.1 La Centralización o Concentración Administrativa.

Dromi, dice que: "*La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se*

⁷ Godínez Bolaños, Rafael, Los Sistemas de Organización de la Administración Pública, Pág. 1.

concentran en uno o más órganos superiores de la Administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coherción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales."⁸

Acosta Romero, en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, dice: "La centralización es la forma de organización administrativa en las cuales las unidades, órganos de la administración pública, *se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República*, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica, la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo."⁹

Se puede apreciar en la centralización *una unidad* a través de la relación jerárquica que guardan los órganos de la administración, que es establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, que determina los órganos superiores y los subordinados mediante el ejercicio de poderes que implica la propia relación entre los mismos órganos.

Para el autor José Canasi, la centralización administrativa: La centralización *concentra las tareas administrativas en manos del Estado nacional* dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada. *Todo está dependiendo del gobierno central.* Y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía, reservando a las colectividades locales el poder de realizar las respectivas tareas según sus propias necesidades, sin perjuicio del control.¹⁰

"A la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa, a ellas habría que agregar las empresas de participación estatal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública."¹¹

"La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la Administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos Organos está obligado a obedecer a los

⁸ Op. Cit. Pág. 432.

⁹ Op. Cit. Pág. 47.

¹⁰ Canasi, José. Derecho Administrativo, V. 1, Pág. 298.

¹¹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Pág. 165.

superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley."¹²

El Profesor Godínez Bolaños, de la centralización nos dice: "*Este sistema consiste en ordenar a los órganos de la Administración Estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política.*"¹³

Serra Rojas, define a la Centralización como: "El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los Organos Administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus Funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."¹⁴

En Guatemala, la administración pública, es eminentemente centralizada, con un mínimo de descentralización, significa que la administración pública se encuentra dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales, dependen del órgano superior, que es el Presidente de la República, hacia abajo, Vicepresidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, Direcciones Generales, Etc. y con una gran influencia dentro de entidades descentralizadas, al menos en políticas y lineamientos en el ejercicio de su función especializada.

2.1.1 Características.

Se caracteriza especialmente la centralización administrativa, en los siguientes aspectos:

- a) Dentro de la Centralización Administrativa existe un Superior Jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el Presidente de la República.
- b) Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo, Vicepresidente, Ministros Viceministros de Estado, etc.
- c) Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma: Poder de Mando, disciplinario, de avocación y

¹² Del Rio Gonzalez, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Pág. 148.

¹³ Op. Cit. Pág. 1.

¹⁴ Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, Pág. 71.

delegación, de revocación, de revisión, de control, etc., que fueron analizados dentro de la jerarquía administrativa.

d) El Profesor Godínez¹⁵ agrega una característica importante como lo es, que los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político, pues en Guatemala la decisión política corresponde con exclusividad al Presidente de la República por excelencia.

2.1.2 Elementos.

Elementos más importantes de la centralización son dos: La unidad, la jerarquía, el Control, potestad de revisión y otro elemento que agrega el Profesor Godínez, como lo es la facultad de dirimir competencias:

a) La unidad de mando, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del organismo ejecutivo.

e) La Jerarquía, como elemento de la centralización, lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existe dentro los órganos de la administración y que es su base principal.

d) El Control que ejerce el superior, el que es una de las potestades de la jerarquía.

e) La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior.

f) El Profesor Godínez agrega un elemento, que es de suma importancia como lo es "la facultad de decidir la competencia" de los órganos infraordenados."¹⁶

2.1.3 Aplicación del Principio de Jerarquía.

La aplicación del principio de jerarquía, implica que dentro de los órganos administrativos centralizados, como ya lo explicamos, se basa fundamentalmente en la Jerarquía Administrativa, en donde los órganos administrativos van a depender del órgano central de la misma, que es el Presidente de la República y se ramifica hacia abajo, Vicepresidente de la República, Ministros, Ministros y Viceministros de Estado, Directores Generales, Gobernadores Departamentales y demás órganos y empleados públicos que se encuentran ubicados abajo de estos órganos.

El Principio de Jerarquía significa que el Poder de Mando, se encuentra también centralizado, en la misma forma que se encuentran los órganos administrativos dentro de la jerarquía de arriba hacia abajo. Esto significa que las políticas generales son vertidas de la persona que ocupa el más alto grado dentro de

¹⁵ Op. Cit. Pág. 1.

¹⁶ Op. Cit. Pág. 1.

la pirámide de la escala jerárquica, que es en nuestro sistema el Presidente de la República, que como ya explicamos anteriormente ejerce una doble función: Como Jefe de Estado (la función política) y como Superior Jerárquico (la función Administrativa).

2.1.4 Ventajas.

Dentro de la Centralización o Concentración Administrativa, encontramos una serie de ventajas, creemos que dentro de este tema, son las más adecuadas las que nos plantea el Profesor Godínez en su trabajo: Los Sistemas de Organización de la Administración Pública. Son las siguientes:

- a) El órgano supremo, asegura el control político dentro de todo el territorio;
- b) Las actuaciones de los subordinados es controlada por el centro político y hay moralidad administrativa;
- c) Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a donde dirigir sus peticiones;
- d) Se logra prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población."¹⁷
- e) El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los subordinados.
- f) Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.

2.1.5 Desventajas.

El Profesor Godínez, desarrolla lo relativo a este tema, como los inconvenientes de la centralización administrativa, y dice:

- a) Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado;
- b) La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital;
- c) Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo;
- d) En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración."¹⁸

¹⁷ Op. Cit. Pág. 2.

¹⁸ Op. Cit. Pág. 2.

Como consecuencia de todas las desventajas que presenta la centralización o concentración administrativa provoca como resultado lógico que exista una incontrolable corrupción dentro de los órganos administrativos, lo que trae como consecuencia que el Estado soporte un déficit, tanto financiero como falta de credibilidad de sus instituciones, el particular no cree en la Administración Pública, lo que deviene el poco interés y resistencia en el cumplimiento con sus obligaciones tributarias.

La Administración se convierte en un desastre y con ello frena el desarrollo del país.

2.1.6 Procedimientos para Establecerla.

El Profesor Godínez Bolaños, explica que "la concentración administrativa tiene su base en el control absoluto del poder público, por un órgano. Para lograrlo, puede llevarse a cabo entre otras acciones, las siguientes:

- a) Se concentra el poder de decisión y de coacción en un órgano y se obliga legalmente a los demás a obedecerlo;
- b) Se otorga al órgano supremo la facultad absoluta para nombrar y destituir a todo el personal de la administración;
- c) Se concentra en el órgano supremo, además de la decisión política, la decisión técnica y toda la información sobre las actividades del gobierno y de la administración pública.¹⁹

Como se puede observar todos los poderes que otorga la jerarquía son aplicados por el órgano superior sobre todos los subordinados, dentro de la escala jerárquica en donde el Presidente de la República ocupa el más alto grado.

2.1.7 Su Aplicación en Guatemala.

El sistema en Guatemala es eminentemente *concentrado o centralizado*, con tendencias a la descentralización.

En Guatemala el Organismo Ejecutivo es el órgano principal de la Administración Pública Guatemalteca, el cual constituye la centralización o concentración, pero la centralización no es absoluta sino que existen otros órganos que no son centralizados, como por ejemplo, los municipios y sus órganos de gobierno, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, etc.

Cuando al principio dijimos que nuestra administración tiene tendencias a la descentralización, nos referimos a la regionalización, con la que nuestra Constitución Política pretende descargar al Organismo Ejecutivo de las decisiones, para el desarrollo integral de todo el territorio del país, pues hay que recordar que con la exagerada centralización que Guatemala soporta, el órgano central no puede

¹⁹ Godínez Bolaños, Rafael, Sistemas de Organización de la Administración Pública, Pág. 2.

lograr efectivamente llenar la finalidad que se pretende, el bienestar general o bien común.

2.1.8 Definición.

En consecuencia se puede definir, a la Centralización o Concentración Administrativa, como *"aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República)."*

2.2 Desconcentración Administrativa.

La Organización Administrativa Desconcentrada, es una concepción nueva y algunos de los autores de Derecho Administrativo la ubican como un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.

La desconcentración administrativa, nace como contraposición a la centralización administrativa, con aquella se busca eliminar el excesivo centralismo, que hace que la administración pública se tome lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático.

Para el Maestro Gabino Fraga, la desconcentración consiste en que *"es la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de Organos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión."*²⁰

Serra Rojas, indica que la desconcentración administrativa *"es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios."*²¹

Este sistema de organización administrativa debe entenderse como una variante de la centralización, en donde los órganos aún se encuentran subordinados a los propios Ministerios de Estado (en Guatemala), en los que se encuentran ciertas facultades de decisión de carácter técnico, cierto patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía, pues las políticas son dictadas por el órgano central de la administración.

Para algunos autores la desconcentración es denominada como descentralización burocrática, la que debe distinguirse de la descentralización institucional o por servicio.

La doctrina francesa, como lo indica Garcini, *"denomina desconcentración y ofrece como notas conceptuales, en primer lugar la transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores, unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los*

²⁰ Op. Cit. Pág. 165.

²¹ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Pág. 501.

segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente. En virtud de la desconcentración el órgano inferior, a quien no se le otorga personalidad jurídica, adquiere poder de decisión sobre los asuntos administrativos que se sitúen dentro de su esfera de competencia que será tanto territorial como material.²²

La desconcentración implica la transferencia de la titularidad de la competencia administrativa, es decir se está en presencia de una delegación y hay que tomar en cuenta que las atribuciones que corresponden a un órgano superior pasan al subordinado o a un órgano nuevo creado para el efecto.

La desconcentración dice Penagos, *"En realidad tiende a morigerar los efectos del excesivo centralismo estatal. Consiste en la delegación de algunas funciones en órganos centrales o periféricos, pero conservando el delegante las atribuciones las cuales pueden asumir en cualquier momento.*

Se ha considerado que la desconcentración es una fórmula intermedia entre la centralización y la descentralización administrativa, pues no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva.²³

Dromi²⁴, Establece que la desconcentración administrativa aparece como un fenómeno jurídico desligado del concepto de sistema administrativo. Para el autor la desconcentración no se presenta como un principio de técnica de organización de los servicios públicos, sino como una entidad jurídica con una especifica conceptualización que le permite ser considerada como autónoma respecto de otras instituciones similares.

Aunque el autor la señala como autónoma, es de hacer notar que los órganos desconcentrados no gozan de una autonomía, sino de una facultad eminentemente técnica, pues en este sistema no desaparece del todo la jerarquía administrativa, pues el órgano sigue dependiendo de la directrices y de las políticas del órgano central.

Para Dromi²⁵ desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico a través de entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión.

Dromi²⁶ establece que para precisar el concepto de desconcentración es menester como medida previa, señalar los diversos criterios que permitan su real conceptualización y desarrolla una serie de criterios de suyo interesantes, como el criterio intermedio o de transición, el criterio de la variante del sistema de centralización. El criterio técnico organizativo y el criterio de distribución de

²² Garcini Guerra, Héctor, Derecho Administrativo, Pág. 141.

²³ Penagos, Gustavo, Curso de Derecho Administrativo, T.I, Pág. 247.

²⁴ Dromi, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Pág. 444.

²⁵ Op. Cit. Pág. 444.

²⁶ Op. Cit. Pág. 445.

competencias, que le son atribuidos a este sistema o técnica de organización administrativa.

a) **Criterio intermedio o de transición.** Considera a la desconcentración como una etapa intermedia con matices comunes entre los dos principales sistemas de organización administrativa: la centralización o sistema piramidal y la descentralización o sistema de los entes personificados, que admiten una multitud de variantes y gradaciones. La desconcentración importa un desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados, como etapa de mínima descentralización y a modo de una especie de tercer género entre los sistemas de organización.

b) **Criterio de la variante del sistema de centralización.** Se entiende a la desconcentración como una variante atenuada del sistema de centralización administrativa, como una derivación ténue del vínculo jerárquico, que no presenta los caracteres de una institución jurídica administrativa. La atribución de competencia a un órgano dentro de un sistema determinado supone una limitación, distorsión o debilitamiento de los poderes jerárquicos.

c) **Criterio técnico organizativo.** Considera a la desconcentración como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para ejecutar actos que comprometen a personas públicas, es atribuida a los agentes jerárquicos inferiores subordinados a la autoridad central. La desconcentración debe oponerse a la concentración, como dos técnicas diferentes para la organización de los servicios públicos. Este criterio no considera a la desconcentración desde un punto de vista jurídico, sino de ciencia de la Administración que procura evitar la burocracia en un sistema centralizado.

d) **Criterio de la distribución de competencias.** La desconcentración es enfocada, desde un estricto punto de vista jurídico, como una distribución de competencias hacia órganos enmarcados en un sistema de organización. En este sentido De la Vallina Velarde dice, que la desconcentración es "aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma."

Esta institución jurídica puede darse en un régimen centralizado o descentralizado, pues la conveniencia de la desconcentración se presenta en todas las organizaciones administrativas, dado que la Administración moderna debe descongestionar los órganos superiores mediante el traspaso de competencia.²⁷

El criterio más acertado es distribuir las competencias administrativas, que es el problema más grave que nos presenta la centralización.

2.2.1 Características.

²⁷ Op. Cit. Pág. 445.

Para Acosta Romero²⁸, una de las características más importantes de la desconcentración administrativa consisten:

- a) En que se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas;
- b) Un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio;
- c) No deja de existir el nexo de jerarquía;
- d) El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía que le llaman autonomía técnica, que significa otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera presupuestaria;
- e) Invariablemente el órgano desconcentrado depende del órgano central.

Para el Profesor Godínez Bolaños, la desconcentración administrativa presenta las siguientes características:

- "a) La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa;
- b) Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía;
- c) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;
- d) El órgano supremo de la Administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio;
- e) El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica."²⁹

Como se puede establecer, de las características señaladas por los diversos autores, lo principal de este sistema es que no desaparece la facultad o potestad de mando del órgano central y creo más que de hablar de la autonomía de sus funciones y atribuciones, se puede señalar una independencia relativa en cuanto a funciones de carácter técnico y especialización en la prestación de servicios públicos específicos.

Creemos que este es un sistema que puede presentar una alternativa viable para mejorar la prestación de los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos, por la especialidad que presenta en la prestación de los mismos.

2.2.2 Ventajas.

Elba Barrientos, mencionada por Acosta Romero³⁰, señala las ventajas siguientes de la desconcentración administrativa:

²⁸ Op. Cit. Pág. 87.

²⁹ Op. Cit. Pág. 2.

³⁰ Op. Cit. Pág. 89.

a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

El Profesor Godínez, establece las ventajas siguientes de la desconcentración administrativa:

"a) Este sistema facilita las actividades de la Administración Estatal pues logra satisfacer necesidades sociales en mayores extensiones territoriales:

b) La actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz;

c) Se conserva la unidad del poder público, por cuanto el órgano supremo mantiene el control político;

d) El servicio público mejora y es más económico, porque es administrado por personal técnico."³¹

Para el autor Manuel María Díez, son ventajas de la desconcentración administrativa las siguientes:

"a) Mediante el sistema la administración se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer. En mérito a tal motivo ha de resolver el órgano que lo ha estudiado y no el que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, y que por ello ha de tener menos elementos de juicio.

b) La desconcentración presenta las ventajas técnicas de la organización interna de las sociedades centralizadas, ya que obliga a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin hacerse respaldar por el ministro, procedimiento que acelera la solución de los asuntos, lo que hace que la acción administrativa sea más rápida y flexible y ubique mejor las responsabilidades, ya que el ministro no puede materialmente estudiar todo lo que firma. Se acrecienta, además el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se ha encomendado, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.

c) Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.

d) Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro la unidad administrativa. La que se mantiene por la preexistencia del principio

³¹ Op. Cit. Pág. 3.

jerárquico. El mantenimiento de la unidad de acción es evidentemente uno de los grandes méritos de esta forma de organización administrativa. Es necesario agregar a esta ventaja la que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.

e) Se encuentra más frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado que forma parte de la administración centralizada, que en el agente descentralizado de los entes autárquicos territoriales elegidos por sus conciudadanos, a menudo por razones más políticas que técnicas.

f) El funcionario del ente desconcentrado tiene una mayor preocupación en el manejo de los dineros públicos, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorialmente elegido por sus conciudadanos.

g) Lógicamente, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al de reclutamiento del personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz.³²

2.2.3 Desventajas o inconvenientes.

Para el profesor Godínez Bolaños, señala que "La mayoría de estudiosos de Derecho Administrativo coinciden en que, las causas más repetidas en el fracaso de este sistema la politización de los órganos desconcentrados, pues se tiende a nombrar a personas que en muchos casos tienen una buena base política, pero carecen de los principios elementales de administración. Esas circunstancias provocan los inconvenientes siguientes:

- a) Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados, tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político;
- b) Se aumenta la burocracia y de consiguiente, el gasto público;
- c) El servicio es ineficiente por incapacidad técnica;
- d) Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos, antes que los propios del Estado.³³

Para el autor Manuel María Díez³⁴, la desconcentración administrativa tiene los siguientes inconvenientes:

- a) Que muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos conjuntamente, con lo que se ahorraría personal.
- b) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

³² Op. Cit. Pág. 86.

³³ Op. Cit. Pág. 3.

³⁴ Op. Cit. Pág. 87.

c) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presenten. Este inconveniente es más aparente que real, ya que en la desconcentración funciona el poder jerárquico, y los órganos superiores pueden, a través de órdenes y circulares de carácter general, dar una dirección unitaria a los órganos inferiores desconcentrados, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que evolucionan en forma continuada.

2.2.4 Procedimiento Para Establecerla.

Según el autor Manuel María Díez, existen tres sistemas o procedimientos para la creación de entidades desconcentradas:

"a) Por normas emanadas del legislador, es decir por medio de leyes formales ordinarias. Este procedimiento presenta serios inconvenientes, ya que el legislador carece de los conocimientos técnicos para tomar las medidas desconcentradoras necesarias. Por los demás, de seguir este sistema, la desconcentración traería mucha rigidez, ya que la administración estaría inhabilitada para rectificar la ley.

b) Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo en mérito de una expresa delegación que le haya hecho el legislador. Si la ley es poco elástica, la administración se encontraría en la imposibilidad de rectificar o tomar nuevas medidas desconcentradas, por cuanto la ley se lo impediría.

c) Por medio de normas administrativas pura y simplemente. Este sistema sería de alcance muy reducido, ya que la administración no podría transferir competencias atribuidas por leyes formales."³⁵

En Guatemala el sistema que generalmente se ha adoptado, para la creación de entidades desconcentradas, es por medio de los acuerdos gubernativos.

2.2.5 Su Aplicación en Guatemala.

Como ya se explicó, generalmente en Guatemala se ha adoptado el acuerdo gubernativo para la creación de entidades desconcentradas, sin embargo existen un sin número de entidades descentralizadas que pueden ser consideradas, a lo que el Profesor Godínez nos señala: "Algunas de las entidades descentralizadas, pueden considerarse como entes desconcentrados pues el presupuesto, patrimonio, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público, vienen de la Presidencia de la República y la supervisión de los Ministerios afines a sus actividades. Por ejemplo, INDECA, INGUAT, INDE, Empresas Portuarias, Etc."³⁶

³⁵ Op. Cit. Pág. 84.

³⁶ Op. Cit. Pág. 3.

Así mismo manifiesta el Profesor Godínez,³⁷ que la desconcentración por medio de acuerdos gubernativos (decretos del Presidente en Consejo de Ministros), se han creado entidades como Unidades Ejecutoras y algunos Ministerios con la decisión del Presidente de la República y para lograr la regionalización, han desconcentrado sus actividades hacia regiones por medio de acuerdos gubernativos.

2.2.6 Definición.

Para Manuel María Díez, *"la desconcentración encuentra su causa en una atribución exclusiva de competencia a un órgano determinado, siempre que éste no ocupe la cúspide del sistema jerárquico."*³⁸

Para Acosta Romero, *"La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía."*³⁹

Para el Profesor Godínez, la desconcentración *"Es un sistema o forma de organización de la Administración Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen."*⁴⁰

Hay que observar que dentro de la desconcentración administrativa no se pierde la jerarquía del órgano superior y que la aplicación de políticas de la prestación del servicio público siguen perteneciendo a los órganos centralizados, pues la aplicación de políticas es dirigida, normalmente por cuestiones partidistas o de la persona que ocupa el más alto grado en la escala jerárquica de la administración central, es decir por el Presidente de la República, en nuestro medio.

Hay que notar que dentro de la Desconcentración Administrativa, no se dota a los órganos de personalidad jurídica propia, sino que únicamente son dotadas de facultades de carácter técnico.

2.3 Descentralización Administrativa.

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples

³⁷ Op. cit. Pág. 3.

³⁸ Op. Cit. Pág. 84.

³⁹ Op. Cit. Pág. 87.

⁴⁰ Op. Cit. Pág. 3.

entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

Al hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos *COLEGIADOS*, un ejemplo las entidades como las Municipalidades, que se integran con el Concejo Municipal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el *ORGANO DE EJECUCION*, el Presidente de la Junta Directiva, el Alcalde Municipal, el Rector Magnífico de la Universidad, etc.

La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.

2.3.1 Características.

Para Manuel María Díez, las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son los siguientes:

"a) Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe sino que son precisas facultades resolutorias,

b) La creación de una persona jurídica distinta del Estado.

c) Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado.

Este criterio es fundamental, por cuanto no basta con la colaboración que puede ser prestada por un concesionario, en mérito de un contrato administrativo, ya que la concesión no implica precisamente una descentralización.

d) de control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados."⁴¹

Para Acosta Romero, las entidades descentralizadas tienen las características siguientes:

a) Personalidad Jurídica. Derivada siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de Derecho Público.

b) Organos de representación. Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:

1. Un grupo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la

⁴¹ Op. Cit. Pág. 88.

actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a que afecta la actividad del organismo.

2. Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones:

a- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;

b- Acordar en algunos casos con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado;

c- Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

3. La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

c) Patrimonio Propio. Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

d) Denominación. Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.

e) Régimen Jurídico Propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.

f) El Objeto. El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales pueden abarcar:

1. La realización de actividades que corresponden al Estado;
2. La prestación de servicios públicos;

3. La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
4. La prestación de servicios administrativos;
5. La realización coordinada de actividades locales y municipales;
6. La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.⁴²

Para el Profesor Godínez Bolaños, las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

"a) Se transfiera el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público;

b) La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política;

c) Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, según lo que determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos (Las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la USAC entre estudiantes, profesores y profesionales);

d) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones, sus Estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas;

e) Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución Política. No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley ordinaria.⁴³"

Para Dromi,⁴⁴ establece que desde un ángulo técnico-jurídico, las notas que califican a la descentralización, son las siguientes:

- a) Transferencia de poderes de decisión, resolución, proposición e información.
- b) Creación de una persona jurídica pública distinta del Estado.
- c) Existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizado, por parte de la administración central.

⁴² Op. Cit. Pág. 97.

⁴³ Op. Cit. Pág. 3.

⁴⁴ Op. Cit. Pág. 437.

Creemos que las características más importantes que pueda tener la descentralización son: En primer lugar la transferencia de competencias, poderes o decisiones que el Estado hace; y en segundo lugar la persona jurídica nueva a la cual se le transfiere la competencia administrativa.

Como pudimos observar, es indudable, que la descentralización administrativa tiene otras características.

2.3.2 Ventajas.

El Profesor Godínez Bolaños, señala como ventajas de la descentralización las siguientes:

- a) Se descongestiona a la Administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;
- b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio;
- c) El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna autofinanciable;
- d) El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio;
- e) Se erradica el empirismo;
- f) Se aleja el espectro de la influencia político partidista;
- g) Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades;
- h) Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (Concesiones-Cooperativas);
- i) Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-Sistema de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio).⁴⁵

2.3.3 Inconvenientes.

A la descentralización administrativa, se le puede criticar desde diversos puntos de vista:

- a) Se crea un desorden de la administración pública;
- b) Un crecimiento exagerado de la burocracia;
- c) Como lo manifiesta el Profesor Godínez, existe una manipulación política, en estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica;

⁴⁵ Op. Cit. Pág. 6.

d) Los resultados de la actividad de estas entidades no satisfacen a plenitud las necesidades y consecuencia de ello, no se cumple a cabalidad la finalidad que se propone el Estado al crear esta clase de instituciones;

e) Al no poderse cumplir con las finalidades que se propone el Estado, con la creación de estas organizaciones se generan pérdidas y estas deben ser absorbidas por el Estado;

f) No existe una planificación adecuada de la labor que deben desarrollar estas instituciones, razón por la cual los resultados no son los que se propuso el Estado al crearlas.

Aún con las serias críticas que se puede señalar a la descentralización, al igual que la desconcentración, presenta alternativas viables para el desarrollo integral del país.

Pero hay que ir por pasos, no se puede descentralizar de inmediato, sino que primero hay que ir desconcentrando y posteriormente al ir observando los resultados positivos de eficiencia, puede procederse a descentralizar.

2.3.4 Control.

Como hemos podido analizar, las entidades descentralizadas no son entidades con una independencia absoluta del Estado, sino existen controles y una marcada tutela que el Estado ejerce sobre estas entidades, en relación a su presupuesto, pues las entidades descentralizadas necesitan del apoyo financiero del Estado y encontramos una marcada ingerencia en la aplicación de políticas y en algunos casos de nombramiento de algunos de sus funcionarios, como por ejemplo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Este control y tutela, se puede establecer, según lo expresado por el Profesor Godínez Bolaños, en los siguientes aspectos, pues hay que hacer notar que no todas las instituciones descentralizadas presentan los mismos problemas.

"a) Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones mensuales (que actualmente sufren grandes retrasos por falta de dinero);

b) Intervención permanente de la Contraloría de Cuentas en el manejo de fondos públicos. (naturalmente puesto que hay que recordar que este tipo de instituciones aún no son autofinanciables);

c) Emisión y reforma de su Ley Orgánica por el Congreso de la República;

d) Aprobación en el Ejecutivo o en el Legislativo de las tasas, arbitrios y demás contribuciones, así como de sus reglamentos (en el caso de entidades descentralizadas y municipalidades);

e) Facultad de intervenir las entidades por mala administración. Las Municipalidades y la USAC, no pueden sufrir intervención en un régimen constitucional;

f) En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común (civil y penal), privativo (contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas, militar), político (Tribunal Supremo Electoral para Municipalidades, Procuraduría de los Derechos Humanos, Comparecencia ante el Congreso de la República) y control judicial especial (Amparo, Exhibición Personal, Inconstitucionalidades entre los tribunales y la Corte de Constitucionalidad).⁴⁶

2.3.5 Clases de Descentralización.

Para Dromi⁴⁷ la descentralización ofrece dos modalidades: puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscriptivo (territorial) o comprender un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicio (institucional).

Manuel María Díez,⁴⁸ al igual que Dromi distingue dos clases de descentralización, que sería la descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o por servicios.

El Profesor Godínez Bolaños,⁴⁹ señala esencialmente tres formas de descentralización administrativa: la descentralización territorial, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración.

De la clasificación de los tres autores analizados anteriormente se desarrollará la clasificación más importante de las entidades descentralizadas, desde tres puntos de vista: la descentralización territorial o por región, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración.

2.3.5.1 Descentralización Territorial o por Región:

Este tipo de descentralización supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa.

El ejemplo de esta clase de entidades podemos encontrarlo en las Municipalidades o las comunas, entidades que están dotadas de personalidad jurídica propia. El territorio además de ser una demarcación del territorio es un elemento constitutivo. Dentro del ámbito territorial las municipalidades desarrollan su actividad administrativa. Como lo indica Díez, "La descentralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por

⁴⁶ Op. Cit. Pág. 4.

⁴⁷ Op. Cit. Pág. 443.

⁴⁸ Op. Cit. Pág. 88.

⁴⁹ Op. Cit. Pág. 5.

la actuación de dichos entes. La descentralización administrativa territorial tiene un carácter político.⁵⁰

El profesor Godínez, expresa que "La entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema las Municipalidades y por orden constitucional, el Sistema de Desarrollo Urbano y Rural."⁵¹

2.3.5.2 Descentralización por Servicio o Institucional:

En este tipo de órgano descentralizado no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica eminentemente de carácter técnico, lógicamente con independencia del organismo central, la cual se encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios y especiales y dotada de personalidad jurídica propia.

En esta clase de órgano descentralizado predomina el interés de la prestación del servicio público específico.

Para Díez, la descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, "reposa sobre la base técnica. La doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es, para la doctrina francesa, el establecimiento público, vale decir un servicio público dotado de personalidad jurídica."⁵²

La competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tienen que ser confiados a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica.

En Guatemala encontramos una serie de instituciones descentralizadas como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, La Confederación Deportiva Autónoma Guatemalteca, Instituto Nacional de Electrificación, Universidad de San Carlos de Guatemala, etc.

2.3.5.3 Descentralización por Colaboración:

Esta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y esta se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la Administración Pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

⁵⁰ Op. Cit. Pág. 89.

⁵¹ Op. Cit. Pág. 5.

⁵² Op. Cit. Pág. 93.

En Guatemala existen una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, que se hacen a base de Asociaciones, Patronatos, Fundaciones que son instituciones *NO LUCRATIVAS*, que obtienen sus fondos, a través de donaciones o aportaciones de particulares, como por ejemplo, la Fundación Pediátrica Guatemalteca, ANINI, Liga Nacional Contra el Cáncer, etc.

2.4 Autonomía y Autarquía Administrativas.

Los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que le regiran y lo más importante el *AUTOFINANCIAMIENTO*, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado.

Además los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino solo privados.

Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tal, como en lo jurídico, lo económico, en lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder autoadministrarse. Esto implica, que con este tipo de instituciones tienen sus propias normas: sus propios recursos, sin tener necesidad de recurrir al presupuesto del Estado para su subsistencia; inexistencia de un control, ni político, ni financiero; y una independencia absoluta en lo técnico y científico.

En Guatemala, se han denominado algunas instituciones como autónomas, lo que consideramos inadecuado, por cuanto algunas instituciones dependen del Estado financieramente y en otros casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, consecuentemente no podemos hablar que en Guatemala existan entidades autónomas.

La autarquía también tiene su propia ley como ocurre con los entes autónomos y queda sujeto el ente a lo que disponga la ley de su creación, esto significa que tanto las entidades autónomas como las autárquicas están sujetas, en cuanto a las disposiciones normativas que se dicten, a una disposición de carácter superior, es decir por la Constitución.

Creemos que del análisis que se hace de las instituciones autarquía y descentralización, podemos afirmar, que los dos conceptos son similares y equivalentes. Hablar de autarquía, es lo mismo que hablar de descentralización administrativa, aunque la autarquía es desechada por la mayoría de autores. Así como la autonomía se convierte en una utopía, pues al hacer el análisis de lo que realmente es la autonomía se puede establecer que ninguna de las entidades que podemos encontrar, tienen una verdadera autonomía, hablar de una autonomía total sin temor a equivocarnos entraríamos dentro del concepto de la privatización.

lo que está muy lejos de suceder en países desarrollados, menos en países atrasados como los nuestros.

2.4.1 Análisis de la Clasificación Constitucional de las Entidades Descentralizadas y Autónomas.

La Constitución Política de la República en su artículo 134, al regular la Descentralización y la Autonomía establece:

"El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la constitución de la República, se considera únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitirá para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.
Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;
- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que traze el organismo ejecutivo.

De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República."

2.4.2 Definición.

La Descentralización Administrativa, puede ser conceptualizada en una forma muy concreta, como:

"Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado."

2.4.3 La Legislación de Guatemala.

Como ya explicamos la Constitución Política de la República, establece que la forma de crear entidades descentralizadas o autónomas es la vía de la Ley Orgánica.

Expresa el artículo ya analizado (134) que la autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

En la misma Constitución se encuentran algunos casos de este tipo de entidades, las cuales, al menos de las más importantes se hará el estudio, a nivel constitucional de cómo están creadas, pero hay que tomar en cuenta que como lo expresa el profesor Godínez, existe una gran confusión en la Constitución de lo que significa la Descentralización y la Autonomía, no hay una verdadera consistencia en la aplicación constitucional de los conceptos. Más creemos que las denominaciones son más de carácter político que administrativo.

2.4.4 Entidades Descentralizadas y Autónomas.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran algunas dependencias que la misma señala como Autónomas, tenemos así catalogadas a las siguientes:

2.4.4.1 Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece, en su artículo 100, que "La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es **UNA ENTIDAD AUTÓNOMA** con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada."

Esta institución se encuentra regulada por su Ley Orgánica y tiene la facultad de autoreglamentarse la que le corresponde a su máxima autoridad que es su Junta Directiva que es un órgano colegiado.

Aunque la Constitución de la República, establece la autonomía de esta institución podemos establecer que no constituye una verdadera autonomía.

El Decreto 295 del Congreso de la República, contiene la Ley Organica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, siendo sus órganos superiores los siguientes:

- a) La Junta Directiva;
- b) La Gerencia; y
- c) El Consejo Técnico.

La Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se encuentra integrada por los siguientes miembros:

- a) Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República, mediante acuerdo emanado por conducto del Ministerio de Economía y Trabajo;
- b) Un propietario y un suplente nombrados por la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, de entre cualesquiera de sus miembros, con la única excepción de los que lo sean ex-officio. Si alguna de las personas designadas deja de tener la calidad de miembro de la Junta Monetaria, ésta debe hacer el nuevo nombramiento que proceda por lo que falte para completar el respectivo periodo legal;
- c) Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior de la Universidad autónoma de San Carlos de Guatemala;
- d) Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio oficial de médicos y cirujanos;
- e) Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y
- f) Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

La Gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se encuentra integrada:

- a) Por un Gerente, quien es el titular de la misma; y
- b) Uno o más subgerentes, quienes deben actuar siempre bajo las órdenes del primero y son los llamados a sustituirlo en sus ausencias temporales, según en el orden que lo indique el reglamento.

La gerencia es el órgano ejecutivo de la institución y, en consecuencia, tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo, de acuerdo con las disposiciones legales, y debe también llevar a la práctica las decisiones que adopte la junta directiva sobre la dirección general del Instituto de conformidad con las instrucciones que ella le imparta.

Hay que tomar en cuenta que de conformidad con el artículo 1o. del Decreto No. 545 del Presidente de la República, los nombramientos de gerente y subgerentes corresponde hacerlos al Presidente de la República y el artículo 183 literal s de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Consejo Técnico debe estar integrado por un grupo de asesores, de funciones consultivas, quienes, bajo su responsabilidad personal, deben sujetar su actuación a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades.

2.4.4.2 Universidad de San Carlos de Guatemala.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, la regula el artículo 82 de la Constitución Política y la regula como una *INSTITUCION AUTONOMA*, con personalidad jurídica propia y tiene el carácter de única Universidad estatal a la que le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la educación en todas sus manifestaciones. Es obligación de la Universidad de San Carlos, promover por todos los medios la investigación en todas sus esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales.

La Universidad de San Carlos de Guatemala se rige por su Ley Orgánica, por sus estatutos y reglamentos que ella emita.

El gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala, corresponde *AL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO*, integrado por:

- a) El rector magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien lo preside;
- b) Los decanos de las facultades;
- c) Un representante del colegio profesional, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que corresponda a cada facultad;
- d) Un catedrático titular de cada facultad; y
- e) Un estudiante por cada facultad.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, de conformidad con el artículo 184 de la Constitución Política, le corresponde una asignación privativa *NO MENOR del CINCO POR CIENTO* del presupuesto general de Ingresos Ordinarios del Estado, debiendo procurar un incremento presupuestario adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico.

2.4.4.3 El Municipio.

El artículo 253 de la Constitución Política, preceptúa que los municipios son *INSTITUCIONES AUTONOMAS*, y corresponde entre otras funciones las siguientes:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Como es normal en las entidades descentralizadas se le deja facultad a su órgano de dirección a efecto que puedan emitir sus propias ordenanzas y reglamentos.

El gobierno de los municipios es ejercido por *UN CONSEJO MUNICIPAL*, el cual queda integrado con el Alcalde, los Síndicos y Consejales, los que son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Queda establecido también, dentro del artículo 257 de la Constitución Política que el ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, *UN DIEZ POR CIENTO*.

Así, encontramos la tendencia de la Constitución Política de la República de Guatemala a la Descentralización, a través de la Regionalización Administrativa, cuyo fin primordial es hacer que se extienda un desarrollo sostenido a los lugares alejados de la metrópoli.

2.4.4.4 Las Regiones y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Establece la Constitución, que el territorio de la República se divide para su administración en departamentos (su órgano las Gobernaciones Departamentales), y éstos en municipios (su órgano administrativo las Municipalidades).

Queda establecido también en la Constitución, el espíritu de *descentralizar la administración pública* y para tal efecto se establecen las regiones de desarrollo, en los cuales debe quedar plasmado el criterio económico, social y cultural y las regiones pueden estar constituidas por uno más departamentos y municipios y cualquier otro sistema sin que menoscabe la autonomía municipal.

Se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el que queda coordinado por el Presidente de la República y se integra como lo establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Este tema se encuentra desarrollado en una forma estructural dentro del trabajo denominado "Derecho Administrativo II" del licenciado Hugo Calderón.⁵³

⁵³ Calderón Morales, Hugo Haroldo, Derecho Administrativo II.

CAPITULO TERCERO

3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN GUATEMALA.

3.2 Sistema de Gobierno de Guatemala.

3.2.1 Sistema Parlamentario:

Conforme a lo tratado en apuntes del curso de Derecho Administrativo, el Sistema Parlamentario, es producto de la Revolución Francesa y es un sistema típico de los países Europeos, cuyas características ya se explicaron. Sin embargo dentro de nuestro régimen es importante tratar este sistema, pues nuestro gobierno tiene algunas características del mismo.

Dentro del Sistema Parlamentario se encuentran divididas las Funciones Generales de Gobierno, por un lado existe el Rey o Monarca, que se encarga de la función puramente de política, como Jefe de Estado y un Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros que es el encargado de la Administración Pública, el que depende del Parlamento.

Los Ministros de Estado son órganos con competencia administrativa, nombrados por el Parlamento a propuesta del Primer Ministro, razón por la cual en este tipo de sistema es importante la figura jurídica de la INTERPELACION, la que es típica del parlamentarismo, pues el órgano administrativo que nombra, tiene el derecho de revisar la actuación del nombrado.

3.2.2 Sistema Presidencialista:

El sistema Presidencialista es un sistema de gobierno que surge en los Estados Unidos de Norteamérica, como contraposición al Parlamentarismo Inglés.

En este sistema de la doble función que debe cumplir el Gobierno, se concentra en una sola persona, que es el Presidente de la República, es decir la Función Política y la Función Administrativa.

Los Secretarios de Estado, no son órganos con competencia, sino que actúan a nivel de asesoría del Presidente, es éste el que toma todas las decisiones, los Secretarios son nombrados directamente por el Presidente y no existe la figura jurídico-política de la Interpelación, la responsabilidad de los Secretarios es directamente ante el Presidente de la República.

El Sistema de Gobierno en Guatemala, es Republicano, y una copia del Régimen Presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo nuestro régimen tiene algunas características del Régimen Parlamentario, como ejemplo se tiene la función que ejercen los Ministros de Estado, que tienen competencia administrativa y responsabilidades frente a

particulares y la figura jurídico-política de la Interpelación, que es típico del régimen Parlamentario.

Básicamente el sistema guatemalteco es Presidencialista, pero con las características del Parlamentarismo, como ya se indicó anteriormente, se puede decir que nuestro régimen de Gobierno es un sistema mixto, por tener características de ambos regímenes, es Semiparlamentario y Semipresidencialista.

Conforme a lo estudiado en el curso de Derecho Administrativo I, Guatemala adoptó un régimen presidencialista, en donde el Presidente de la República de Guatemala es el Jefe del Estado y del Gobierno; contrario de los Sistemas Parlamentarios en donde existen dos figuras, pues una persona es el Jefe del Estado (Rey, Monarca o Presidente) y otra es la persona que desarrolla la Jefatura de Gobierno o Administración Pública (Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros).

3.3 Presidencia de la República.

3.3.1 Origen.

El Presidencialismo en Guatemala se origina a raíz del surgimiento del Presidencialismo en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde se atribuye al Presidente la doble calidad de Jefe de Estado y el Superior Jerárquico de la Administración Pública y debe tomarse en cuenta que una cosa son los asuntos propios del Estado, una organización política e institucional y otra la administración como una ciencia para la mejor prestación de los servicios públicos. Esto significa que en nuestro sistema hay una unificación de las dos funciones que se ejercen en todo Gobierno, la política y la administrativa.

Hay que hacer notar que nuestro régimen es profundamente influenciado por los creadores de ese sistema, los Estados Unidos de Norteamérica, por el poderío económico e ideológico que tiene esa Nación y que en una gran medida influye sobre los países latinoamericanos, que hemos adoptado este sistema.

Es de considerar, que el sistema presidencialista es un sistema ya adoptado tradicionalmente en Guatemala y debe ser fortalecido, sin influenciar dentro de las competencias de los otros organismos del Estado, pero sí debe existir una colaboración armónica dentro de los mismos y no una intervención de un organismo a otro, para no poner un manto de separación absoluta entre los organismos.

Los gobiernos democráticos como bien lo dice el autor Gustavo Penagos "Han de ser fuertes dentro del marco constitucional y la ley. Las libertades no llevan implícita la debilidad de las autoridades si no se fortalecen con inflexible aplicación de la ley. Un gobierno incapaz de administrar la democracia para permitir que está sea suplantada por la anarquía, no puede suscitar jamás el apoyo del pueblo ni el respeto de las naciones. A la inversa uno que, con el pretexto de

garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos, que es la razón superior del Estado, se torna autoritaria, obviamente se convierte en una amenaza social".⁵⁴

3.3.2 Regulación Legal.

El Presidente de la República en Guatemala esta regulado en el TITULO III, CAPITULO III, del artículo 182 al artículo 189 de los cuales se analizarán a continuación.

El artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde encontramos la doble función, como lo hemos tratado anteriormente. Dicho artículo Preceptúa:

"Artículo 182. Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

El Presidente de la República actuará siempre con los ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el comandante general del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República.

El Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el organismo ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno."

Se tiene que tomar en cuenta que el poder público "Proviene del pueblo" y el ejercicio del mismo solo queda limitado a la Constitución y a la Ley, así preceptúa que ninguna persona como sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio. Esto queda contemplado dentro del artículo 152 de la Constitución Política.

Significa filosóficamente que es el pueblo el que se encuentra ejerciendo el poder público, a través de los funcionarios que democrática y popularmente son elegidos por el pueblo, para ocupar dichos cargos, los funcionarios públicos son únicamente representantes de éste para su ejercicio.

3.3.3 Atribuciones.

Dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran enmarcadas las funciones generales que tiene el Presidente de la República de Guatemala, las que se analizarán y se tratará de establecer la doble función que ejerce dicho funcionario. El artículo 183 de este cuerpo legal preceptúa:

"Artículo 183. Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

⁵⁴Penagos Gustavo, Curso de Derecho Administrativo, T.I., Pag. 329

- b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.
- c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivos.
- d) Ejercer el mando de toda la fuerza pública.
- e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.
- f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.
- g) Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República.
- h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución.
- i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.
- j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar reunión extraordinaria para conocer el proyecto.
- k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.
- l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden.
- m) Coordinar, en consejo de ministros, la política de desarrollo de la nación.
- n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.
- ñ) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la nación.
- o) Dirigir la política y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.
- p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules.
- q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.
- r) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo.

s) Nombrar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios y subsecretarios de la presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.

t) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.

u) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.

v) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.

w) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del Ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.

x) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley."

Dentro de este artículo hay que hacer un análisis de cuales de las funciones que contempla el artículo son de carácter político y cuales son de carácter administrativo.

3.3.4 Deberes.

Deber implica, como lo dice el Diccionario de Cabanellas, "Poseer en la esfera jurídica la excepcional y amplísima acepción que proviene de constituir el reverso de derecho, entendido subjetivamente como potestad, atribución o facultad; en cuyo sentido el deber integra obligación (legal, natural o convencional), constreñimiento, subordinación, necesidad jurídica.

El Deber rebasa el campo del Derecho y penetra en el ámbito de lo moral y de la religión, con repercusión en el fuero de la conciencia y sobre el destino sobrenatural del hombre; y se esparce asimismo este concepto por cauces de muy diversa índole, donde no existe coerción apreciable, sino el impulso del respeto, la gratitud o el simple juicio humano. Por tanto, en la escala de deberes aparece desde el culto divino y la perpetuación de la especie hasta el cumplimiento de los pactos lícitos y el hacer una visita de cortesía.

Jurídicamente, deber constituye el impulso que motiva la realización de un acto, cuya conciencia es immanente a la necesidad de su realización y al constreñimiento que implica el imperativo de la norma."⁵⁵

El Tratadista Mayer, mencionado por Cabanellas, entiende por funciones públicas como "un conjunto de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación del Derecho Público de servirle". Las funciones públicas son las que desempeñan los órganos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus órdenes y aspectos"⁵⁶

⁵⁵ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, T. I., Pág. 582.

⁵⁶ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, T. II., Pág. 241

Suelen confundirse las funciones con los deberes del Presidente de la República, sin embargo dentro de las funciones reguladas por la Constitución +Política de la República de Guatemala, existen deberes que debe cumplir el Presidente.

Así dentro del artículo 154 de la Constitución, se encuentra uno de los más importantes deberes que debe cumplir el Presidente de la República, el cual preceptúa:

"Artículo 154. Función Pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la constitución."

En este sentido hay que tomar en cuenta lo que se trató al principio del presente capítulo, que los funcionarios deben quedar sometidos a la NORMA JURIDICA, y no pueden actuar arbitrariamente, salvo en el caso contemplado dentro del artículo 221 de la Constitución Política de la República en la que se establece, que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es el Contralor de la Juridicidad de la administración pública. En este caso hay que estudiar los apuntes de Derecho Administrativo I, en donde se encuentra una serie de definiciones relacionados con este tema, relacionado con la aplicación a falta de ley, de los Principios del Derecho, como norma.

1.5 Secretarías de la Presidencia de la República.

1.5.1 Origen.

Las Secretarías de la Presidencia, son órganos que surgen como producto de la necesidad que el Presidente y Vicepresidente de la República, cubran algunos aspectos que les son asignados por la Constitución y las Leyes.

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula lo relativo a los Secretarios de la Presidencia de la República en su artículo 202, el que indica:

"Artículo 202 Secretarios de la Presidencia. El Presidente de la República tendrá los secretarios que sean necesarios. Las atribuciones de éstos serán determinadas por la ley.

Los Secretarios General y Privado de la Presidencia de la República, deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro y gozarán de iguales prerrogativas e inmunidades." y quedan reguladas en la nueva ley del Organismo Ejecutivo

3.6 Ministerios de Estado.

Los Ministros de Estado en Guatemala son órganos EJECUTIVOS, UNIPERSONALES y CENTRALIZADOS. Son órganos ejecutivos porque ejercen competencia, es decir que deciden y ejecutan; unipersonales porque el órgano está dirigido por una sola persona (El Ministro); y Centralizados, porque pertenecen a la escala jerárquica del Organismo Ejecutivo, dependiendo directamente del Presidente de la República por competencias y del Vicepresidente de la República por coordinación. Estos órganos administrativos ocupan la 3a. escala jerárquica, dentro del Ejecutivo.

3.6.1 Origen.

Los Ministros de Estado tienen su origen, como consecuencia de la Revolución de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro y surgen como órganos ejecutivos, es decir órganos con competencia administrativa. Son una semejanza de los Ministros de Estado del Régimen Parlamentario.

En el Régimen Presidencialista existen los Secretarios de Estado, pero no ejercen ningún tipo de competencia, como por ejemplo el sistema Presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica, que actúan a nivel de asesoría del Presidente de la República, en este caso el Presidente es el que toma todas las decisiones, en este sistema los Secretarios de Estado, actúan a nivel de asesoría del Presidente.

3.6.2 Regulación Legal.

Los Ministerios de Estado se encuentran regulados dentro de los artículos 193 al 199 de la Constitución Política de Guatemala y en el Decreto 114-97 del Congreso de la República "Ley del Organismo Ejecutivo", vigente desde el mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

3.6.3 Funciones.

Son funciones de los Ministros de Estado, entre otras las que les designa la Constitución de la República de Guatemala, dentro del artículo 194, que indica: "Artículo 194. Funciones del Ministro. Cada ministerio estará a cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio;
- b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley;
- c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez;
- d) Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas;
- e) Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de su ministerio;

- f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;
- g) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita."

Otra de las obligaciones importantes que tienen los ministros de Estado, es la comparecencia obligatoria a interpelaciones ante el Congreso de la República de conformidad con el artículo 199 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Otras atribuciones que son asignadas a los Ministros de Estado, son los contenidos dentro del Decreto 114-97 del Congreso de la República "Ley del Organismo Ejecutivo" artículo 27 que indica:

"Atribuciones generales de los ministros. Además de las que asigna la Constitución Política de la República y otras leyes, los ministros tienen las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia.
- b) Participar en las sesiones del consejo de ministros, en la formulación de la política económica y social del gobierno y en los planes, programas, y proyectos de desarrollo de largo, mediano y corto plazo.
- c) Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general de gobierno, salvaguardando los intereses del estado, con apego a la ley
- d) Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo, y proponer los mecanismos para que el gobierno de la República a suma para sí, en plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios, cuando así corresponda, en su caso, delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión de conformidad con esta ley.
- e) En la ejecución de la política general de gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública, bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades sector productivo entidades privadas y la comunidad, respetando, en todo caso la autonomía de los gobiernos municipales
- f) Dirigir y coordinar la labor de las dependencias y entidades bajo su competencia así como la administración de los recursos financieros humanos y físicos bajo su responsabilidad, velando por la eficiencia y la eficacia en el empleo de los mismos.
- g) Gestionar la asignación presupuestaria de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de su ministerio y los programas de inversión de su ramo, velando porque los mismos sean invertidos con eficiencia, transparencia y conforme a la ley.

- h) Participar, bajo la coordinación de la entidad rectora, en la negociación y concreción de la cooperación internacional correspondiente a su ramo.
- i) Velar por el registro de los bienes de las dependencias a su cargo y remitir al órgano correspondiente, certificación actualizada de los mismos, dentro de los primeros noventa días del próximo ejercicio fiscal.
- j) Suscribir los acuerdos gubernativos y decretos emitidos por el presidente de la República en consejo de ministro, de conformidad con la ley y refrendar las iniciativas de la ley presentando al congreso de la República y los decretos y reglamentos dictados por el Presidente de la República relacionados con su despacho.
- k) Preparar y representar al Presidente de la República, los proyectos de ley acuerdos, reglamentos, informes y demás disposiciones relacionadas con el ramo bajo su responsabilidad.
- l) Cuando así se considere, los ministros de estado elaboraran y propondrán al presidente de la República para su aprobación, un proyecto de modificaciones al reglamento organico interno del Ministerio a su cargo.
- m) Dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de los asuntos de su ramo, conforme la ley.
- n) Presentar anualmente al Congreso de la República, dentro de los primeros diez días del mes de febrero de cada año, las memorias de las actividades de su ramo, que deberán contener, la ejecución presupuestaria de su ministerio.
- o) Resolver sobre los informes que los gobernadores departamentales presenten a la presidencia de la República sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las labores correspondientes a su ramo en los departamentos.
- p) Tomar las medidas que correspondan, según la ley, en caso de faltas, en cumplimiento de deberes u otras infracciones análogas cometidas por los funcionarios y empleados públicos bajo su autoridad, incluyendo los casos contenidos en los informes de los gobernadores departamentales.
- q) Resolver los recursos de revocatoria y proposición que se presenten , por acuerdos y resoluciones de la administración a su cargo.
- r) Celebrar y suscribir en nombre del estado, los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionen con su ramo,

3.6.4 Requisitos para ser Ministro de Estado.

Para poder ser Ministro de Estado, son tres los requisitos necesarios:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Hallarse en el goce de sus derechos de ciudadano; y
- c) Ser mayor de treinta años.

3.6.5 Prohibiciones para ser Ministro de Estado.

Tienen prohibición para ser Ministros de Estado las personas que se encuentran contenidas dentro del artículo 197 de la Constitución Política de Guatemala, que dice:

"Artículo 197. Prohibiciones para ser ministro de Estado. No pueden ser ministros de Estado:

- a) Los parientes del Presidente o del Vicepresidente de la República, así como los de otro ministro de Estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- b) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas no hubieren solventado sus responsabilidades;
- c) Los contratistas de obras o empresas que se costeen con fondos del Estado, de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas o del municipio, sus fiadores y quienes tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios;
- d) Quienes representen o defiendan intereses de personas individuales o jurídicas que exploten servicios públicos; y
- e) Los ministros de cualquier religión o culto.

En ningún caso pueden los ministros actuar como apoderados de personas individuales o jurídicas, ni gestionar en forma alguna negocios de particulares."

3.6.6 Responsabilidades.

Como todo funcionario público que ejerce competencia administrativa queda sujeto a incurrir en responsabilidades y que se le puedan deducir las mismas, que pueden ser de tipo jurídico (penales, civiles y laborales), pero por ser órganos ejecutivos con doble función pueden incurrir en responsabilidad de tipo administrativa y de tipo político. La responsabilidad de los funcionarios se puede establecer, de conformidad con la Ley de Responsabilidades.

3.6.7 Los Ministerios de Estado y sus Dependencias.

De conformidad con el Decreto 114-97 del Congreso de la República, "Ley del Organismo Ejecutivo", de conformidad con artículo 19 los Ministerios de Estado quedan así:

- 1o. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- 2o. Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y vivienda.
- 3o. Ministerio de Cultura y Deportes.
- 4o. Ministerio de Economía.
- 5o. Ministerio de Educación.
- 6o. Ministerio de Energía y Minas.
- 7o. Ministerio de Finanzas Públicas.
- 8o. Ministerio de Gobernación.

- 9o. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 10o. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 11o. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- 12o. Trabajo y Previsión Social."

3.6.7 Sistema de Creación.

El sistema para la creación o supresión de un Ministerio de Estado, es mediante la modificación a la Ley del Organismo Ejecutivo, esto significa que debe ser sometido al Congreso de la República, para que éste lo someta al pleno y así modificar dicha Ley, con el procedimiento que el Congreso tiene para la creación y modificación de leyes.

3.7 Viceministerios de Estado.

3.7.1 Origen.

Los Viceministros de Estado surgen como consecuencia de la excesiva competencia que desarrollan los Ministros, su función es exclusivamente a nivel interno del órgano; y no ejercen competencia y su labor es de ayuda al Ministro de Estado y el ejercicio de la competencia administrativa en ausencia del titular, el Viceministro sustituye temporalmente al Ministro, pues la competencia corresponde a los órganos y no a los funcionarios, razón por la cual cuando existe una ausencia del Ministro, tiene que ser sustituido de inmediato para que se ejercite la competencia administrativa, que la Ley le otorga al órgano.

3.7.2 Regulación Legal.

Los Viceministerios de Estado, son órganos UNIPERSONALES, porque se encuentran a cargo de una sola persona, sus funciones son internas, pues son los encargados del régimen interno del Ministerio y sus atribuciones no van más allá de la esfera interna del mismo.

Son órganos de suplencia, puesto que los Viceministros se encargan del Despacho en ausencia temporal del Titular.

Los Viceministros de Estado se encuentran regulados fundamentalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala, en los artículos 200 y 201, que indican:

"Artículo 200 Viceministros de Estado. En cada ministerio de Estado habrá un Viceministro. Para ser Viceministro se requieren las mismas calidades que para ser ministro.

Para la creación de plazas adicionales de viceministros de Estado será necesaria la opinión favorable del Consejo de Ministros."

En este sentido son calidades para poder ser Viceministro de Estado las siguientes:

- a) Ser guatemalteco;
- b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadano; y
- c) Ser mayor de treinta años.

Dentro de los Ministerios de Estado, puede haber más de un Viceministro, como en el caso de Finanzas Públicas, Gobernación y actualmente el Ministerio de Economía, en el que se creó el Viceministerio de la Vivienda; para la creación de nuevos Viceministros de Estado es indispensable que el Consejo de Ministros dicte una opinión favorable y la creación adicional se hace a través de Acuerdo Gubernativo.

Así, en algunas Leyes se les otorga algunas atribuciones tales como coordinación, supervisión y control sobre los subordinados.

El artículo 201 de la Constitución Política de la República, indica:

"Artículo 201. Responsabilidad de los ministros y viceministros. Los ministros y viceministros de Estado son responsables de sus actos, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 195 de esta Constitución y lo que establece la Ley de Responsabilidades."

El artículo 195 regula lo relativo a la conformación del Consejo de Ministros y de la responsabilidad de los Ministros de Estado.

3.7.3 Funciones.

Se encuentra contemplada la función de los viceministros de Estado en los artículos ya mencionados y fundamentalmente en el artículo 7o. de la Ley del Organismo Ejecutivo, el cual establece las funciones que el Viceministro debe cumplir dentro del órgano administrativo. Dicho artículo preceptúa:

"Artículo 7o. Los Viceministros ocupan jerarquía inmediata inferior a las de los Ministros de Estado en el despacho y dirección de los negocios del ramo que tienen a su cargo. Son, además, funcionarios auxiliares y suplentes temporales de estos últimos y encargados del régimen interior de las respectivas oficinas."

Desde este punto de vista se pueden resumir las funciones de los Viceministros de Estado en:

- a) La suplencia del Ministro de Estado;
- b) Son auxiliares del Titular; y
- c) Encargados del régimen interior del órgano.

Por las razones anteriores se puede decir que los Viceministros de Estado, son órganos en los que la responsabilidad se da frente al Ministro y su labor básica es la de sustituir al titular del órgano.

3.7.4 Responsabilidades.

Los Viceministros de Estado al no tener competencia establecida no pueden incurrir en responsabilidad de tipo administrativo, ni de tipo político, pues su

reponsabilidad es interna y responden de sus actos, frente al Ministro de Estado que es el Titular del órgano, también se les puede aplicar la Ley de Responsabilidades.

3.7.5 Impugnación de sus Actos.

Los Viceministros de Estado, como se indicó anteriormente, al no incurrir en responsabilidades políticas y administrativas, no existen recursos administrativos que se puedan plantear en contra de dichos funcionarios, pues las labores, atribuciones y funciones de este funcionario, son internas del órgano administrativo, y al ser su función interna no pueden emitir resoluciones o actos administrativos, en los que puedan afectar derechos e intereses de particulares.

CAPITULO CUARTO

4. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS:

4.1 Definición del Concepto:

Del procedimiento existen múltiples conceptos de los cuales se analizarán los más importantes:

Para el autor Acosta Romero, el procedimiento administrativo significa "**La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa**"⁵⁷

Rodriguez Lobato Raúl, mencionado por el autor Manuel del Rio Gonzalez, indica que "**Procedimiento Administrativo es la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de las decisiones administrativas**"⁵⁸

El Procedimiento Administrativo debe ser conceptualizado como "**Las serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa**"

En el procedimiento no podemos hablar que se trata de una serie de ACTOS no todas las etapas el procedimiento administrativo PRODUCEN EFECTOS JURIDICOS, sino se trata de hechos administrativos que se suceden dentro del Procedimiento Administrativo.

4.2 Diferencia entre Proceso y Procedimiento Administrativo.

Muchas veces se emplean como sinónimos los términos Proceso y procedimiento, pero debemos establecer la diferencia entre ellos, de acuerdo a las transformaciones que recientemente han operado en el Derecho Administrativo.

Proceso en general significa un conjunto de Actos, acontecimientos o realizaciones que suceden a través del tiempo y que tienen entre si determinadas relaciones que les dan unidad.

Para el autor Acosta Romero establece el concepto de proceso expresando: "El conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una **sentencia**. En esencia el proceso, siempre resulta materialmente jurisdiccional.

En cambio, el Procedimiento Administrativo está integrado por un conjunto de normas legales y/o reglamentarias y hechos administrativos encaminados a producir un **ACTO ADMINISTRATIVO**"⁵⁹.

4.2.1 Diferencias:

⁵⁷Romero Acosta Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Pag. 340.

⁵⁸Del Rio Gonzalez Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Pag. 98.

⁵⁹Romero Acosta Miguel, Ob cit, Pag. 340

4.2.1.1 Por el Organismo Ante quien se realiza:

El Procedimiento Administrativo se verifica esencialmente ante los Organismos de la Administración Pública; y, el Proceso, esencialmente ante Organismos Jurisdiccionales (Juzgados, Tribunales o Cortes).

4.2.1.2 Por la Finalidad que persigue:

El procedimiento Administrativo tiene por finalidad la **Resolución Administrativa**; y el Proceso su finalidad esencial es la **Sentencia**.

4.2.1.3 Por los Efectos que produce:

La Resolución Administrativa dentro del Procedimiento Administrativo no Produce Cosa Juzgada; y, la Sentencia que resulta del Proceso si produce **Cosa Juzgada**.

4.2.1.4 Por su Contenido Legal:

Pueden ser Legales o Reglamentarios, los Legales que están contenidos en la Ley Ordinaria, por ejemplo los Procedimientos de los Recursos Administrativos y los Reglamentarios que están contenidos en los Reglamentos.

4.3 Principios del Procedimiento Administrativo.

Para el Autor Jorge Mario Castillo Gonzalez, todo Procedimiento Administrativo se debe regir por principio entre los cuales podemos mencionar: a) Legalidad, Juridicidad y Justicia; b) Seguimiento de Oficio; c) Informalidad; d) Derecho de Defensa; e) imparcialidad; f) Escrito; g) Sin Costas; Sencillo, rápido, económico y eficaz⁶⁰

4.3.1 Legalidad, Juridicidad y Justicia:

Como principal objetivo el Procedimiento Administrativo es garantizar la debida protección al Administrado que pide la desición administrativa o la impugna. Observar estos principio y por sobre todo cuidar que no se altere el orden público y el interés general.

Con estos principio se trata, que la administración no dicte actos arbitrarios y garantizar con ello justicia en las resoluciones que emite.

4.3.2 Principio de seguimiento de oficio:

La administración Pública y sus Organismos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que en el mismo se practique cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto final, independientemente que el mismo se inicie de Oficio o a Instancia de Parte.

4.3.3 Principio de Informalidad:

Todo Procedimiento Administrativo no debe estar sujeto a formalidad alguna, salvo en los casos especiales donde si se requiere de algun tipo de formalidad en cuanto a requisitos. Si hay formalidades dentro de la Ley o el reglamento los particulares deben ser debidamente informados, para que cuando se inicie el mismo se cumplan con los requisitos que se exigen desde el principio para no entorpecerlo, ya iniciado.

En Guatemala el procedimiento no se cumple a cabalidad con este principio, principalmente con los medios de Impugnación, en los que se revisan como si

⁶⁰Castillo Gonzalez Jorge Mario, Derecho Administrativo, Pag.392

fuera demandas judiciales, aplicando supletoriamente la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil.

4.3.4 Principio de Defensa:

Este principio debe ser tomado como una norma general y obligatoria para la Administración y consiste en que el Administrador antes de dictar una decisión, resolución o acto administrativo, debe dar la oportunidad al particular que se defiende, principalmente si se trata de una sanción o por el comportamiento personal del administrado. La Administración tiene la obligación de informar al particular de la existencia del procedimiento cuando se ha iniciado de oficio y dársele la oportunidad que pueda presentar, dentro del procedimiento las pruebas que considere necesarias.

Este derecho lo podemos analizar en el artículo 12 de la Constitución Política de la república.

4.3.5 Principio de Imparcialidad:

Si bien es cierto que el Administrador debe cuidar por el Orden Público, también lo es que cuando pueda causar perjuicio al particular o exista conflicto de intereses entre particulares debe resolver en una forma imparcial atendiendo el INTERES GENERAL, sin inclinaciones hacia ninguna de las partes. Este se puede ejemplificar en un procedimiento ante Juez de Asuntos Municipales y existe denuncia o queja de un particular contra otro particular o en el caso de las licitaciones públicas, en las que el funcionario o funcionarios que participan deben actuar con absoluta imparcialidad.

4.3.6 Principio de Procedimiento Escrito:

El procedimiento Administrativo es eminentemente escrito y todas sus actuaciones, pruebas, Inspecciones, Etc. deben quedar escritos dentro del mismo. Este principio es general en Guatemala, aunque excepcionalmente en algunos casos puede ser verbal, por ejemplo en el recurso de Apelación Municipal, en donde la ley deja al particular en libertad de presentar el recurso verbalmente en el acto de la resolución o por escrito dentro del tercero día de notificada la resolución.

4.3.7 Principio de Procedimiento sin Costas:

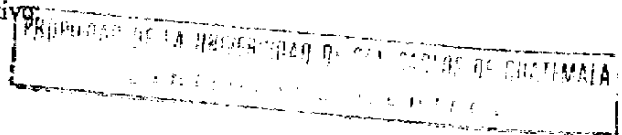
Cuando en un Procedimiento Administrativo se dicta la resolución final no hay pronunciamiento de condena en costas al Administrado. El procedimiento administrativo es gratuito.

4.3.8 Principio de Sencillez, Rapidez, economía y eficacia:

Este conjunto de principios tienen como propósito que la administración moderna no burocratice los expedientes y que la resolución final, si se cumplieron requisitos o se verificaron gestiones internas dentro de los órganos. En este caso el Procedimiento Administrativo debe culminar con un resultado que sea beneficioso para la administración como para los particulares.

4.4 Elementos:

Basicamente podemos mencionar tres elementos indispensables que debe contener el Procedimiento Administrativo:



4.4.1 Iniciación de Oficio, a Petición de Parte o por Denuncia:

Todo procedimiento Administrativo debe ser iniciado en estas dos formas, de oficio cuando el mismo se inicia por impulso del Administrador, este se da fundamentalmente cuando va implícita una violación del particular a normas legales o reglamentarias, siempre cuidando el derecho del particular de darle la audiencia correspondiente para que pueda pronunciarse. A petición de parte cuando el impulso o iniciación del procedimiento se realiza por el particular de conformidad con el artículo 28 de la Constitución.

4.4.2 El Organismo Administrativo:

El Organismo Administrativo es el elemento principal del Procedimiento, todo procedimiento Administrativo debe sustentarse ante Organismos Administrativos.

4.4.3 Competencia:

Todo organismo administrativo debe necesariamente tener competencia administrativa para decidir en determinado caso concreto. Si el Organismo Administrativo no está provisto de competencia y el funcionario emite una resolución, la misma deviene ilegal.

4.5 Características:

Dentro de las características del Procedimiento Administrativo, suelen confundirse con sus principios, que en buena medida son características, pero las características deben analizarse con el perfil deseado del Procedimiento, para garantizar el cumplimiento de todos sus principios.

Se ha planteado en todos los países del mundo la necesidad de sistematizar el Procedimiento Administrativo e incluso la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, desarrolló el concepto de lo que se llama **UN TRATO JUSTO, O JUEGO LIMPIO**, porque el particular debe saber siempre a donde va la administración, y la Administración no debe guardar en secreto sus intenciones.

El Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1971, se precisaron conclusiones sobre las características fundamentales que debe reunir todo Procedimiento Administrativo:

4.5.1 Principio de Audiencia.

Todo Administrado debe darse audiencia antes que el Administrador emita su decisión final, resolución o acto administrativo.

4.5.2 Enumeración de Pruebas.

Enumeración de todos los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el Procedimiento.

4.5.3 Fijación de Plazo.

Fijación de un plazo en el cual la Administración debe resolver, tomando en cuenta los medios de prueba que deba practicarse.

4.5.4 Plazo a otras.

Precisión de la forma y plazo cuando deben intervenir otras autoridades o consejos jurídicos o técnicos.

4.5.5 Análisis de Pruebas.

Necesidad de analizar, por lo menos en una forma sumaria (rápida) de todos los actos que puedan afectar a los particulares atendiendo al interés general.

4.5.6 Notificación a los Administrados.

Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares involucrados, y como reglas generales complementarias: La declaración que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quienes las infrinjan.

4.6 Naturaleza.

Se discute sobre si el Procedimiento Administrativo es una serie de actos administrativos o si el procedimiento administrativo sólo tiene un acto administrativo que es el final.

Esta cuestión se puede analizar desde el punto de vista de lo que realmente pasa dentro del procedimiento, pues dentro del mismo se producen hechos como los dictámenes en general y estos por sí no producen efectos jurídicos.

Particularmente soy del criterio que dentro del Procedimiento Administrativo solo existe una cuestión que produce efectos jurídicos inmediatos al particular y es la resolución final del procedimiento, razón por la cual no existe una serie de actos ni siquiera preparatorios.

4.7 Clasificación:

4.7. Por la forma de iniciarse el Procedimiento.

Fundamentalmente son dos las formas en que se puede iniciar el Procedimiento Administrativo, a saber:

4.7.1.1 De oficio.

Un Procedimiento Administrativo se puede iniciar de Oficio, es decir sin que medie petición del Administrado, cuando hay violaciones a leyes y reglamentos y se impone alguna Sanción Administrativa.

4.7.1.2 Petición de parte.

Cuando el particular hace uso del Derecho de Petición plasmado en el artículo 28 de la Constitución Política de la República y pretende de la Administración Pública que se le otorgue algo, en este caso es el particular el interesado en que la Administración inicie el procedimiento, ya sea por simple petición, por recurso o medio de impugnación, o por denuncia.

4.7.2 Por los Motivos que lo Originan.

4.7.2.1 Por Impugnación.

Cuando el particular hace uso de los Recursos Administrativos e impugna una resolución administrativa que le afecta en sus derechos e intereses.

4.7.2.2 Petición de Parte.

Como ya quedó apuntado anteriormente el Particular solicita a la Administración de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de la República.

4.7.2.3 De Oficio.

Cuando la administración lo inicia sin mediar petición de los Particulares.

4.8 Expediente Administrativo.

El expediente administrativo es "El conjunto de documentos, actas, peticiones, pruebas, Etc. ordenados en forma cronológica en que se realizaron los hechos administrativos, peticiones, actuaciones, audiencias y presentaron las pruebas, el que finaliza con la decisión administrativa."

CAPITULO CINCO

5 ETAPAS O FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

Fundamentalmente las etapas del procedimiento Administrativo son: a) de oficio, b) Petición de parte, c) Decreto de Trámite, d) Notificaciones, e) Intervención de terceros, f) diligencias, g) inspecciones, h) informes, i) declaraciones, expertajes, j) documentos, k) dictámenes jurídicos y técnicos, l) intervención del Ministerio Público, m) análisis de evidencia o información recabada, y, n) la resolución de fondo o resolución originaria.

5.1 Inicio de Oficio.

Muchos de los Procedimientos Administrativos se inician de oficio, es decir que la propia Administración por iniciativa propia y sin que haya mediado petición de un particular lo inicia, el ejemplo que se puede dar en este caso son las Sanciones Administrativas, nadie pide que se le sancione, estos procedimientos cuando hay infracciones a las leyes o reglamentos por los Particulares o Administrados se imponen las mismas, las que puede ser restricciones de hacer o de no hacer o multas cuando estas procedan.

También se puede entender que el procedimiento se puede iniciar de oficio, en la Administración por reporte de otra entidad Administrativa, por ejemplo un reporte de una institución, como Departamento de Construcción de la Municipalidad y el que sanciona es el Juez de Asuntos Municipales.

5.2 Inicio a Petición de Parte.

En este caso existen tres razones por las cuales se puede iniciar el Procedimiento Administrativo:

5.2.1 Petición Personal del Administrado.

Cuando un Particular quiere que se inicie el Procedimiento Administrativo y a través de la Decisión Administrativa quiere que se le otorgue algo, una licencia, una autorización, una exoneración, Etc.

de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Este clase de peticiones se puede hacer de tres formas:

5.2.1.1 Por Escrito:

Cuando las peticiones se hacen por escrito se pueden realizar solicitando al administrador mediante la presentación de formularios preimpresos

5.2.2 Por Denuncia de un Administrado contra otro Administrado.

Este caso se puede dar cuando un Particular denuncia a otro Administrado que por violación de leyes o reglamentos le pudiera estar causando algún daño o esté afectando el interés público, este ejemplo se puede dar cuando un particular

denuncia ante Juez de Asuntos Municipales que otro está tirando basura en la vía pública, que de cualquier manera esté violando reglamentos municipales.

5.2.3 Por impugnación de una Resolución Administrativa.

En este caso cuando hay alguna resolución de cualquier naturaleza o de cualquier Autoridad Administrativa afecta los derechos e intereses de particulares estos tienen la facultad legal de oponerse a las resoluciones administrativas, a través de los recursos administrativos, Revocatoria, Reposición, Apelación, Etc.

5.3 Decreto de Trámite.

El Decreto de Trámite es el que dicta la Autoridad Administrativa, al momento de iniciar el procedimiento administrativo, ya sea por petición de parte, por denuncia o de oficio en el que se indica que se da trámite a la petición, denuncia o informe de otra dependencia, se dan audiencias y se señalan plazos.

No en todos los procedimientos se decreta el trámite, pues en muchos casos después de la petición se dicta la resolución final y en la que no hay necesidad de dictar ningún tipo de declaración o dictamen anterior, normalmente se da en los expedientes que se tiene que dictar un Acto Reglado. Con la solicitud se presentan requisitos y si éstos se encuentran ajustados a derechos se dicta la resolución final.

5.4 Notificaciones.

De toda iniciación de procedimiento se debe notificar a las partes involucradas y dársele la audiencia respectiva, pues como se expresó anteriormente uno de los principios importantes en el procedimiento administrativo es el legítimo derecho de defensa. Normalmente dentro de la Administración Pública las Notificaciones se hacen, llamando al particular por carta, telegrama o alguna nota a la dirección del particular y se le notifica en la propia institución de la resolución administrativa. Esta práctica se puede observar en el Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección General de Migración y otras.

La Notificación directa al particular raras son las dependencias administrativas que realizan sus notificaciones en una forma más técnica, como en el Juzgado de Asuntos Municipales de la ciudad, en que normalmente se encuentra un estudiante de los últimos años de Derecho o un Abogado y si se realizan las notificaciones en una forma adecuada y directa a través de un Notificador nombrado para el efecto.

Nuestra legislación administrativa, que es tan extensa podemos observar que no indica la ley exactamente como debe realizarse las notificaciones, únicamente nos indica que debe notificarse al particular pero no dice la forma en que se deben realizar las mismas.

5.5 Intervención de terceros.

Dentro de los Procedimientos Administrativos es normal que existan terceros, normalmente cuando una resolución administrativa que se emite a favor de una persona, pueda afectar a otra u otras personas y en este caso debe dársele intervención y se les debe escuchar dentro del procedimiento administrativo y sin

estas audiencias los terceros pueden impugnar una decisión si no se les ha escuchado dentro del procedimiento.

5.6 Diligencias.

Dentro de los Procedimientos Administrativos se puede realizar una serie de diligencias y el diligenciamiento consiste en que una vez formulada la solicitud por la parte solicitante e iniciado el procedimiento, comienza la colaboración material de los órganos encargados de la recepción de las pruebas y su incorporación material al expediente.

Por ejemplo el diligenciamiento de la prueba de testigos consiste en señalar día y hora para la recepción de la declaración registrándola en un acta, esta acta debe ser incorporada al expediente. El diligenciamiento de la prueba de peritos consiste en la forma de convocar a las partes para una audiencia, proceder a la designación de los técnicos señalar los puntos de decisión, recabar la aceptación de los peritos designados, y así sucesivamente, llevar adelante el conjunto de trámites y formas requeridas para la incorporación de esos medios de prueba al expediente administrativo. De la misma manera ocurre con los documentos y demás medios de prueba que se puedan incorporar al expediente.

Hay que aclarar que dentro del procedimiento administrativo no siempre existe una cantidad exagerada de pruebas y por la naturaleza del procedimiento no se requiere que el diligenciamiento se realice con rigurosos formalismos, por la naturaleza antiformal de que debe ser provisto el procedimiento administrativo.

5.7 Inspecciones.

Dentro del Procedimiento Administrativo suele confundirse lo que es el Reconocimiento Judicial y las Inspecciones Oculares. Es común que dentro de las peticiones que hacen los particulares a la Administración Pública, como en las Resoluciones Administrativas, solicitar y resolver que se realicen Reconocimientos Judiciales, caso que es más frecuente dentro de los Juzgados de Asuntos Municipales, que por el hecho de llamarse Jueces, actúan como tales y llenan el Procedimiento administrativo de excesivo formalismo.

Hay que distinguir que los Reconocimientos Judiciales son con exclusividad los Organos Jurisdiccionales y los Organos Administrativos no ejercen jurisdicción.

Lo más correcto y el término adecuado son Inspecciones Oculares o inspecciones administrativas, pues los órganos administrativos solo tienen competencia administrativa.

Las Inspecciones Oculares o Inspecciones Administrativas tienen por objeto que el administrador verifique hechos y circunstancias aceveradas por la parte pidiende o la parte que solicitó la inspección, por ejemplo que se realice una revisión de libros de contabilidad para verificar el pago de impuestos, o revisar las declaraciones juradas de los contribuyentes, en el caso de denuncias de vecinos ante infracciones a leyes y reglamentos municipales, inspecciones de parte de el Departamento de Construcción para verificar que en las construcciones se realicen de conformidad

con la licencia de Construcción o si en una construcción se cuenta con la licencia respectiva, Etc.

Los anteriores son sólo un ejemplo de las inspecciones que se pueden realizar dentro del Procedimiento Administrativo, pero también hay que aclarar que las mismas se pueden realizar de oficio por el Administrador.

5.8 Informes.

Las instituciones administrativas, como parte de la Administración Pública, constituyen una unidad y dentro de los expedientes administrativos y parte del procedimiento puede solicitarse y rendirse informes, antes de resolver un expediente, pues es normal que dentro de un determinado procedimiento puedan estar involucrados varios órganos administrativos, por ejemplo, cuando en un expediente para la autorización de un depósito de combustible, se solicita a la Gobernación Departamental, se manda a escuchar a la Municipalidad del lugar para establecer si el depósito afecta o no el ornato de la ciudad, se escucha al Ministerio de la Defensa, por ser explosivos y por razones de seguridad y de control.

Los informes constituyen, como parte del procedimiento administrativo, hechos importantes, pues de estos depende en muchos casos la resolución de un expediente. Es importante hacer notar que los informes pueden existir a todo nivel dentro del Estado, pues no sólo se puede pedir informe dentro de los órganos administrativos centralizados, sino también dentro de órganos descentralizados, como también dentro de los organismos del Estado (Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

5.9 Declaraciones.

Declaración significa establecimiento de la verdad por escrito o de palabra. Dentro de todo Procedimiento Administrativo existen declaraciones. Desde el momento que estamos pidiendo a la administración pública estamos haciendo una declaración, la declaración de testigos que se puede dar dentro del procedimiento y que constituye una prueba dentro del mismo y significa que con la declaración de estos trataremos de probar dentro del procedimiento que tenemos la razón, que dijimos la verdad.

Es importante establecer que ante la administración existe la **Declaración Jurada** y significa que declaramos bajo juramento y tenemos que estar enterados que si la declaración resulta falsa se está ante un hecho ilícito penal, lo cual es castigado, de conformidad con la ley de la materia. Normalmente se hace la advertencia al declarante que estamos enterados de las penas relativas al perjurio o falso testimonio. De estos casos existen muchos dentro de la administración pública, por ejemplo la declaración jurada del Impuesto Sobre la Renta, Declaración de Bienes a que están obligados los funcionarios y empleados públicos, Declaración del Impuesto al Valor Agregado IVA, Etc.

5.10 Expertajes.

Un expertaje es un estudio, un análisis, una inspección, un dictámen sobre un asunto específico, técnico o científico, vertido por una persona técnica o científica, versada en una materia determinada, que a través de la experiencia puede establecer la veracidad de un hecho o circunstancia, el cual constituye prueba dentro del procedimiento administrativo.

Los expertos sirven dentro del procedimiento administrativo, ya sea para que los solicitantes o el propio administrador se esclarezcan asuntos que requieren la pericia o del conocimiento técnico.

Cuando el Administrador tiene dudas sobre la apreciación de ciertos elementos científicos o técnicos, se puede auxiliar de peritos para su exacta comprensión, por ejemplo: un examen médico, un tradutor, informe de una Trabajadora Social, Etc.

5.11 Documentos:

Para el autor Guasp, mencionado por el Profesor Mario Aguirre Godoy, documento es "Exterioriza cierto pensamiento humano mediante signos permanentes del language"⁶¹

En igual forma el autor Prieto Castro, mencionado por el Profesor Mario Aguirre Godoy, "Documento es es el objeto o materia en que consta, por escrito, una declaración de voluntad o de conocimiento o cualquier expresión del pensamiento. Advierte que tal concepto deriva directamente de la ley, pero que en sentido más lato, documento es todo lo que encierra una representación de un pensamiento, aunque no sea por escrito, y aún más, una representación cualquiera (histos fotografías, precintos, tallas, Etc.). Pero tales documentos en sentido amplio no se someten a las reglas de los documentos según la ley, sino que son objeto de reconocimiento judicial o del examen de peritos"⁶²

5.12 Otros medios científicos:

La prueba de los medios científicos se aprecia conforme a la sana crítica y dentro de la Administración Pública, por el carácter técnico que la misma tiene en muchos casos es necesario que el Administrador haga uso de este medio de prueba.

Dice el autor Mario Efrain Najera Farfan, al tratar lo relativo a los medios científicos de prueba: "Es complementaria, en el sentido que por si sola, no merece ninguna fe en juicio. Para que pueda apreciarse, como prueba, debe ser complementada, por otros medios probatorios o diligencias auxiliares. Así por ejemplo, las versiones taquigráficas, necesitan del tradutor. Por lo general, esta asociada de la pericia. Y aunque habrá casos en que ésta no sea necesaria, no puede prescindirse para su eficacia, del requisito de autenticidad. así lo exige el código en su artículo 192. las partes pueden valerse de los medios científicos, pero siempre que su autenticidad este certificada por el secretario del tribunal o por un Notario. Y las comunicaciones telegráficas, radiográficas, cablegráficas o telefónicas seran

⁶¹Aguerre Godoy Mario, Derecho Procesal Civil, T. I, pag. 698.

⁶²Ibid. pp. 893 y ss

valederas, siempre que se haya observado las disposiciones y reglamentos respectivos, que son los que le otorgan autenticidad"⁶³

Continúa diciendo el autor Najera Farfan, que la prueba científica es Prueba real e indirecta y "reviste la particularidad que puede ser preconstituída o por constiuirse. Será preconstituída, cuando se ha formado fuera del juicio porque así lo permite el artículo 192 antes mencionado y nada impide que sus fotografías y sus copias, cintas cinematográficas, registros dactilares; se hayan preparado con anticipación a una demanda. Y por constiuirse o constituyente, cuando se produce de oficio o a petición de parte, dentro del periodo de prueba, en cuyo caso de autenticidad emana del hecho mismo de ser verificada su producción por el propio tribunal, certificada por el Secretario o por un Notario"⁶⁴

Efectivamente dentro del procedimiento administrativo es importante lo manifestado por el autor citado, pues al resolverse muchos expedientes administrativos se hace necesaria la presentación de estos medios de prueba, por ejemplo, en procedimientos ante Juez de Asuntos Municipales, es común que los afectados o denunciados presentan ese tipo de pruebas a efecto que este órgano administrativo municipal pueda establecer algún tipo de responsabilidad, al existir violaciones al los normativos municipales, basureros clandestinos, uso de calles talleres mecánicos Etc.

En este caso las fotografías, cintas de videos y otros medios científicos son necesarios a efecto de comprobar lo aceverado por los particulares y en el caso de la administración pública no es tan riguroso el exesivo formalismo que se requiere para que este medio de prueba sea aceptado, como el caso del Derecho Procesal Civil.

5.13 Dictámenes Jurídicos:

El dictamen es parte importante dentro de el procedimiento administrativo, aunque no tiene una fuerza real, no es un acto, no produce efectos jurídicos, es un hecho administrativo, pero que en el momento de ser tomado en cuenta para poder resolver un expediente se torna en un documento especializado, en el cual se establece el criterio por un jurista de la resolución que debe ser emitida por el administrador justa y apegada a las normas legales.

3.14 Dictámenes Técnicos:

Así como los dictámenes jurídicos, los ditámenes técnicos son importantes dentro del procedimiento, desde el momento que dentro de los mismos se encuentra la opinión de una persona especializada en la ciencia o técnica que se trate y es una base importante, de donde el administrador puede ilustrarse al momento de emitir una resolución final con la que va a culminar el procedimiento administrativo.

16 Análisis de la evidencia o información recabada:

⁶³Najera Farfan, Merio Efraín, Derecho Procesal Civil, Pag. 574

⁶⁴Ob. Cit. Pag. 574

Antes que el órgano administrativo proceda a emitir la decisión final del procedimiento administrativo, contenido en el expediente debe analizar todas y cada una de sus fases, principalmente las pruebas que fueron recabadas durante la tramitación del mismo, a efecto que con toda la información contenida se pueda emitir una resolución justa, tanto para la administración como para el particular, cuidando plasmar dentro de la misma los principios de Legalidad y de Juridicidad.

5.17 Resolución de Fondo o Resolución Originaria:

La resolución de Fondo o Resolución Originaria es la finalidad del Procedimiento administrativo, es la manifestación de voluntad del organo administrativo plasmado en un documento, que desde el momento en que se encuentra debidamente notificado nos producirá los efectos jurídicos en favor o en perjuicio del administrado.

Son dos los elementos que debe contener toda resolución administrativa, el elemento de forma y el elemento de fondo.

La resolución administrativa es la que lleva implícito el Acto Administrativo y para tal efecto es necesario hacer una revisión de lo que significa.

5.17.1 El acto Administrativo.

Dice el Profesor Rafael Godínez Bolaños en su folleto: "La administración del Estado responde preferentemente al Organismo Ejecutivo aunque no con exclusividad, por medio de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas. Por otra parte, el acto administrativo es una declaración de voluntad y no una simple manifestación de los funcionarios públicos, porque es el resultado de un proceso de análisis lógico y de conformidad a la ley; también es unilateral, pues a través del mismo el Estado manifiesta su voluntad, sin ser un acuerdo con los particulares de allí que no sea bilateral como los contratos; es concreto y no general, porque se refiere a situaciones y personas identificables contrario a los actos reglamentarios que son generales; y, producen efectos jurídicos después de ser conocidos por los sujetos a quienes va dirigido, por medio de la notificación o publicidad, lo que los diferencia de los dictámenes que contienen opiniones sin que puedan por sí solos, producir efectos de esa naturaleza."⁶⁵

Lo estudiado de los "Actos Administrativos" anteriormente es posible elaborar una definición, la que nos da el Profesor Rafael Godínez.

3.17.1.1 Definición de Actos Administrativos.

Dice el autor Rafael Godínez en su trabajo, "Como consecuencia de lo apuntado, es posible definir a los actos administrativos como declaraciones de voluntad, emitidas unilateralmente y en forma concreta por los órganos centralizados y entidades administrativas del Estado, que producen efectos jurídicos directos e

⁶⁵Godínez Bolaños, Rafael, Temas de Derecho Administrativo, Pag. 1

inmediatos entre la administración y los sujetos a quienes va dirigido, a partir de su publicación"⁶⁶

5.17.2 Elemento de Forma:

Particularmente creo que el elemento de forma más importante de la Resolución Administrativa es la manifestación escrita en la cual se plasma la manifestación de voluntad del Organismo Administrativo a través del administrador.

Aunque sin caer dentro de los formalismos exagerados la resolución administrativa debe contener partes esenciales en las cuales se mencione todos aquellos elementos que sirvieron de base para la decisión final, como enumeración de las pruebas, dentro de las cuales se puede encontrar documentos, expertajes, dictámenes jurídicos y técnicos, declaraciones, etc., las consideraciones necesarias, y el fundamento legal en la cual se encuentra contenido la facultad para resolver, es decir la competencia administrativa.

5.17.1 Elemento de Fondo:

Este es el elemento más importante de la resolución administrativa pues se trata de lo que nos beneficia o nos perjudica al final del procedimiento administrativo. El elemento de fondo es lo que al final decide el órgano administrativo, nos otorgan o nos deniegan una petición o nos imponen sanción administrativa. Esto que en una sentencia sería el POR TANTO es lo que realmente va a producir los efectos jurídicos, puesto que se trata de la declaración de voluntad del órgano.

Se puede decir que es lo que se le otorga o se le deniega al particular o la sanción que se pueda imponer al particular por la violación a una ley o un reglamento administrativo.

⁶⁶Ob Cit., Pag. 1

CAPITULO SEXTO

6 LOS PROCEDIMIENTOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS:

Los procedimientos de Impugnación de las resoluciones administrativas, son todos aquellos recursos que los particulares tienen para oponerse a las resoluciones de la Administración Pública, los cuales se encuentran dispersos dentro de la legislación guatemalteca, como lo veremos más adelante.

Todo administrado tiene el derecho que se les aplique la legalidad y la juridicidad en las resoluciones que dictan, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes y con el contenido que las mismas señalen, siguiendo estrictamente con el contenido de las mismas, a esto es lo que se le llama el ejercicio de la competencia.

6.1 Los Medios de Impugnación:

El ejercicio de la competencia, obligatoria para los órganos administrativos, y el derecho de los particulares de las resoluciones administrativas necesitan ser protegidos de forma de dar 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 solicitar su revisión es a lo que se le denomina LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El Recurso Administrativo dice Gabino Fraga, "Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"⁶⁷

Este es el concepto más acertado de lo que significa Recurso Administrativo, al indicarse que constituye un medio legal esto significa que los recursos deben estar contenidos legalmente.

En Guatemala, todas las instituciones de la administración pública tienen sus propios recursos y los que no lo tienen deben quedar sujetas al decreto 45-83 del Presidente de la República, el cual nos indica que todas aquellas instituciones que no tienen recursos dentro de sus leyes, deberán aplicar lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, el que contiene las diligencias previas al Recurso de lo Contencioso-Administrativo, este último un proceso judicial.

⁶⁷Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Pag. 435.

A los Recursos Administrativos se tramitan y se resuelven dentro de la esfera de la Administración pública y es a lo que se le denomina VIA ADMINISTRATIVA y por mandato legal es de imperativo agotarla para obtener el derecho, por así decirlo de pasar a la vía judicial a través del proceso de lo Contencioso-Administrativo o al Amparo, como lo indican los artículos 11 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo y el artículo 19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, lo que trataremos con detenimiento en lo relativo a la vía judicial.

6.2 Características:

Características de los Recursos Administrativos existen muchas y cada uno de los tratadistas de la materia señalan una serie de características, en este caso señalaremos las que nos da el autor Gabino Fraga en su obra.⁶⁸

Indica el autor que como elementos característicos pueden señalarse los siguientes:

6.2.1 Una Resolución Administrativa.

Debe existir una resolución administrativa que afecte los derechos e intereses de un particular o administrado.

6.2.2 Un Organismo Administrativo.

La fijación en las normas legales del organismo administrativo ante quien debe plantearse el Recurso Administrativo.

6.2.3 Plazo.

La fijación legal de un plazo dentro del cual se debe interponer el Recurso Administrativo.

6.2.4 Requisitos.

Los requisitos formales que deben contener los memoriales que contienen el medio de impugnación. Atendiendo a la naturaleza del Procedimiento Administrativo los requisitos no deben ser excesivamente formalistas.

6.2.5 Fijación de un Procedimiento.

La ley debe contener una fijación concreta de un procedimiento con plazo establecido para la tramitación y la resolución del recurso.

6.2.6 Obligación Legal de Resolver.

La obligación legal de la entidad que revisará el expediente de emitir la resolución, ya sea revocando, modificando o confirmando la resolución impugnada. Legalmente todos los procedimientos de recursos administrativos tienen implícita la obligación de resolver, tomando en cuenta la Ley y principalmente el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Como lo analizaremos en cada uno de los recursos administrativos que se presentan en la administración pública guatemalteca se cumplen todos las características que se han analizado anteriormente.

6.3 Elementos:

6.3.1 La Resolución Administrativa que afecta.

⁶⁸Ob Cit. Pag 435 y ss.

6.3.2 Autoridad Impugnada.

6.4 Denominaciones:

A los Medios de impugnación se les denomina también Recursos Administrativos, simplemente Impugnaciones, Medios de Defensa, Derecho de Revisión Administrativas

6.5 Sistema de Justicia Delegada:

Para el estudio de este tema es necesario remontarse a la época de la revolución francesa, en la cual se desarrolla la Justicia Delegada.

Como lo explica el autor Gustavo Penagos, "La revolución francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del Rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790 que lo transfirió al Tribunal de Casación. Posteriormente, la Ley del 27 de abril de 1791 suprimió el Consejo del Rey, organiza en forma embrionaria una especie de Consejo de Estado, el Tribunal de Conflictos y la Corte de Casación"⁶⁹

Según el autor Jean Rivero, mencionado por Gustavo Penagos, la Revolución Francesa se puede sintetizar en tres puntos:

"a) En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen desaparece. Es la ruptura, al menos en apariencia con el pasado. Sólo subsisten los cuerpos administrativos especializados, en razón de su carácter técnico.

b) La Revolución edifica una sana administración racional uniforme y coherente; de los diversos ensayos que se suceden, el más importante la división territorial de Francia en Departamentos y Comunas.

c) Cabe destacar principalmente como obra de la revolución la formulación de importantes principios de filosofía política que será la base de toda la elaboración posterior: La primacía de la Ley; la separación de las autoridades administrativas y judiciales; el liberalismo político; la igualdad de los ciudadanos frente a la administración; el liberalismo económico".⁷⁰

En el año de 1872 se marca la autonomía de la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, en que se otorgó al Consejo de Estado Francés, en virtud de una ley, la facultad de administrar Justicia en forma independiente y a nombre del pueblo francés, lo que ha sido llamado como **Justicia Delegada**.

"El Consejo de Estado de Francia actualmente está integrado por el Vicepresidente, cinco Presidentes de Sección, Consejeros de Estado en servicio ordinario, los Consejeros de Estado en servicio Extraordinario, los Maîtres de Requetes (Maestros de Demanda), Auditores, nominalmente actúa como Presidente el Primer Ministro de Francia"⁷¹

⁶⁹Penagos Gustavo, Curso de Derecho Administrativo, T.I., Pag. 61

⁷⁰Ob Cit. Pag. 65

⁷¹Ibidem. Pag. 103

Dentro de la Administración Pública francesa la Justicia Delegada, significa la potestad que la ley le otorgó a la propia administración para que impartiera justicia a nombre del pueblo francés, a través de un Tribunal Administrativo, que conoce las controversias derivadas de los conflictos administrativos que se dan dentro de la Administración Pública y los particulares.

6.6 Sistema de Justicia Retenida:

En la Justicia Retenida es a la inversa, existe un Tribunal especial Contencioso-Administrativo, adscrito al Organismo Judicial, como el caso de Guatemala en el que la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 221 "señala las atribuciones que tiene el el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y le otorga atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración pública".

6.7 Fases o Etapas del Procedimiento de Impugnación en General:

Actualmente los Recursos Administrativos tienen en diversas leyes, distintos procedimientos, según sea la materia y se encuentran dispersos en distintas leyes administrativas, por ejemplo, las que da la Ley de lo Contencioso-Administrativo, en su artículos 7o. y 8o. en los cuales nos da los procedimientos a nivel general de todos los Ministerios de Estado, y otros especiales como los que nos da para algunos Ministerios en especial como el Código Tributario, el Código de Salud, y el Código de Trabajo.

No se puede precisar un procedimiento general, pues dentro de las leyes mencionadas existen diversos y distintos procedimientos, como lo veremos más adelante, razón por la cual se propone en esta tesis, la unificación de todos los recursos que se encuentran enmarcados en distintas leyes para Organos Administrativos iguales como los Ministerios de Estado y sus Organos subordinados.

Lo que es cierto es que dentro de los Procedimientos Administrativos de Impugnación de resoluciones administrativas a grandes razgos puede ser los siguientes:

- a) Plazo para plantear el Medio de Impugnación o recurso Administrativo.
- b) Procedimientos Intermedio, si el organo ante quien se plantea el recurso es Subordinado.
- c) Organo que debe emitir la resolución administrativa al Recurso planteado, dependiendo siempre si es o no organo subordinado.
- d) Plazo en el cual el órgano administrativo que debe emitir la resolución administrativa al recurso o medio de impugnación planteado.
- e) Audiencias o Dictámenes de otras entidades administrativas, como el caso del Ministerio Público, Consejos Técnicos y la Dirección de Estudios Financieros, en el caso del Ministerio de Finanzas Públicas.

No obstante lo anterior es necesario hacer un análisis de las Leyes y hacer un estudio de cada uno de los artículos que contiene recursos administrativos, para

hacer una diferencia de cada uno de ellos y establecer si en éstos existen diferencias o distintos procedimientos, a efecto de justificar las hipótesis planteadas dentro del plan elaborado, para la presente tesis.

CAPITULO SEPTIMO

7 RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA GUATEMALTECA:

7.1 RECURSOS CONTENIDOS EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

7.1.1 Recurso de Revocatoria:

A este recurso doctrinariamente se le denomina JERARQUICO, porque se está impugnando una resolución de un órgano subordinado de una misma escala jerarquica y dentro del mismo órgano administrativo se resuelve, siendo el revisor de la juridicidad del acto administrativo el superior jerarquico; por ejemplo, si un Director General de un Ministerio de Estado hubiese emitido una resolución y esta es impugnada por el particular afectado, el competente para resolver el recurso administrativo es el Ministro de Estado.

En nuestra legislación este recurso se encuentra regulado del artículo 7 al 17 del Decreto 119-96 de Congreso de la República "Ley de lo Contencioso-Administrativo.

7.1.1.1 Procedimiento:

a) PLAZO:

De conformidad con el artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el plazo para impugnar a través del recurso es dentro de los cinco días contados a partir de la notificación de la resolución que afecta los derechos e intereses del particular.

b) PROCEDIMIENTO INTERMEDIO:

La autoridad que dicta la resolución recurrida eleva las actuaciones al respectivo ministerio o al órgano superior de la entidad impugnada, dentro de los cinco días a la interposición del recurso.

c) LEGITIMACION:

Dichos recursos podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interes en el mismo.

d) Encontrándose los antecedentes en el órgano que deba conocer de los recursos de revocatoria o reposición se conocerán las siguientes audiencias.

- 1) Personas interesadas en el expediente y hayan señalado lugar para ser notificadas.
 - 2) Al órgano asesor, técnico o legal, si lo hay.
 - 3) A la procuraduría General de la Nación.
- Las audiencias se correrán 5 días para cada uno en el orden indicado.

7.1.2 Facultad de ordenar diligencias para mejor proveer:

La autoridad que conozca del recurso tiene facultad para ordenar, antes de emitir resolución y luego de evacuar las audiencias o de transcurrido su plazo. Practica de diligencias para mejor resolver.

7.1.3 PLAZO:

Las Diligencias para mejor fallar no pueden exceder de 10 días, porque los mismos son adicionales al plazo establecido para resolver.

Con esto quiere decir que el plazo para resolver es al momento del vencimiento de los diez días que transcurrieron las diligencias para mejor resolver.

7.1.4. Resolución final:

La resolución del Ministro de Estado debe ser emitida dentro de los 15 días siguientes.

5.1.5 Silencio Administrativo:

Transcurridos 30 días apartirde la fecha enque el expediente se encuentre en estado de resolver, haya sido expresamente impugnado o cause agravio el recurrente, si no que debiera examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución cuestionada pudiendo: Revocarla, Confirmarla o Modificarla.

7.2. RECURSO DE REPOSICION.

Este recurso cabe o precede contra las resoluciones de Ministro o Superior Jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma.

7.2.1 PLAZO:

15 días siguientes al de la notificación de la resolución.

7.2.2 LEGITIMACION:

Que haya sido parte del expediente o aparezca con interes en el mismo..

7.2.3. REQUISITOS.

En el memorial de interposicion de los recursos de revocatoria y de reposicion, se exigiran los siguientes requisitos:

- I. Autoridad a quien se dirige.
- II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibira notificaciones
- III. Identificacion precisa de la resolucion que impugna y fecha de la notificacion de la misma.
- IV. Exposicion de los motivos por los cuales se recurre.
- VI. Lugar ,fecha y firma del recurente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimira la impresion digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificara.

7.2.4. AUDIENCIAS:

- a) Interesados dentro del expediente y que haya señalado lugar para ser notificados
- b) Al organo asesor y técnico o legal si lo hay.
- c) A la procuraduria general de la nacion.

La audiencias anteriores será de 5 dias para cada uno en el orden indicado.

7.2.5 DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER.

Estas diligencias se decretan para analizar puntos que no se quieran ampliar dentro del expediente PLAZO: 10 dias.

7.2.6 RESOLUCION

Dentro de los 15 dias finalizado el trámite.

7.2.7 SILENCIO ADMINISTRATIVO:

30 dias a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver sin que el ministerio ola autoridad correspondiente haya proferido resolucion se tendrá para el efecto de usar la vía contencioso administrativa por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución del organo que incurrio en silencio.

7.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTENIDOS EN EL CODIGO TRIBUTARIO.

Aunque el Ministerio de Finanzas Públicas es una institución CENTRALIZADA, los recursos administrativos son regulados con las mismas denominaciones, es decir como RECURSO DE REVOCATORIA y RECURSO DE REPOSICION, sus procedimientos son totalmente diferentes, como lo analizaremos a continuación. Con la reforma al DECRETO 119-96 del Congreso de la República "Ley de lo Contencioso Administrativo", contenida en el DECRETO NUMERO 98-97 del Congreso de la República en su artículo primero se establece la aplicación de los recursos en materia Tributaria de Revocatoria y de Reposición, que se encuentran contenidos en el Código Tributario.

7.2.1 RECURSO DE REVOCATORIA.

7.2.1.1 PROCEDENCIA DEL RECURSO:

Este recurso administrativo procede contra las resoluciones de la Administración Tributaria, por tratarse de un recurso Jerárquico, es de entender que esta clase de recurso se plantea contra órganos subordinados del Ministro de Finanzas Públicas, por ejemplo, contra resoluciones de la Dirección General de Rentas Internas, que dentro de la escala jerárquica las Direcciones son subordinadas del Ministro.

7.2.1.2 PLAZO PARA PLANTEAR EL RECURSO:

Como se puede comparar en esta clase de recurso el plazo varía, porque en este caso es de 10 días contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que afecta los derechos e intereses del particular.

7.2.1.3 PROCEDIMIENTO INTERMEDIO:

El procedimiento intermedio se realiza dentro del órgano administrativo que emitió la resolución, que puede ser una Dirección General.

La razón por la que se realiza este procedimiento intermedio, es porque se trata de un órgano subordinado, el expediente se encuentra dentro de esa institución y el recurso se presenta ante la misma.

El funcionario ante quien se planteo el Recurso se limita a RESOLVER, sobre dos cuestiones:

a) CONCEDERLO:

El recurso, en cuyo caso ya no puede seguir conociendo del expediente administrativo y se concreta a elevar las actuaciones al Ministro de Finanzas Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la resolución.

b) DENEGARLO:

Si el recurso es denegado el órgano subordinado debe razonar el rechazo. Somos del criterio que en este caso únicamente debe rechazarlo cuando el Recurso Administrativo es interpuesto en forma extemporánea.

Esta resolución **CONCEDIENDO** o **DENEGANDO** el Recurso de Revocatoria, debe emitirla dentro de los **QUINCE DÍAS**, de interpuesto el recurso, porque en caso contrario la falta de resolución da como consecuencia que se tiene por concedido el recurso y tiene la obligación de elevar el expediente al Ministro de Finanzas Públicas con el informe.

Esta falta de resolución trae también como consecuencia sanciones internas al funcionario o empleado público responsable del atraso, contenidas en los artículos 74 y 76 de la Ley de Servicio Civil.

7.2.1.4 OCURSO:

Cundo la Administración Tributaria deniegue el trámite del Recurso de Revocatoria, la parte agraviada tiene la facultad de **OCURRIR** directamente al Ministerio de Finanzas Pública dentro de un plazo de 3 días hábiles siguientes a la resolución de la denegatoria que se le conceda el recurso.

En este caso el Ministro de Estado le envía el ocurso para que dentro de cinco días le informe y si considera necesario le envía el expediente.

En este caso como se puede observar existe plazo para que el Subordinado informe al Ministerio, pero no existe plazo para que el Ministerio solicite el informe o en su caso el informe y el expediente.

El Ministerio de Estado puede resolver en dos sentidos:

- a) Si concede el ocurso, debe entrar a conocer el recurso de revocatoria planteado.
- b) Si se declara sin lugar el ocurso, le deberá imponer al ocurrente una multa de Q.1,000.00 y se ordena el archivo del ocurso.

7.2.1.5 RESOLUCION DEL RECURSO DE REVOCATORIA.

Para que el Ministerio de Finanzas Públicas pueda entrar a conocer y resolver el recurso de revocatoria tributario se pueden dar los presupuestos siguientes:

- a) Que el recurso sea concedido por el órgano subordinado y se eleve el expediente y se encuentre en el Ministerio;
- b) Que hayan transcurrido los quince días que otorga la ley para que el subordinado otorgue o deniegue el recurso y posterior al plazo mencionado eleve el expediente.

El Ministerio de Finanzas Públicas, al recibir el expediente y el informe del subordinado, que motivaron el recurso de revocatoria debe dos dictámenes:

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

- a) De la Unidad de Dictamen en Recursos Administrativos de la Dirección Superior del Ministerio. En este caso se trata de un dictamen facultativo, esta institución debe emitir su dictamen dentro de los quince días en que se recibió el expediente.
- b) A la Procuraduría General de la Nación con o el dictamen del la unidad anterior, esto para que la Procuraduría no exija como en otros tiempos el dictámen técnico. Este tipo de dictamen se le denomina dictamen obligatorio. También en este caso cuenta la institución con quince días para emitir su dictamen y enviar el expediente al Ministerio.

En este caso también se pueden dictar resolución de Diligencias Para Mejor Resolver dentro de un plazos de quince días, establece el Código tributario que estas diligencias pueden decretarse para:

- a) Que se tenga a la vista cualquier documento que se crea conveniente⁴;
- b) Que se practique cualquier diligencia que se considere necesaria o se amplien las que ya se hubiesen hecho; y
- c) Que se tenga a la vista cualquier actuación que sea pertinente.

Trancurrída esta diligencia el expediente entra en estado de resolver y el Ministerio debe resolver dentro de los treinta días siguientes a vencido las Diligencias para mejor resolver.

Como nota curiosa existe dentro del Código Tributario una norma en la que establece que el recurso de revocatoria debe ser resuelto dentro de los SETENTA Y CINCO DIAS de planteado el recurso.

Existe gran contradicción en cuanto al plazo para resolver pues en una normas establece el plazo de 30 días despues de agotado el procedimiento administrativo y en otra setenta y cinco días contados a partir del día en que se presentó el recurso.

La resolución del Ministerio de Finanzas Públicas puede ser.

- a) Favorable: La resolución es revocada por el Superior Jerarquico de la Administración Tributaria.
- b) Desfavorable: La resolución fué confirmada por la Administación Tributaria y el particular tiene las siguientes actitudes:
 1. Cumplir con la resolución.
 2. Por haberse agotado la vía administrativa se puede proceder a plantear el Proceso de lo Contencioso Administrativo.
 3. Si el Superior Jerarquico de la Administración Tributaria no resuelve el recurso, se puede planterar el amparo para obligarlo a resolver; esperar indefinidamente o plantear el Contencioso Administrativo.

CAPITULO OCTAVO

8 NECESIDAD DE UNIFICACION DE LOS RECURSOS EN LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA GUATEMALTECA.

En la actualidad los recursos administrativos que se pueden plantear ante la administraci3n p3blica centralizada (el Ejecutivo), los de reposici3n y revocatoria, se encuentran dispersos en La ley de lo Contencioso Administrativo y en el C3digo Tributario lo cual significa que la acci3n de defensa que tienen los particulares o administrados es sumamente confusa y con diferentes procedimientos, plazos y formas de resolver, si tomamos en cuenta el lugar que ocupan ellos frente a la Administraci3n P3blica. El legislador en nuestro medio no tiene los alcances para crear este tipo de normas, pues no toman en cuenta verdaderamente la necesidad de dicha unificaci3n, porque cada vez que se necesita la aplicaci3n de un recurso administrativo se tiene que recurrir dependiendo de la instituci3n que se trate a una norma u otra y tiende a una confusi3n y p3rdida de tiempo para la defensa. o al extremo de dejar una resoluci3n firme y quedando con la obligaci3n de cumplirla aunque le perjudique en sus derechos e intereses.

8.2 REGULACION ACTUAL DE LOS RECURSOS EN LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA.

Actualmente los recursos administrativos se encuentran regulados del art3culo 17 al 17 de la ley de lo contencioso Administrativo y en los art3culos 154 al 159 del C3digo Tributario.

En principio la intenci3n del legislador en tratar de unificar los recursos administrativos lo encontramos en el art3culo 17 que establece "AMBITO DE LOS RECURSOS Los recursos administrativos de revocatoria y reposici3n seran los unicos medios de impugnaci3n ordinarios en toda la administraci3n p3blica centralizada y descentralizada o aut3noma. Se except3an aquellos casos en que la impugnaci3n de una resoluci3n deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsi3n Social. Con la reforma contenida en el Decreto 98-97 del Congreso de la Rep3blica rompen el esp3ritu de la norma anteriormente analizada, pues regulan aplicar los recursos administrativos regulados en el C3digo Tributario a la Administraci3n Tributaria.

El Decreto 98-97, que reforma el Decreto 119-96, ambos del Congreso de la Rep3blica, en su art3culo 1 establece: "Se adiciona un art3culo 17 a la Ley de los Contencioso Administrativo, Decreto N3mero 119-96 del Congreso de la Rep3blica , el cual queda as3 :

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

Con este Decreto del Congreso de la República, en el artículo mencionado nuevamente vuelven a desunificar los recursos administrativos, dejan para toda la administración centralizada los recursos contemplados del artículo 7 al 17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República y excluyen de los mismos a la materia tributaria, en la que deberán ser aplicados los recursos de revocatoria y reposición contemplados en el Código Tributario, así como los recursos administrativos en materia laboral, contenidos en el Código de Trabajo, que deben plantearse en materia laboral ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

En materia laboral también se aplican los recursos de revocatoria y de reposición contemplados en 121 y 122 del Código de Trabajo, por considerarse que el procedimiento es abreviado para el trámite de dichos recursos y no obstante en la práctica ha existido duda en cuanto al procedimiento legal.

La denominación es la misma, es decir Revocatoria y Repósición, la diferencia existe en cuanto a su procedimiento, como lo establecimos en el Capítulo anterior y con ello el espíritu del legislador de unificar los procedimientos de los recursos administrativos, como se puede observar la intención que se tuvo de dejar en un sólo cuerpo legal unificados los recursos queda sin efecto, puesto que ni las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas actualmente se encuentra aplicando sus propios recursos.

8.3 UNIFICACION DE LOS RECURSOS

Los recursos administrativos que son planteados en contra de las decisiones de la administración centralizada deben estar unificados en un sólo cuerpo normativo, que puede ser la Ley de lo Contencioso Administrativo, como inicialmente se reguló o bien con la creación de un normativo especial que regule lineamientos generales del procedimiento administrativo, tanto del procedimiento normal como de los procedimientos de recursos administrativos, a efecto de facilitar tanto a los administradores o funcionarios públicos, como a los particulares de cuales son los procedimientos, plazos, oportunidades en los que deberán ser planteadas sus peticiones como sus impugnaciones.

Como ya lo expusimos anteriormente los recursos al quedar regulados en dos leyes distintas para dos instituciones centralizadas, como la excepción en materia tributaria, debe buscarse la forma que en un cuerpo normativo único queden regulados todos los recursos administrativos, no sólo de la administración

centralizada, sino que deberán quedar regulados también los que se plantean ante la administración descentralizada y autónoma.

9 CONCLUSIONES

1 Los recursos administrativos, se encuentran regulados en dos leyes administrativas distintas con diferentes procedimientos, en la Ley de lo Contencioso Administrativo y en el Código Tributario, las que a la fecha se encuentran vigentes y se aplican la primera para todos los Ministerios de Estado y la segunda para la Administración Tributaria.

2 En virtud que los recursos de revocatoria y de reposición van dirigidos a un órgano superior jerárquico que debe resolver, se necesita la unificación puesto que los procedimientos varían ostensiblemente, en plazos de interposición, resolución, existiendo hasta una figura nueva del OCURSO, dentro de los planteados ante la Administración Tributaria.

3 Al promulgarse el Decreto 119-96 del Congreso de la República "Ley de lo Contencioso Administrativo", el legislador trató de unificar en un sólo procedimiento los recursos administrativos, incluyendo dentro de la misma, no sólo a la administración centralizada, sino también a la administración descentralizada y la autónoma, a efecto de facilitar la aplicación en esta materia.

10 RECOMENDACIONES

1 Es conveniente que los recursos administrativos, se encuentren unificados en un sólo cuerpo normativo, sea en una Ley de Recursos Administrativos o en la Ley de lo Contencioso Administrativo, a efecto que el particular sepa cual es el procedimiento de los mismos y no tenga que estar consultando tantas leyes para oponerse a las resoluciones de la Administración Pública Centralizada, para cumplir uno de los principios fundamentales del Derecho Administrativo, como lo es el antiformalismo, y con ello garantizar la defensa de los particulares frente a la Administración Pública y con ello garantizar que los particulares no debieran buscar mucho para ejercer ese legítimo derecho de defensa.

11 BIBLIOGRAFIA

11.1 DICCIONARIOS.

- 11.1.1 **Cabanellas**, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual". Editorial Heliasta, S.R.L., 10a. edición, 1,976, Buenos Aires, República de Argentina.
- 11.1.2 **Osorio**, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 11.1.3 "Diccionario de la Lengua Española", Editorial Océano, España, 1,989.
- 11.1.4 "Pequeño Larousse en Color", Ediciones Larousse, Editorial Noguer, Barcelona, España.

12.2 OBRAS.

- 11.2.1 **Acosta Romero**, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Universidad Autónoma de México, México.
- 11.2.2 **Alvarez Gendín y Blanco**, Gabino, "Tratado General del Derecho Administrativo", Bosch Casa Editorial Urgel, Barcelona, España, 1,963.
- 11.2.3 **Bielsa**, Rafael, "La Función Pública", Editorial Roque de Palma, Buenos Aires, Argentina.
- 11.2.4 **Calderon Morales**, Hugo Haroldo, "Derecho Administrativo II", Ediciones Mayte, Guatemala, 1,995.
- 11.2.5 **Calderón Morales**, Hugo Haroldo, "Derecho Procesal Administrativo", en prensa, 1,995.
- 11.2.6 **Canasí**, José, "Derecho Administrativo", Ediciones Depalma, Buenos Aires Argentina, 1,974.
- 11.2.7 **Castillo Gonzalez**, Jorge Mario, "Derecho Administrativo", Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1,990.
- 11.2.8 **Diez**, Manuel María, "Derecho Administrativo", Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina.
- 11.2.9 **Del Rio Gonzalez**, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", Cardenas Editor y Distribuidor, México, Primera Edición, 1,981.
- 11.2.10 **Dromi**, José Roberto, "Instituciones de Derecho Administrativo", Buenos Aires, Argentina, 1,973.
- 11.2.11 **Dromi**, José Roberto, "Las Funciones del Estado y los Servicios Públicos", Buenos Aires, Argentina, 1,979.
- 11.2.12 **Entrena Cuesta**, Rafael, "Curso de Derecho Administrativo", Octava Edición, Barcelona, España, 1,985.
- 11.2.13 **Espin Cánovas**, Diego, "Manual de Derecho Civil Español", Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, España 1,974.

- 11.2.14 Fraga**, Gabino, "Derecho Administrativo", Vigésima Primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1.981.
- 11.2.15 García Maynes**, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., vigésima sexta edición, México, 1.977.
- 11.2.16 García Oviedo**, Carlos, "Derecho Administrativo", Casa Enruga Martínez Useros, ELSA, sexta edición, Madrid España, 1,957.
- 11.2.17 Linares**, J. Francisco, "Fundamento de Derecho Administrativo", Buenos Aires Argentina, 1,975.
- 11.2.18 Meza Duarte**, Eric, "Breve Introducción al Derecho Administrativo Guatemalteco", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1,970.
- 11.2.19 Pacheco G.**, Máximo, "Introducción al Derecho", Editorial Jurídica de Chile, Chile 1,976.
- 11.2.20 Puig Peña**, Federico, "Compendio de Derecho Civil Español", Editorial Ediciones Pirámide, Madrid, España 1,976.
- 11.2.21 Reyes Ponce**, Agustín, "Administración de Empresas Teoría y Práctica", Primera Parte, Editorial Lumusa, México 1,980.
- 11.2.22 Reyes Ponce**, Agustín, "Administración de Empresas Teoría y Práctica", Segunda Parte, Editorial Limusa, México 1,980.
- 11.2.23 Santamaria Pastor**, Juan Alfonso, "Fundamentos de Derecho Administrativo I", Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, S.A., Madrid España, 1,991.
- 11.2.24 Soto Alvarez**, Clemente, "Derecho y Nociones de Derecho Civil", Editorial Limusa, segunda edición, México 1,979
- 11.2.25 Villegas Lara**, "Rene Arturo, Derecho Mercantil Guatemalteco", Vólumenes I, II y III, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, segunda edición, 1,985.

12.3 LEYES:

- 11.3.1** Constitución Política de la República de Guatemala, 1,986.
- 11.3.2** Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad.
- 11.3.3** Ley de lo Contencioso Administrativo.
- 11.3.4** Decreto Ley 45-83 del Presidente de la República.
- 11.3.5** Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República y sus reformas.
- 11.3.6** Ley del Organismo Ejecutivo, Derecreto 93 del Congreso de la República.
- 11.3.7** Ley de Orden Público, Decreto 7o. de la Asamblea Nacional Constituyente.
- 11.3.8** Ley de Expropiación, Decreto 520 del Congreso de la República.
- 11.3.9** Código Municipal, Decreto 58-88 del Congreso de la República.
- 11.3.10** Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República.

11.3.12 Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

11.3.13 Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República y su Reglamento

12.4 FOLLETOS

11.4.1 Godínez Bolaños, Rafael, "Los Sistemas de Organización de la Administración Pública", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1,990.

11.4.2 Godínez Bolaños, Rafael, "Los Sistemas de Organización de la Administración Pública", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1,994.

11.4.3 Godínez Bolaños, Rafael, "Los Actos Administrativos", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1,990.

11.4.4 Godínez Bolaños, Rafael, "El Intervencionismo Estatal". Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1,993.

11.4.5 Godínez Bolaños, Rafael, "El Patrimonio Estatal (Bienes del Estado)", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1,993.

11.4.6 Godínez Bolaños, Rafael, "Marco Jurídico Político de la Administración Pública Guatemalteca", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, 1,994.

11.4.7 Godínez Bolaños, Rafael, "Los Actos Administrativos", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1,994.

11.4.8 Godínez Bolaños, Rafael, "Los Servicios Públicos", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1,994.

11.4.9 Godínez Bolaños, Rafael, "Los Contratos Administrativos", Temas de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1,994.

11.4.10 Godínez Bolaños, Rafael, "Temas de Derecho Administrativo, La Relación Funcional", Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC.

12.5 TESIS:

11.5.1 Calderón Morales, Hugo Haroldo, "El Silencio Administrativo en la Ley Guatemalteca y sus Efectos Reales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Imprenta el Planeta, 1,984.

11.5.2 Flamenco y Cotero, José, "Teoría del Acto Administrativo", Tipografía Nacional de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1,968, Primer Premio Gálvez 1,968.

11.5.3 García Arenas, Eliseo Félix, "Los Recursos en el Procedimiento Económico Coactivo Guatemalteco", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1,991.

11.5.4 Marroquín Gonzalez, Jorge Amado, "La Necesidad de Regular la Caducidad de Instancia en el Proceso Económico Coactivo", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1,992.

11.5.3 Martínez Zúñiga, José Luis, "Procedimiento Administrativo del Descuento al Sueldo de los Trabajadores de la Universidad de San Carlos de Guatemala", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Ediciones Mayte, 1,995.