

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

**LA FUNCIONALIDAD DE LA UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE
GUATEMALA.**

ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUIN

GUATEMALA, JUNIO 2005.

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

**LA FUNCIONALIDAD DE LA UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE
GUATEMALA.**

TESIS

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

Por

ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUIN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio de 2005.

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

DECANO	Lic. Bonerge Amilcar Mejia Orellana
VOCAL I	Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis
VOCAL II	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III	Lic. José Francisco Peláez Cordón
VOCAL IV	Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V	Br. Manuel De Jesús Urrutia Osorio
SECRETARIO	Lic. Avidán Ortiz Orellana.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Gerardo Prado.
Vocal:	Lic. Byron Oswaldo Castañeda Galindo.
Secretario:	Lic. José Alfredo Aguilar Orellana.

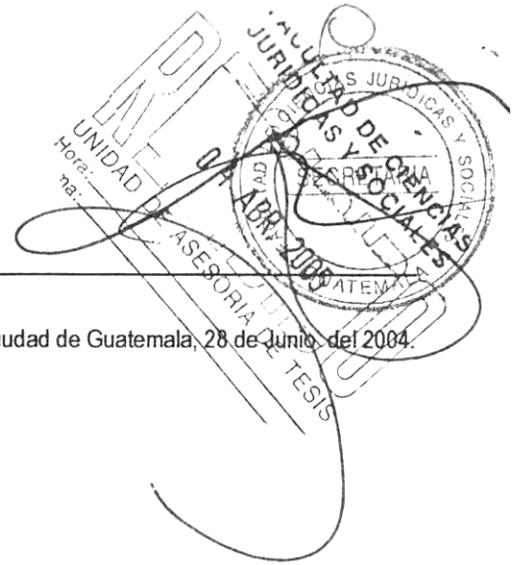
Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Mario Pérez Guerra
Vocal:	Lic. Fredy López Contreras
Secretario:	Lic. Roberto Romero

NOTA: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”
(Artículo 25 del reglamento para exámenes Técnico Profesional de Abogacía y
Notariado y Público de Tesis”).



Lic. Aly Ezequiel Fuentes Toc
Abogado y Notario



Ciudad de Guatemala, 28 de Junio del 2004.

Señor:
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado Carlos Estuardo Gálvez Barrios.
Presente.

Respetable Señor Decano:

En atención a providencia de ese Decanato, en la que se me notifica nombramiento como Asesor de Tesis del Bachiller ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUÍN, y oportunamente proceder a emitir el Dictamen correspondiente; habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

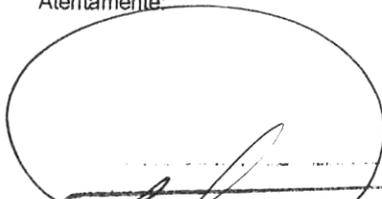
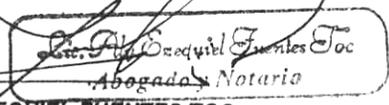
- a) El trabajo de tesis se intitula "LA FUNCIONALIDAD DE LA UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA".
- b) El tema que investiga el Bachiller ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUÍN, es un tema actual para quien gusta conocer del derecho, en especial del derecho Administrativo, rama del derecho joven y novedosa. Para la realización del tema se ha utilizado bibliografía y leyes existentes en el medio, que sirvieron de base para analizar jurídico-doctrinario de dicho estudio.
- c) Durante el tiempo en que duro la asesoría de la presente investigación, discutimos algunos puntos del trabajo, los cuales razonamos; y así también comprobé que se hizo acopio de una Bibliografía bastante actualizada.
- d) En virtud de lo anterior concluyo informando a Usted, que procedí a asesorar el trabajo encomendado y me es grato:

OPINAR:

- I) Que en el trabajo asesorado cumple con los requisitos legales exigidos.
- II) Que es procedente nombrar Revisor de Tesis, para que oportunamente emita el dictame correspondiente.

Con las muestras de mi respeto, soy de Usted su deferente servidor.

Atentamente:



Lic. ALY EZEQUIEL FUENTES TOC
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 4013.

AEFT/rgcl.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12 GUATEMALA, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, cuatro de abril del año dos mil cinco.-----

Atentamente, pase al LIC. **CARLOS DE LEÓN VELASCO**, para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis del estudiante **ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUÍN**, Intitulado: **“LA FUNCIONALIDAD DE LA UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA”** y, en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.-

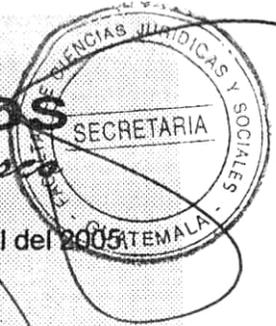
~~MIAE/slh~~



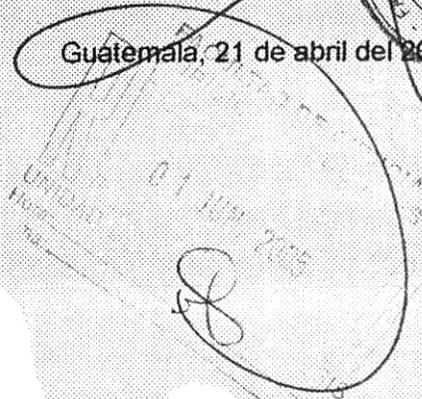


CORPORACION DE ABOGADOS

Licenciado Carlos Humberto de León Velasco



Guatemala, 21 de abril del 2005



Señor:
Licenciado Bonerge Amilcar Mejía Orellana.
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.

Distinguido Señor Decano:

En atención a providencia de ese Decanato de fecha cuatro de abril del año en curso, en la que se me notifica nombramiento como Revisor de Tesis del Bachiller **ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUÍN**, y oportunamente emanar el Dictamen correspondiente; habiendo revisado el trabajo confiado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

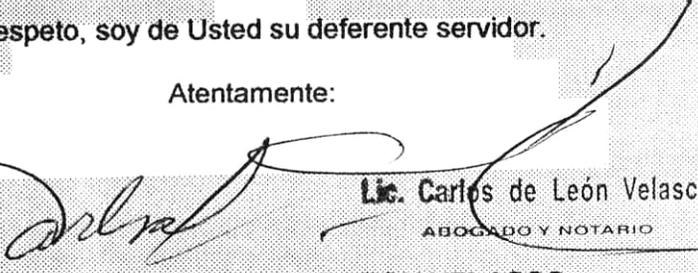
- a) El trabajo de tesis se intitula "LA FUNCIONALIDAD DE LA UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA".
- b) El tema que investiga el Bachiller **ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUÍN**, tiene un contenido importante, actual, para quien se deleita en conocer del derecho, en especial sobre el Derecho Administrativo, y lo relativo a los Recursos Administrativos y su funcionalidad dentro del derecho guatemalteco.
- c) Para la realización del tema se ha utilizado bibliografía y leyes existentes en el medio, que sirvieron de base para analizar el estudio jurídico-doctrinario del tema.
- d) Durante el tiempo en que duro la revisión de la presente investigación, discutimos algunos puntos del trabajo, los cuales razonamos; y así también comprobé que se hizo acopio de una Bibliografía bastante actualizada.
- e) En virtud de lo anterior concluyo informando a Usted, que procedí a revisar el trabajo encomendado y me es grato:

OPINAR:

- I) Que en el trabajo revisado cumple con los requisitos legales exigidos.
- II) Que es procedente ordenar su impresión y oportunamente el Examen Público.

Con las muestras de mi respeto, soy de Usted su deferente servidor.

Atentamente:


Lic. Carlos de León Velasco
 ABOGADO Y NOTARIO
Lic. CARLOS HUMBERTO DE LEON VELASCO
 ABOGADO Y NOTARIO
 Colegiado No. 1557

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dos de junio del año dos mil cinco-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del estudiante ARI ESTUARDO VILLALTA MARROQUÍN, Intitulado "LA FUNCIONALIDAD DE LA UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA", Artículo 22 del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de tesis.-

MIAE/shh

ACTO QUE DEDICO:

A LA EVOLUCIÓN: Que nos ha permitido ser lo que somos.

A MIS PADRES: Vilma Rosilia Marroquin de Villalta. Gracias por sus esfuerzos.

Ramón Humberto Villalta Pérez. ¿Q. E. P. D.? siempre me llamaste
Licenciado, ahora en verdad lo soy.

A MI HIJA: Sabrina De Los Angeles, con mucho amor.

A MI AMIGA ESPECIAL: Silvia Carolina Aceituno Castellanos, mi apoyo.

A MIS HERMANOS: Nubia Ivonne, (sé que esto no es suficiente), Mynor Roberto, Vivian
Verónica y José Angel Humberto, con mucho cariño.

A MIS SOBRINOS: Jean-Paul, José Rodrigo, José Sebastian (con especial cariño), Viviana
Ivonne, Rina y Valerí Nicole, que esto sea un ejemplo.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

En especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

A LOS CATEDRÁTICOS:

Lic. Mario Aguilar Elizardi, Lic. Carlos Humberto De León Velasco, Lic. Roberto
Romero, Lic. Carlos Paiz; eternas gracias por sus enseñanzas, asesorías y consejos.

EN ESPECIAL A LOS ALUDIDOS:

LO SIENTO, LO HÉ LOGRADO!!!!!!!!!!

ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Administración	1
1.1 Etimología de la palabra	1
1.2 Administración pública	1
1.2.1 Concepto.....	1
1.2.1.1 Punto de vista formal.....	2
1.2.1.2 Punto de vista material.....	2
1.2.2 Elementos.....	2
1.2.2.1 El órgano administrativo.....	2
1.2.2.2 Actividad.....	2
1.2.2.3 Finalidad.....	2
1.2.2.4 El medio.....	2
1.2.3 Pasos de la administración pública.....	2
1.2.3.1 La planificación.....	3
1.2.3.2 Coordinación.....	3
1.2.3.3 Organización.....	3
1.2.3.4 Dirección.....	3
1.2.3.5 Control.....	4
1.3 Elementos de los órganos administrativos	5
1.3.1 Funcionarios Públicos.....	5

1.3.2	Competencia.....	5
1.3.3	Actividad Material.....	5
1.4	Clases de administración	6
1.4.1	Administración de planificación.....	6
1.4.2	Administración ejecutiva.....	6
1.4.3	Administración de control.....	6
1.4.4	La asesoría.....	6
1.4.4.1	El dictamen.....	6
1.4.4.2	Naturaleza jurídica del dictamen.....	7
1.4.4.3	Clases de dictamen.....	7
1.4.4.3.1	Dictamen facultativo.....	7
1.4.4.3.2	Dictamen obligatorio.....	7
1.4.4.3.3	Dictamen vinculante.....	7
1.5	Actividad de gobierno	8
1.5.1	Gobernar.....	8
1.5.2	Gobierno.....	8
1.6	Función Administrativa.....	8
1.6.1	Actividad discrecional.....	9
1.6.2	Actividad reglada.....	9
1.7	Principios fundamentales	9
1.7.1	Principio de legalidad.....	9
1.7.2	Principio de juridicidad.....	10
1.7.3	Diferencia entre el principio de legalidad y de juridicidad.....	1

CAPÍTULO II

2.	Los sistemas de organización de la administración pública	13
2.1	Los sistemas de organización de la administración pública	13
2.2	Concentración o centralización administrativa	13
2.3	Desconcentración administrativa	15
2.4	Descentralización y autonomía administrativa	18
2.5	La teoría del derecho administrativo frente a la legislación guatemalteca	26

CAPÍTULO III

3.	La Administración pública centralizada en guatemala	27
3.1	Sistema de gobierno de guatemala	27
3.1.1	Sistema monárquico.....	27
3.1.2	Sistema parlamentario.....	28
3.1.3	Sistema presidencialista.....	29
3.2	Presidencia de la república	30
3.2.1	Regulación legal.....	30
3.2.2	Atribuciones.....	31
3.2.3	Deberes.....	33
3.3	Secretarías de la presidencia de la república	35
3.3.1	Origen.....	35
3.4	Ministerios de estado	35
3.4.1	Origen.....	36
3.4.2	Regulación legal.....	36

3.4.3	Funciones.....	36
3.4.4	Requisitos para ser Ministro de Estado.....	39
3.4.5	Prohibiciones para ser Ministro de Estado.....	39
3.4.6	Responsabilidades.....	40
3.4.7	Los Ministerios de Estado y sus dependencias.....	40
3.4.8	Sistema de creación.....	40
3.5	Viceministerios de estado	41
3.5.1	Origen.....	41
3.5.2	Regulación legal.....	41
3.5.3	Funciones.....	42
3.5.4	Responsabilidades.....	43
3.5.5	Impugnación de sus actos.....	43

CAPÍTULO IV

4.	El procedimiento administrativo	45
4.1	Introducción	45
4.2	Conceptualización	45
4.3	Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo	45
4.4	Concepto.....	46
4.5	Diferencia entre proceso y procedimiento administrativo	47
4.6	Características del procedimiento administrativo	49
4.7	Elementos	51
4.8	Principios jurídicos del procedimiento administrativo	53

4.9	Clases de procedimiento administrativos	58
-----	---	----

CAPÍTULO V

5.	Fases del procedimiento administrativo	61
5.1	Memoriales o formularios.....	62
5.2	Requerimiento.....	62
5.3	Providencias.....	62
5.4	Dictamen jurídico.....	63
5.5	Resolución.....	64
5.6	Notificación.....	64

CAPÍTULO VI

6.	Los medios de impugnación de las resoluciones administrativas.....	67
6.1	Diligencias previas.....	67
6.2	Vía administrativa o vía gubernativa.....	67
6.3	Justicia administrativa.....	67
6.4	Recurso.....	68
6.5	Recursos administrativos o medios de impugnación.....	68
6.6	Características.....	68
6.7	Las fases o etapas de los procedimientos de impugnación en general.....	68

CAPÍTULO VII

7.	Recursos administrativos en la administración centralizada guatemalteca.....	71
----	---	----

7.1	Clasificación.....	71
	7.1.1 Recurso de gracia.....	71
	7.1.2 Recurso jerárquico o de apelación.....	71
7.2	Recursos ordinarios administrativos contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto Número 119-96 y su reforma Decreto Número 98-97.....	72
	7.2.1 Recurso de revocatoria.....	72
	7.2.1.1 Procedencia.....	72
	7.2.1.2 Forma de interposición.....	72
	7.2.1.3 Requisitos del memorial de interposición.....	72
	7.2.1.4 Ante quién se interpone.....	73
	7.2.1.5 Plazo de interposición del recurso.....	73
	7.2.1.6 Procedimiento intermedio.....	73
	7.2.1.7 Legitimación.....	73
	7.2.1.8 Tramitación.....	73
	7.2.1.9 Plazo de las audiencias.....	73
	7.2.1.10 Diligencias para mejor resolver.....	74
	7.2.1.11 Plazo de prácticas para mejor resolver.....	74
	7.2.1.12 Plazo para dictar la resolución final.....	74
	7.2.1.13 Competencia de la autoridad superior.....	74
	7.2.1.14 Resultado de la resolución final.....	74
	7.2.1.15 Silencio administrativo.....	74
	7.2.1.16 Facultad del administrado.....	74

7.2.2	Recurso de Reposición.....	75
7.2.2.1	Procedencia.....	75
7.2.2.2	Forma de interposición.....	75
7.2.2.3	Requisitos del memorial de interposición.....	75
7.2.2.4	Ante quién se interpone.....	75
7.2.2.5	Plazo de interposición del recurso.....	75
7.2.2.6	Legitimación.....	75
7.2.2.7	Tramitación.....	76
7.2.2.8	Plazo de las Audiencias.....	76
7.2.2.9	Diligencias para mejor resolver.....	76
7.2.2.10	Plazo de prácticas para mejor resolver.....	76
7.2.2.11	Plazo para dictar la resolución final.....	76
7.2.2.12	Competencia de la autoridad impugnada.....	76
7.2.2.13	Resultado de la resolución final.....	77
7.2.2.14	Silencio administrativo.....	77
7.2.2.15	Facultad del administrado.....	77
7.3	Recursos ordinarios administrativos contenidos en el Código Tributario Decreto Número 6-91 y su Reforma Decreto Número 58-96.....	77
7.3.1	Recurso de revocatoria.....	78
7.3.1.1	Procedencia.....	78
7.3.1.2	Por quienes pueden ser revocadas las resoluciones admi- nistrativas tributarias.....	78

7.3.1.3	Forma de interposición.....	78
7.3.1.4	Requisitos del memorial de interposición.....	78
7.3.1.5	Ante quién se interpone.....	79
7.3.1.6	Plazo de interposición.....	79
7.3.1.7	Procedimiento intermedio.....	79
7.3.1.7.1	Ocurso.....	79
7.3.1.7.1.1	Procedencia.....	79
7.3.1.7.1.2	Ante quién se interpone.....	80
7.3.1.7.1.3	Plazo de la interposición.....	80
7.3.1.7.1.4	Procedimiento intermedio.....	80
7.3.1.8	Período de prueba.....	81
7.3.1.9	Plazo para conceder o denegar el recurso de revocatoria....	81
7.3.1.10	Efectos del incumplimiento del plazo para conceder o denegar el trámite del recurso de revocatoria.....	81
7.3.1.11	Sanciones por el incumplimiento anterior.....	81
7.3.1.12	Legitimación.....	81
7.3.1.13	Período de prueba.....	82
7.3.1.14	Diligencias para mejor resolver.....	82
7.3.1.15	Plazo de prácticas para mejor resolver.....	82
7.3.1.16	Plazo para dictar la resolución final.....	82
7.3.1.17	Resultado de la resolución final.....	82
7.3.1.18	Silencio administrativo.....	82
7.3.1.19	Facultad del administrado.....	83

7.3.1.20 Cuando el expediente se encuentra en estado de resolver.....	83
7.3.2 Recurso de reposición.....	83
7.3.2.1 Procedencia.....	83
7.3.2.2 Por quienes pueden ser revocadas las resoluciones de la administración tributaria.....	83
7.3.2.3 Legitimación.....	83
7.3.2.4 Forma de interposición.....	83
7.3.2.5 Requisitos del memorial de interposición.....	83
7.3.2.6 Ante quién se interpone.....	84
7.3.2.7 Plazo de interposición del recurso.....	84
7.3.2.8 Procedimiento intermedio.....	84
7.3.2.9 Período de prueba.....	85
7.3.2.10 Diligencias para mejor resolver.....	85
7.3.2.11 Plazo de prácticas para mejor resolver.....	85
7.3.2.12 Plazo para dictar la resolución final.....	85
7.3.2.13 Sanciones por incumplimiento.....	86
7.3.2.14 Resultado de la resolución final.....	86
7.3.2.15 Silencio administrativo.....	86
7.3.2.16 Facultad del administrado.....	86
7.3.2.17 Cuando el expediente se encuentra en estado de resolver.....	86

CAPÍTULO VIII

8.	La funcionalidad de la unificación de procedimientos de los Recursos Administrativos en la Administración Pública Centralizada Guatemalteca.....	87
9	CONCLUSIONES.....	91
10	RECOMENDACIONES.....	93
11	BIBLIOGRAFÍA.....	95

INTRODUCCIÓN

Consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra uno de los principales derechos que todo ciudadano tiene como es EL DERECHO DE DEFENSA, específicamente en el artículo 12º., este preceptúa: La defensa de la persona y sus derechos son inviolables.....; pero en caso de que dichos derechos sean violentados, los particulares podemos ejercer dicho derecho y oponernos a cualquier circunstancia que ponga en peligro nuestros derechos, es así como en el ámbito de la Administración Pública, si una resolución dictada por un funcionario público, se nos violenta nuestro derecho, tenemos la facultad de poder impugnar dicha resolución por medio de los recursos administrativos ordinarios establecidos en la ley de lo Contencioso Administrativo, como lo son los RECURSOS DE REVOCATORIA Y RECURSO DE REPOSICIÓN, fundamentados en los artículos 7º. y 9º.

Antes de la promulgación del Decreto Número 119-96, en la Administración Pública existían gran variedad de recursos y procedimientos, ya que cada institución si poseía su propia ley, en ella estaba contenida la tramitación de sus respectivos recursos; fué con la vigencia de dicho Decreto que los legisladores UNIFICARON LOS PROCEDIMIENTOS Y DENOMINACIONES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, estableciendo los recursos de revocatoria y reposición como los únicos medios de impugnación ordinarios EN TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA O AUTÓNOMA.

Esta investigación versó sobre LA FUNCIONALIDAD de dicha UNIFICACIÓN, para ello traté aspectos doctrinarios de la materia como lo es EL DERECHO ADMINISTRATIVO y sobre todo EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.

En ese orden de ideas explico entre otros temas, la Administración, los Sistemas de Organización de la Administración Pública, la Administración Pública Centralizada en Guatemala, los Procedimientos Administrativos, Fases del Procedimientos Administrativo, los Medios de Impugnación de las Resoluciones Administrativas, Recursos Administrativos en la Administración Centralizada Guatemalteca, la Funcionalidad de la Unificación de Procedimientos de los Recursos Administrativos en la Administración Pública Guatemalteca. Para ello tomé en cuenta las orientaciones y opiniones de autores especializados en la materia como “Gabino Alvarez Gendín y Blanco, Carlos Betancour Jaramillo, Hugo Haroldo Calderón

(ii)

Morales, Jorge Mario Castillo Gonzalez, Jorge E. Cermesoni, José Roberto Dromi, Gabino Fraga y sobre todo Rafael Godínez Bolaños, especialista del Derecho Administrativo y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala”.

Esperando que la presente investigación ayude a usted señor lector, estudioso del Derecho Administrativo, ya que he tratado de abarcar y definir de una manera amplia, los conceptos más importantes de nuestra disciplina jurídica, sobre todo la parte Adjetiva de dicha rama del Derechos como lo es El Derechos Procesal Administrativo, y estoy seguro que contribuirá a una mayor comprensión de los procedimientos que se deben de utilizar, así como la forma de aplicarlos, y con seguridad poder defendernos de todas las arbitrariedades que en el desempeño de sus funciones ejercen muchos funcionarios públicos y dependencias del Estado.

CAPÍTULO I

1. Administración

1.1 Etimología de la palabra:

Etimológicamente la palabra administración viene del latín “**Ad**” rige acusativo, de donde resulta administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno; y del verbo “**Ministro-as-are**”, administrar, servir, ejecutar etc y más singularmente del sustantivo “ministratio-ministraciones”, servicio, acto de servir.

Es indispensable establecer genéricamente lo que significa Administración, para ello citamos al autor Merkl para quien la Administración “**es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos**”¹, en este sentido se abarca toda actividad en general y establece que la actividad que se desarrolla es para alcanzar un fin determinado y humano.

Koontz y O’Donell considera a la administración como “**La organización de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes**”².

Considero que vista la administración como concepto general, se puede afirmar que Administración es el **GÉNERO** y Administración Pública como concepto especial es la **ESPECIE**.

1.2 Administración pública:

1.2.1 Concepto:

El profesor Gabino Fraga argumenta que “**la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa la realiza el Estado y que para ello se organiza en una forma especial, y esta forma constituye la Administración Pública**”³, la que considera desde dos puntos de vista:

¹ Merkl, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**, Pag. 8.

² Citado por Hugo Calderón. **Derecho administrativo I**, Pag. 4.

1.2.1.1 (Punto de vista FORMAL)

Debe entenderse como el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

1.2.1.2 (Punto de vista MATERIAL)

Es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

1.2.2 Elementos:

Siendo entre los más importantes los siguientes:

1.2.2.1 El órgano administrativo:

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

1.2.2.2 Actividad:

El Servicio Público es el instrumento, vehículo o medio de que dispone la Administración en su actividad, para el logro de su propósito.

1.2.2.3 Finalidad:

La finalidad en síntesis es “**el bien común**” o “**bienestar general**” de la población en general.

1.2.2.4 El medio:

El medio de que dispone la Administración Pública para el logro de su finalidad es el “**Servicio Público**”.

1.2.3 Pasos de la administración pública:

Importantes y esenciales son cinco los pasos de la Administración Pública, a saber:

³ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, Pag. 6.

1.2.3.1 La planificación:

La actividad de planificar tiene gran importancia tanto como el hacer de la administración pública, pues primero hay que establecer cuáles son las necesidades, para posteriormente ver hacia adelante o en el futuro, las acciones que tenemos que realizar para cubrir las necesidades. En general la planificación significa hacer un estudio de las necesidades.

1.2.3.2 Coordinación:

Agustín Reyes Ponce⁴, al referirse a la coordinación **“la señala como la integración, e indica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismos social”**. Nos indica que la **planeación** nos dice que debe hacerse y cuándo, la **organización** nos señala quienes, donde y como debe realizarlo. Se debe obtener los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación y la organización, esto lo hace la integración o la coordinación.

1.2.3.3 Organización:

Terry y Sheldon⁵, indican que organización **“es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para el logro de un objetivo y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas”**.

1.2.3.4 Dirección:

Concebimos este elemento de la Administración como aquel **“en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente o delegando dicha autoridad y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las órdenes emitidas”**⁶.

⁴ Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas**, Pag. 256.

⁵ Op. Cit. Pág. 212.

1.2.3.5 Control:

Determinamos el control “**como la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes**”⁷.

Dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control, las que se pueden clasificar de la forma siguiente: a) Control Interno; b) Control Directo; c) Control Judicial; d) Control Constitucionales; e) Control Parlamentario; f) Control al respeto de los derechos humanos.

1.2.3.5.1 Control interno:

Esta medición se dá normalmente dentro de los órganos jerarquizados, el control interno es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión, poder de revocatoria.

1.2.3.5.2 Control directo:

Los interesados al verse desfavorecidos con alguna resolución emitida por la administración pública, poseen la facultad de recurrir en contra de dicha resolución que les afecta, por medio de los recursos contemplados en la legislación administrativa respectiva, de esta manera se ejerce control sobre dichos actos.

1.2.3.5.3 Control judicial:

Para ello se puede ejercer la acción, esta como la facultad de todo sujeto de acudir ante los órganos jurisdiccionales, ejerciendo la pretension procesal, por medio del recurso de lo contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas etc.

1.2.3.5.4 Control constitucionales:

El organismo encargado de ello es la Corte de Constitucionalidad, esta es un tribunal permanente de jurisdicción privativa y su función principal es defender el orden constitucional y

⁶ Op. Cit. pág. 12.

⁷ Op. Cit. Pág. 355.

la misma Constitución la dota de absoluta independencia de los demás Organismos del Estado, con ello evita que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos, preceptos y garantías que esta garantiza.

1.2.3.5.5 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.

1.2.3.5.6 Control al respeto de los derechos humanos:

Dos son las instituciones que tienen función de contralor de los derechos humanos en Guatemala, ambos dependen del Congreso de la República, como lo son: La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y el Procurador de los Derechos Humanos.

1.3 Elementos de los órganos administrativos.

Dentro de un mismo órgano administrativo se encuentran jerarquizados los órganos, y todos en conjunto, constituyen una organización que pertenecen a una misma competencia. Siendo los elementos integrantes de cada organización los siguientes.

1.3.1 Funcionarios públicos.

Son las personas físicas que tienen a su cargo los órganos administrativos; estas son las que con su voluntad ejecen la competencia que pertenece al órgano administrativo.

1.3.2 Competencia.

Es el ámbito dentro del cual puede desenvolverse cada órgano administrativo es decir la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que le corresponden.

1.3.3 Actividad material.

A través de esta los órganos administrativos buscan su finalidad, que es **El Bienestar General o Bien Común.**

1.4 Clases de administración

La administración pública utiliza esencialmente cuatro formas de administrar: la planificación, la administración ejecutiva, la administración de control, y la asesoría.

1.4.1 Administración de planificación.

En general la planificación es establecer las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades.

1.4.2 Administración ejecutiva.

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. Solo la administración ejecutiva decide y ejecuta.

1.4.3 Administración 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 la Contraloría General de Cuentas, El Procurador de los Derechos Humanos, La Corte de Constitucionalidad, El Congreso de la República.

1.4.4 La asesoría.

Son órganos que aconsejan o asesoran 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 del dictamen.

1.4.4.1 El dictamen.

Manuel Osorio, dice que dictamen es: **Opinión o consejo de un organismo o autoridad acerca de una cuestión, parecer técnico de un Abogado sobre un caso que se consulta, en especial, cuando se concreta por escrito.**⁸

⁸ Ossorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 253.

1.4.4.2 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** porque **NO PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS**, lo que produce los efectos jurídicos es 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**.

1.4.4.3 Clases de dictamen;

Doctrinariamente existen tres clases de dictamen: el facultativo, el obligatorio y el vinculante.

1.4.4.3.1 Dictamen facultativo:

Se le llama así, pues es facultad pedirlo, la ley no obliga a pedirlo, mucho menos que el administrador tenga que basar su resolución final en el dictamen, o sea el administrador puede pedirlo o no.

1.4.4.3.2 Dictamen obligatorio:

La ley obliga a que el administrador requiera del dictamen pero no obliga a que el administrador resuelva conforme el dictamen, y por ejemplo cuando en los recursos administrativos en que la ley obliga a darle audiencia a la Procuraduría General de la Nación antes de emitir la resolución del recurso administrativo, artículo 7o. de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

1.4.4.3.3 Dictamen Vinculante:

Este dictamen es resultante del dictamen obligatorio, y en teoría no debería existir, la ley obliga a pedir el dictamen al órgano consultivo y también obliga a basar su resolución o acto administrativo en el dictamen. Se objeta de esta clase de dictamen, por cuanto la responsabilidad en las decisiones administrativas es del administrador y no del consultor, y por ser vinculante no le queda al órgano con competencia la decisión sino esta queda en manos del consultor.

1.5 Actividad de Gobierno.

1.5.1 Gobernar.

El diccionario pequeño Larousse Ilustrado indica gobernar: **“Dirigir la conducta de personas o cosas, gobernar un Estado”**.⁹ 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.

1.5.2 Gobierno.

Para el tratadista **Hugo Calderón Morales** se debe entender como Gobierno **“La instancia determinada en lo esencial desde el campo político que se halla al frente de la Administración Pública”**¹⁰.

1.6 Función administrativa.

Debemos diferenciar lo que significa la Función Política y la Función Administrativa. 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”**¹¹.

La función administrativa puede ser: **discrecional y reglada.**

⁹ Larousse Ilustrado, Pequeño, Pág. 507.

¹⁰ Op. Cit. Pág 26.

1.6.1 Actividad discrecional:

La actividad discrecional se puede encontrar cuando la ley le otorga al administrador un marco amplio para que pueda aplicar la misma **definiéndole parámetros de donde el funcionario no puede salirse**, por ejemplo cuando se está aplicando una ley en donde la ley le indica puede o podrá no es expreso. Por infracción a una ley o reglamento, el funcionario si la norma lo permite, tiene un margen para aplicar la norma dentro del cual no se puede salir, si así lo hiciera se convertiría en abuso de poder.

1.6.2 Actividad reglada:

La Actividad Reglada por el contrario **es una actividad en la que el administrador no se puede salir de lo que la ley le indica**, en este caso la Ley le dá 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 resolver de determinada forma. 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.

La función administrativa se desarrolla tomando en cuenta varios principios entre los cuales los principios fundamentales son: **El principio de legalidad, el principio de juridicidad.**

1.7.1 Principio de legalidad:

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. Este principio lo encontramos relacionado en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual preceptúa: **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

¹¹ Op. Cit. Pág. 26 y 27.

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, esta no puede recaudar impuestos.

Así mismo el artículo 101 del decreto 12-2002 del Congreso de la República “Código Municipal”, establece” **“Principio de Legalidad”**. La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, debe ajustarse al principio de legalidad, que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria”. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente.....

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:

Ante la falta de ley, no podemos dejar de resolver, y conforme al artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial, acudimos a los principios generales del derecho que son: la equidad, la justicia, la seguridad, la solidaridad, el bien común. Esto es juridicidad: **la extensión de la legalidad.**

Juridicidad, dice Osorio, **“Tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales”**¹². Nuestra Constitución

¹² Op. Cit. Pág. 408.

Política tiene plasmada en su artículo 221 la palabra “Juridicidad”. Indistintamente se utilizan las palabras “Juridicidad” y “Juricidad”.

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”.

De lo anterior podemos inferir que si la actuación administrativa debe ser sometida al principio de juridicidad, implica la aplicación del Derecho y esto 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.

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

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.¹³

1.7.3 Diferencias entre el Principio de Legalidad y de Juridicidad:

Citando al autor **Hugo Calderón Morales**, en relación a las diferencias entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad indica que esta estriba en su aplicación, el principio de

¹³ Op. Cit. Pág. 29.

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.¹⁴

¹⁴ Op. Cit. Pág. 29 y 30.

CAPÍTULO II

2. Los sistemas de organización de la administración pública

2.1 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 acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de 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 administración de la actividad administrativa del Estado. Reciben las denominaciones de: **CENTRALIZACIÓN O CONCENTRACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVAS.**

2.2 Concentración o centralización administrativa.

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 del gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominada de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Monarca, 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 material de gobierno o política.

2.2.1 Elementos de la centralización.

- a) Unidad de decisión y de ejecución;
- b) Unidad de nombramiento y de destitución;
- c) Unidad de control o vigilancia;
- d) Unidad del poder de disciplina o de sanción;

- e) Unidad de revisión de los actos de los inferiores y
- f) Unidad de la facultad para decidir las competencias de los órganos infraordinados.

2.2.2 Características de la centralización administrativa.

- a) Existe un órgano supremo unipersonal (Presidente, Monarca, Premier o Jefe de Estado) o pluripersonal (Junta de Gobierno).
- b) Los otros órganos administrativos son subordinados o infraordinados dentro de la escala u orden jerárquico rígido.
- c) Corresponde al órgano supremo (superior o supraordinado), tomar decisiones, mandar, nombrar y destituir a los demás funcionarios y empleados públicos, fiscalizarlos, revisar sus actos, imponer sanciones y establecer sus competencias.
- d) Los órganos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión política.

En Guatemala el Organismo Ejecutivo funciona dentro de este sistema. De conformidad con la Constitución Política, la Ley del Organismo Ejecutivo y otras leyes ordinarias; la escala jerárquica es la siguiente: Presidente de la República, Vicepresidencia, Consejo de Ministros, Ministerios de Estado, Viceministros, Dirección General, Direcciones Regionales, Direcciones Técnicas, Jefes de Departamentos, Divisiones, Unidades, etc

En esa escala jerárquica, aparece la Vicepresidencia y los Directores Regionales, porque la Constitución Política ahora le otorga al primero intervención administrativa y los segundos como resultados de la regionalización adoptan en dicha ley fundamental vigente desde 1986 que procura la desconcentración administrativa de Guatemala.

2.2.3 Ventajas de la centralización administrativa.

- a) El órgano supremo asegura el control político dentro de todo el territorio;
- b) Las actuaciones de los subordinados son controladas 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.

2.2.4 Inconvenientes de la centralización administrativa.

- 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, en lo que les motiva gastos de dinero y tiempo.
- d) En países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración.

2.2.5 Procedimiento para lograr la centralización administrativa.

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 obedecerla.
- 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 de gobierno y administración del Estado.

2.2.6 Concepto de centralización o concentración administrativa.

Es un sistema o técnica de organización de la administración pública, que ordena jerárquicamente a sus órganos, mediante normas legales que le otorgan a un órgano supremo unipersonal o colegiado, el ejercicio del poder público, con las facultades que se originan del mismo (decisiones política y técnicas, nombramientos y destituciones, control y sanción disciplinaria, dirigir competencias y revisión de los actos), sobre los órganos inferiores o subordinados, que deben obedecer sin mayor facultad de decisión política. En Guatemala existe este sistema en el Organismo Ejecutivo, pero combinado con los otros sistemas de organización (desconcentración y descentralización administrativas), tornándolos un sistema menos absoluto pues en un Estado de Derecho no se aceptan la concentración total del poder público en un solo órgano de gobierno.

2.3 Desconcentración administrativa.

Para evitar la macrocefalia administrativa en la sede política del gobierno y la rigidez en las actuaciones administrativas, aparece la desconcentración. Doctrinariamente no existe acuerdo respecto de las características de la desconcentración; al problema anterior, hay que agregar la confusión que generan las normas legales y en ese sentido, Guatemala no es la excepción. Puede afirmarse que **mediante este sistema, se le otorga independencia técnica y funcional a algunos órganos de la Administración para que actúen bajo su propia responsabilidad pero sin que desaparezca el orden jerárquico hacia el superior.**

Estos órganos adquieren la especialidad legal para prestar determinados servicios públicos, pero su patrimonio, direcciones políticas y competencias, dependen legalmente de las decisiones del órgano superior. Tiene su razón de ser o fundamento lógico, en la facultad de capacidad de los órganos centralizados, para prestar todos los servicios públicos que requiere la población, por carecer de tiempo, conocimientos técnicos y personal de apoyo para organizarlos, hacerlos funcionar y controlarlos. A lo anterior hay que agregarle cada vez mayor especialización y tecnología aplicables a los servicios públicos y al crecimiento ostensible de la población, especialmente en países como el nuestro, que además requiere la ocupación de territorios lejanos y por mucho tiempo inhabitados.

En nuestro medio la desconcentración administrativa es poco conocida y no es corriente su aplicación, pues implica que el órgano superior se desprenda de cierta parte y competencias, lo que siempre se concidera políticamente inconveniente. Sin embargo, el sistema desconcentrado ha cobrado importancia y se empieza a considerar su aplicación a raíz del precepto contenido en la Constitución que ordena la regionalización de la administración pública en Guatemala la que debe ser descentralizada. Como paso inicial a la descentralización, se han preparado programas desconcentrados de regionalización ministerial.

2.3.1 Características de la desconcentración administrativas.

- a) La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa;
- b) Se 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 de ser aprobados para adquirir validez jurídica.

2.3.2 Sistemas de creación de órganos desconcentrados.

- a) Los órganos desconcentrados pueden crearse mediante Decreto Legislativo emitido por el Congreso de la República. En Guatemala, pueden considerarse como desconcentrados las gobernaciones, los Consejos de desarrollo, las regiones, etc, 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.
- b) También puede darse la desconcentración por medio de ACUERDOS GUBERNATIVOS (Decretos del Presidente en Consejo de Ministros). En Guatemala se ha seguido este sistema, al crear UNIDADES EJECUTORAS (Proyectos Hidroeléctricos, de Agua Potable, Puertos, carreteras, etc) fines sociales. Actualmente, algunos ministerios con la decisión de la Presidencia de la República y para lograr la regionalización, han desconcentrado sus actividades hacia las regiones por medio de Acuerdos Gubernativos del Presidente con el Ministro respectivo (Salud, educación, agricultura, comunicaciones, etc.)

2.3.3 Ventajas de la desconcentración administrativa.

- a) Este sistema facilita 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.

2.3.4 Inconvenientes de la desconcentración administrativa.

La mayoría de estudios del derecho administrativo coinciden en que las causas más repetidas en el fracaso de este sistema es 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 políticos.
- b) Se aumenta la burocracia y por consiguiente el gastos 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.

2.3.5 Concepto de desconcentración administrativa.

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 a 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 dá origen.

2.4 Descentralización y autonomía administrativa.

Aparece este sistema cuando en la Administración Estatal se decide crear personas jurídicas públicas, encargadas de prestar servicios públicos específicos o varios servicios en territorios determinados. La primera forma de la descentralización puede ubicarse en los Municipios, llamados entes autónomos o autárquicos, dependiendo de la visión política o jurídica

con la que se les examina, provocando confusión en la definición e interpretación de esos conceptos.

2.4.1 Características de la descentralización y de la autonomía administrativas.

Las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

- a) Se transfiere 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 integran, según lo determine la Constitución, su ley Orgánica y sus propios Estatutos (las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la USAC entre estudiantes, profesores y profesionales, la C. D. A. G. entre los deportistas afiliados);
- 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 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.

2.4.2 Autonomía, descentralización, autarquía administrativas.

A partir de las características apuntadas, encontramos que en Guatemala existe gran confusión y se utilizan mal estos términos. Todo parte de errores legislativos, originados de la falta de capacidad técnica de los legisladores. Se utilizan los conceptos autonomía y descentralización, inadecuadamente. Lo calificado en la Constitución Política como entidades

descentralizadas (INDE, INGUAT, INDECA, etc.) no es otra cosa que entidades desconcentradas como se vió; y lo que se califica como entes autónomos, en realidad coinciden con la figura de la descentralización administrativa, también llamada autoarquía administrativa. El uso de la palabra autonomía tiene motivaciones políticas, pues el término se acuña en la ley constitucional a partir de 1945, cuando se le otorga a la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y a las Municipalidades, sin que exista poder político habilitado para eliminarla como lo establece la Constitución, salvo lo ocurrido durante los gobiernos de facto.

Sin embargo, todavía encontramos que muchos entes autónomos son controlados por la vía política o por la economía, por el gobierno central. Ejemplo de esto es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que desde su creación en 1945 se le considera autónomo condición ratificada por la Constitución actual y que sin embargo dista mucho de serlo, si se observa su organización y la integración de su Junta Directiva, nombramiento del Presidente y Gerente, hasta el pasado mes de septiembre cuando la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional el decreto de Castillo Armas que permitía dichos nombramientos ilegales.

Desde un punto estrictamente técnico, es necesario señalar que una institución autónoma debe ser capaz en lo jurídico, en lo político y en lo técnico de controlarse y administrarse a sí misma, de acuerdo con los fines para los que fué creada. Esas son características de la verdadera descentralización o autoarquía administrativa. La soberanía es un atributo del estado hacia adentro, pues en el sistema internacional, la soberanía de los estados vale nada, frente a los intereses económicos de las grandes potencias y de los grandes capitales. La autonomía ha dejado de tener en nuestros días personalmente creo que desde siempre), una sustentación real y objetiva.

También es necesario apuntar que algunas de las entidades que la ley califica como descentralizadas, realmente son entes desconcentrados, pues en muchos casos no tienen los elementos mínimos de independencia financiera, reglamentaria, funcional y ya no digamos la autointegración de sus mandos. Sus nombramientos de dependen del ejecutivo y antes de tomar decisiones, siempre se le consulta al Presidente de la República. Por lo anterior, aceptamos la

tendencia de la mayoría de administrativistas que afirman que las entidades autónomas aparecidas a mediados del siglo (XX), no son tales, sino entidades descentralizadas a autoárquicas que gozan de independencia relativa para gobernarse, disponer de su patrimonio y presupuesto, dictar sus estatutos y reglamentos y cumplir sus fines, sin infringir las normas legales que rigen en el Estado y bajo los controles políticos, financieros y judiciales que marca la Constitución Política, que en la práctica se instrumentalizan para fines políticos y personales.

2.4.3 Límites y controles de la descentralización administrativa.

La descentralización significa autarquía (capacidad para autogobernarse), pero no independencia absoluta hacia el Estado. La Constitución Política establece que entre las entidades descentralizadas autónomas y el estado, debe existir colaboración, pues ambos son objetivos sociales y no satisfacer los intereses de quienes los administran.

La tutela estatal sobre los entes autárquicos (en Guatemala, entidades autónomas y descentralizadas), es obligada por la Constitución Política y se manifiesta por diversos medios de control:

- a) Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones mensuales (que sufre grandes retrasos por falta de dinero).
- b) Intervención permanente de la Contraloría de Cuentas en el manejo de fondos públicos;
- 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 municipales);
- 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, laboral, 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 ante los tribunales y la Corte de Constitucionalidad).

2.4.4 Coordinación del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas (autárquicas).

El artículo 134 de la Constitución Política de la República establece las normas de coordinación entre el Estado y las entidades descentralizadas y autónomas. Se establece que existen por delegación de las funciones que le corresponden al estado. Además se estima que la autonomía no puede concederse si no se reúnen dos condiciones: Lograr la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus funciones. Como puede deducirse, todo depende de interpretación política que en determinado momento se haga de ese precepto, aunque se requiere del voto favorable de las 2/3 partes de los diputados del congreso de la República.

Dicho artículo establece tímidamente como obligaciones mínimas de los municipios y de las entidades descentralizadas y autónomas, las siguientes:

- a) Coordinar su política con la del estado y especialmente con la del ramo al que pertenezcan (Por ej. El IGSS con el Ministerio de Salud, la USAC con los ministerios de Educación, Cultura y Deportes, Salud, etc.; las Municipalidades prácticamente deben coordinarse con todos los Ministerios de Estado. Así se comprende la existencia de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que deben coordinar la planificación de todos los órganos y entidades de la Administración).
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado (Actualmente la Secretaria de Planificación y Programación y en el futuro el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural).
- c) Remitir como información al Ejecutivo y al Congreso, sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. El presupuesto se aprueba por esos organismos cuando así lo indica la ley. La USAC queda fuera de esta obligación.
- d) Remitir a los organismos del estado la memoria de labores e informes que se les pida.
- e) Facilitar el desempeño de la Contraloría de Cuentas. (se hace por medio de delegaciones permanentes a las que se les dan instalaciones y equipo, las instituciones aportan de su presupuesto, los fondos para el control).

- f) En toda actividad de carácter internacional, deben sujetarse a la política que trace el Ejecutivo (la misma Constitución Política establece que le corresponde al Presidente o al Vicepresidente, determinar la política internacional de Guatemala).

El mismo artículo, establece el procedimiento para suprimir entidades descentralizadas: Cuando se consideran inoperantes, pueden ser suprimidas con el voto favorable de las 2/3 partes del Congreso de la República.

Las entidades autónomas, en consecuencia, no pueden ser suprimidas por el mismo procedimiento. Debe seguirse para esos efectos, un proceso legislativo constitucional de reforma al artículo que confiere la autonomía, como en los casos de la USAC, CDAG, IGSS, municipalidades.

2.4.5 Clases o formas de descentralización administrativas.

La descentralización puede ser territorial, por servicio o institucional y por colaboración.

2.4.5.1 Descentralización territorial.

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 en el futuro si se cumple la orden constitucional, las REGIONES.

2.4.5.2 Descentralización institucional o por servicio.

Consiste en organizar entidades descentralizadas o autónomas, para desarrollar y prestar un servicio público específico, en Guatemala: IGSS, CDAG, INDE, INDECA y especialmente, la UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA de origen constitucional. Arts. 82, 83 y 84.

2.4.5.3 Descentralización por colaboración.

Estas entidades surgen por iniciativa de los particulares que se asocian para prestar un servicio público, sin ánimo de lucro y desarrollando una actividad económica bajo el control del

Estado, que aprueba las tarifas que se le cobra al usuario. Las clases de entidades descentralizadas por colaboración, son las siguientes:

2.4.5.3.1 Concesiones.

El Estado o las Municipalidades autorizan a los particulares para que presten el servicio público, bajo las normas o condiciones que imponen los entes oficiales. En caso de pérdidas, con la finalidad de no interrumpir el servicio, el estado subsidia económicamente a los concesionarios, y en casos de necesidad, también puede intervenirlos por interrupción o ineficiencias. En nuestro país funciona este sistema en la concesión de transporte de pasajeros y carga urbano y extraurbano, aprovisionamiento de agua potable, establecimientos educativos, etc.

2.4.5.3.2 Establecimientos de utilidad pública.

Son entidades que prestan servicios públicos al costo o en forma gratuita (servicios sociales), se integran con particulares que forman Asociaciones, Patronatos, Fundaciones, Ligas y actualmente las Organizaciones no Gubernamentales que funcionan a base de donaciones obtenidas en el extranjero. Ej: Liga contra el Cáncer, Tuberculosis, Diabetes, Mendicidad, enfermedades del Corazón, Bienestar Infantil, Escuelas, Cruz Roja, Hospitales y Clínicas, entidades de estudio, investigaciones y planificación científica y tecnológica para el apoyo del desarrollo económico, social y político.

2.4.5.3.3 Empresas de economía mixta.

Estas entidades funcionan con capital particular y del estado, quien por disposición legal siempre es el socio mayoritario, debido a los fines sociales de la empresa, que además, se rige por leyes de orden público. En Guatemala no existen. La Empresa Eléctrica de Guatemala, Telgua, son sociedades anónimas de carácter mercantil que se rigen por el derecho privado y utilizan una concesión del estado, que debe controlar sus tarifas porque prestan servicios públicos por lo que también se les aplican normas de orden público, pero que no pueden ser consideradas como empresas de economía mixta que se rigen por normas especiales distintas del derecho mercantil.

2.4.6 Ventajas de la descentralización administrativa.

Como se explicó, la necesidad de cubrir cada vez más territorio y atender más necesidades sociales, así como el desarrollo de la tecnología, obligan al estado a dejar la centralización como sistema único. Con la desconcentración el problema se resuelve parcialmente, pero las exigencias sociales y los planteamientos de las divisiones territoriales para administrar sus propios recursos (municipios), obligan a crear entidades descentralizadas (autónomas o autoárquicas) que van a funcionar a la par del Estado.

Como ventajas de la descentralización, se pueden enumerar:

- a) Se descongestiona la Administración Central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;
- b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio mas 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 política 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 (comisiones-cooperativas);
- i) Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-Sistema de ayuda mutual y Esfuerzo Propio).

2.4.7 Inconvenientes de la descentralización.

Las principales deficiencias del sistema son:

- a) Crece la burocracia;
- b) Se manipula políticamente la existencia de estas entidades para otorgar los puestos a correligionarios políticos, sin ninguna preparación técnica;
- c) Se organizan estas entidades sin mayor planificación con resultados desastrosos.
- d) Las pérdidas que reportan estas entidades, deben ser absorbidas por toda la población que paga impuestos.

2.4.8 Concepto de descentralización.

Es una forma o sistema de organización de la Administración estatal, que **consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derecho público, con capacidades legales para elegir sus autoridades, nombrar a su personal, emitir sus estatutos, reglamentos y ordenanzas con base en su Ley Orgánica, tener y manejar su patrimonio y presupuesto, para prestar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidas a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del estado y que se originan por iniciativa del gobierno o de los propios particulares mediante asociaciones, cooperativas y entidades de servicios y que en Guatemala se les denomina Autónomas y Descentralizadas.**

2.5 La teoría del derecho administrativo frente a la legislación guatemalteca.

Para concluir el tema, es necesario recalcar que la Teoría del derecho administrativo desarrolla como sistemas de organización de la Administración Pública, la Centralización, la Desconcentración y la Descentralización; mientras que la Legislación Guatemalteca, a partir de la Constitución de 1986, regula como sistemas de organización administrativa en la Administración Pública Guatemalteca, la centralización que se da en el Organismo Ejecutivo, la desconcentración que se da en algunas entidades administrativas, la descentralización y la autonomía. Nuestra ley le dá categoría distinta a la autonomía al diferenciarla de la descentralización, mientras que para la teoría descentralización, autonomía y autoarquía, son denominaciones de un mismo sistema de organización administrativa.

CAPÍTULO III

3. La administración pública centralizada en Guatemala

3.1 Sistema de Gobierno de Guatemala.

El artículo 140º. de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el sistema de Gobierno de Guatemala es “Republicano, democrático y representativo”; pero podemos señalar que existen los siguientes:

3.1.1 Sistema monárquico.

Se le conoce como Estado Absoluto o como sistema de gobierno absoluto, el monarca está por encima de la ley, puesto que el monarca era la fuente de la misma ley.

Este concepto fue aplicable sus restricciones a las monarquías occidentales; pues los reyes o emperadores anteriores a los regímenes constitucionales o de derecho tenían ciertas limitaciones a su absolutismo, impuestas unas veces por tradición y la costumbre y otro por imposición de los gobernados, en todo lo referente a la designación y al orden sucesorio de sus reyes, monarcas o gobernantes.

La monarquía la define **Osorio** como “Literalmente quiere decir gobierno de uno solo”. Pero esta definición que sería válida para las monarquías absolutas o autocráticas, no lo es para las monarquías constitucionales, en las que el monarca reina, pero no gobierna; sino que a lo sumo, actúa como poder moderador entre el gobierno y el parlamento. Aunque la monarquía puede ser electiva, si el monarca es elegido para toda su vida (pues si lo fuera para tiempo

determinado más bien revestiría los caracteres de una república), lo corriente es que sea hereditaria; es decir, que la titularidad se transmita por sucesión dentro de un orden preestablecido”¹⁵.

3.1.2 Sistema parlamentario:

El sistema parlamentario surge en Inglaterra durante la segunda mitad del siglo VIII, cuando se afirma al lado del rey y de las Cámaras, un tercer poder denominado **poder ministerial**. El parlamentarismo ha evolucionado, de la monarquía absoluta se pasa a la monarquía limitada y de esta última, a la monarquía parlamentaria. El parlamento Inglés se basa en el célebre modelo del parlamento convocado por Simón de Monfort en 1265, que reunió a representantes de las ciudades, villas y condados y en el parlamento de 1911 cuyo propósito fue establecer diferencias entre la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

Los gobiernos parlamentarios se basan en la colaboración entre los poderes, esta colaboración se fundamenta en la separación de las funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. **Jorge Mario Castillo Gónzales** citando a **Duverger**¹⁶ señala que la colaboración se apoya en tres principios:

1. Diferenciación de las Funciones del Estado. Cada función pertenece a una organización estatal diferente: la función legislativa pertenece al organismo legislativo (Parlamento); la función ejecutiva pertenece al organismo ejecutivo (Gobierno o administración pública); la función judicial pertenece al organismo judicial (tribunales).
2. Los tres principales organismos del Estado ejercitan, aparte de la función que les pertenece, la función de los demás organismos, en tal forma que cada organismo resulta ejercitando las tres funciones.
3. Los tres organismos principales del Estado dependen entre sí, recíprocamente. Esta dependencia no significa subordinación sino colaboración. La colaboración se inicia estableciendo un vínculo directo entre dos organismos: ej. Legislativo y ejecutivo.

¹⁵ Op. Cit. Pág. 469.

¹⁶ Citado por Jorge Mario Castillo Gónzales. **Derecho administrativo, tomo I**, pág. 102.

Objetivamente, este vínculo constituye la principal base de la colaboración. Tan importante es la colaboración que actualmente forma parte principal del presidencialismo.

El parlamentarismo cuenta con diversas variantes y no existe una que pueda considerarse el “patrón” del parlamentarismo. Sin embargo “los parlamentarismos” reúnen las siguientes características comunes: a) Colaboración entre los organismos legislativos y ejecutivo; b) Dualidad del Ejecutivo, es decir, dos ejecutivos: uno el Jefe de Estado (rey o presidente) y dos el Gabinete de Ministros encabezado por el Primer Ministro. El gabinete es responsable ante el parlamento. Esta dualidad se ha debilitado en los últimos años a causa que los países europeos tienden a dar mayores facultades de decisión al Presidente de la República, restándolas al Primer Ministro, quién en el gobierno queda reducido a un simple administrador y coordinador de actividades; c) El Gabinete de Ministros debe contar con la confianza y apoyo del parlamento y el parlamento puede hacer renunciar al gabinete por medio del voto de censura; d) El Gobierno puede disolver el parlamento y con el apoyo de una entidad constitucional (ej. El Consejo Constitucional en Francia) decidir la convocatoria a elecciones con el propósito de elegir un nuevo parlamento. Este derecho de disolución es muy importante por cuanto sirve para compensar y restablecer el equilibrio que no se daría si solo existiera el voto de censura; e) Los ministros son elegidos entre los miembros del parlamento. Entre un Estado y otro, si ambos son parlamentaristas, las características enumeradas podrán ser diferentes y presentar modalidades propias.

3.1.3 Sistema Presidencialista:

Es la forma de gobierno de Guatemala. Creado en Estados Unidos de Norteamérica, como contraposición al Parlamentarismo inglés. El presidencialismo se basa en el **principio de especialidad**. Según este principio cada organismo del Estado realiza una función diferente (legislativa, ejecutiva y judicial) y la realiza en colaboración, la colaboración es la base de la distribución del poder.

Los difíciles problemas sociales y económicos que generan crisis en los gobiernos, obligan a considerar al presidencialismo como la forma de gobierno de mayor importancia. Al depositar el poder de decisión en un Presidente el presidencialismo logra una conducción rápida,

ejecutiva y enérgica del gobierno, sin eliminar el control del Congreso y de los tribunales, obligados a actuar después o detrás, cumpliendo su cometido de recibir cuentas del Presidente que actuó en el momento oportuno responsablemente. El presidencialismo no soporta un Presidente irresponsable. Precisamente por esta razón el Presidente actúa pero inmediatamente después informa al Congreso y si incurrió en violación de leyes puede ser sometido a juicio. El presidencialismo será ponderado positiva o negativamente con fundamento casi exclusivamente en la persona del Presidente. Este está facultado para nombrar a los Ministros que actúan bajo su autoridad y según sus instrucciones, el Presidente actúa con la calidad de autoridad suprema en el sentido que es la única cabeza de la administración, responsable por todos sus actos y actuaciones administrativas, igual que los ministros, por lo tanto en el presidencialismo cabe la posibilidad de controlar legalmente tanto al Presidente como a los Ministros.

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.

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.

Se puede decir que nuestro régimen de Gobierno es un Sistema Mixto, por tener características de ambos regímenes, es Semiparlamentario y Semipresidencialista.

3.2 Presidencia de la República

3.2.1 Regulación Legal.

La Presidencia de la República en Guatemala se encuentra regulada en el TÍTULO III, CAPÍTULO III, de la Constitución Política de la República, del artículo 182°. al artículo 189°. y

en la Ley del Organismo Ejecutivo, en el CAPÍTULO III, SECCIÓN PRIMERA, artículo 7°.; 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 dicho cargos, los funcionarios públicos son únicamente representantes de este para su ejercicio.

3.2.2 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 tratarán 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.
- 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 respectivas.
- 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 sean necesaria la sanción del ejecutivo de conformidad con la Constitución.
- i) Presentar anualmente al Congreso, para su aprobación, 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 ministerios 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.
- o) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la nación.
- p) Dirigir la política y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.
- q) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequatur a los cónsules.
- r) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.
- s) 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.
- t) 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.
- u) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.
- v) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.
- w) 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.
- x) 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.
- y) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley

“Artículo 7º. Ley del Organismo Ejecutivo. **Atribuciones del Presidente y Vicepresidente de la República.** Además de las que les atribuye la Constitución y otras leyes, el Presidente de la República debe velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios que la orientan y porque el régimen jurídico-administrativo del Estado propicie la eficiencia y eficacia. A tales efectos, deberá ejercitar sus facultades de iniciativa de ley para

proponer al Congreso de la República las leyes o reformas legislativas que les parezcan necesarias.

3.2.3 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 jurídica¹⁷”**.

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 así mismo 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.

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

El Tratadista **Mayer¹⁸**, mencionado por **Guillermo Cabanellas**, entiende por funciones públicas **“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 ordenes y aspectos.

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.

¹⁷ Cabanellas, Guillermo, **Diccionario de derecho usual, T. I.**, Pág. 582.

¹⁸ Op. Cit. Pág. 241.

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, 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 JURÍDICA, y no pueden actuar arbitrariamente, salvo en el caso contemplado dentro del artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala en la que se establece, que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es el Contralor de la Juridicidad de la administración pública.

3.3 Secretarías de la Presidencia de la República.

3.3.1 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 estos 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 ley del Organismo Ejecutivo.

3.4 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 3ra. Escala jerárquica, dentro del Ejecutivo.

3.4.1 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 Ministerios 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.

3.4.2 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 Judicial**”, vigente desde el mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

3.4.3 Funciones:

Son funciones de los Ministerios 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 asuma 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 ministros, 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 presentar 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 lo considere, los Ministros de Estado elaborarán y propondrán al Presidente de la República para su aprobación, un proyecto de modificaciones al reglamento orgánico 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 reposición 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.

3.4.4 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.

3.4.5 Prohibiciones para ser Ministro de Estado.

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

“Artículo 197. **Prohibición para ser Ministros 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.

3.4.6 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 órgano ejecutivo 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.

3.4.7 Los Ministerios de Estado y sus Dependencias.

De conformidad con el Decreto 114-97 del Congreso de la República, “Ley del Organismo Ejecutivo”, de acuerdo al **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. Ministerios 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.

10. Ministerio Público.
11. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
12. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

3.4.8 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 este lo someta al pleno y así modificar dicha ley, con el procedimiento que el Congreso realiza para la creación y modificación de leyes.

3.5 Viceministerios de Estado.

3.5.1 Origen.

Los Viceministerios 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, 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.

3.5.2 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 mas 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 Viceministro 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 viceministerios 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 de Guatemala, indica:

“Artículo 201. **Responsabilidades 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.

3.5.3 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 la 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 dá frente al Ministro y su labor básica es la de sustituir al titular del órgano.

3.5.4 Responsabilidades.

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

3.5.5 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 función interna no puedan afectar derechos e intereses de particulares.

CAPÍTULO IV

4. El procedimiento administrativo

4.1 Introducción:

El procedimiento administrativo es el procedimiento legal y reglamentario. Las decisiones que finalizan el procedimiento resuelven problemas bien y mal estructurados. El procedimiento administrativo culmina con decisiones no programadas. Es tal la importancia del procedimiento administrativo que el mismo sirve para decidir el fondo de la resolución en determinado asunto.

El procedimiento administrativo usualmente culmina con una decisión administrativa que es conocida con el nombre de **resolución administrativa**. Dependiendo del asunto, la decisión administrativa podrá figurar en un ACUERDO GUBERNATIVO, si la decisión proviene del Presidente de la República y en un ACUERDO MINISTERIAL y RESOLUCION ADMINISTRATIVA si la decisión proviene de los Ministros de Estado.

En las organizaciones descentralizadas y autónomas las decisiones podrán tener forma de acuerdo o de resolución.

4.2 Conceptualización:

El procedimiento administrativo es el procedimiento técnico y jurídico que utiliza la administración pública para cumplir sus atribuciones, con el fin de alcanzar el bien común, el

bienestar social o el desarrollo individual, según sea la postura ideológica política contenida en la Constitución y la del Gobierno en un Estado y época determinados y que se lleva a cabo dentro de sus órganos centralizados y desconcentrados y en sus entidades descentralizadas y autónomas.

4.3 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo:

Los procedimientos administrativos son la responsabilidad legal de los funcionarios públicos cuando ejercen atribuciones administrativas. Es la forma que tiene la administración para tomar decisiones de fondo. De esa cuenta los procedimientos técnicos administrativos pueden ser desarrollados en todos los organismos del Estado (legislativo, judicial y ejecutivo) y en las entidades descentralizadas y autónomas, así como en los órganos de control jurídico y político, pues allí se desarrollan diferentes funciones de administración.

El procedimiento administrativo se puede tipificar como un conjunto de actuaciones de orden público interno, que concluye con una decisión imperativa pero susceptible de ser impugnada por la persona o las personas que hayan intervenido en su tramitación y que consideren afectados sus intereses legítimos, mediante la interposición de medios legales de defensa o recursos administrativos, según sea el contenido del mismo.

No obstante que su naturaleza jurídica es de orden público interno y por lo tanto coactiva, la doctrina y la legislación reconocen que la administración pública no es perfecta y con base en el principio de seguridad jurídica y para eliminar cualquier posibilidad de arbitrariedad, abusos de poder y errores, se ha dispuesto conceder a los perjudicados la facultad de ejercer el control judicial extraordinario (amparo).

4.4. Concepto:

Citando a **Rafael Godinez**, el procedimiento administrativo “**es el conjunto ordenado o sistemático de actuaciones administrativas sucesivas, que se inicia de oficio o por solicitud de interesado, a cargo de funcionarios públicos de la administración estatal centralizada, desconcentrada, descentralizada y autónoma o de los concesionarios privados de servicios y obras públicas, con o sin la intervención de terceros, que se desarrollan para conformar decisiones o resoluciones de fondo, con el objeto de cumplir las funciones que les asigna la**

ley, la preparación y ejecución de planes de trabajo, resolver peticiones, imponer sanciones administrativas y resolver impugnaciones y que formalmente se representa con el expediente escrito o grabado por medios electrónicos, debidamente fundamentado en los principios y normas legales que integran el orden jurídico vigente”¹⁹.

Rodriguez Lobato Raul, mencionado por el autor **Manuel del Río 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”²⁰.

Para el autor **Acosta Romero**, el procedimiento administrativo significa “La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa”²¹.

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 del procedimiento administrativo PRODUCEN EFECTOS JURÍDICOS, sino se trata de hechos administrativos que se suceden dentro del Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento Administrativo no es otra cosa que una serie sucesiva de actuaciones legales que finalizan con un acto declarativo de la administración pública. Esas actuaciones se hacen constar en actas, formatos, formularios, informes, oficios, memoriales, dictámenes, resoluciones de trámite y de fondo, que ordenadas cronológicamente, constituyen el expediente administrativo que es la forma o representación material del procedimiento.

4.5 Diferencia entre proceso y Procedimiento Administrativo.

Muchas veces se emplean como sinónimos los términos Proceso y procedimiento, pero debemos establecer lo que significa cada uno de ellos.

¹⁹ Godinez Bolanos Rafael, **El procedimiento administrativo**, Pag. 18.

²⁰ Del Río Gonzalez Manuel, **Compendio de derecho administrativo**. Pag. 98.

Proceso “es el conjunto de actos dirigidos a un fin, solucionar la controversia surgida entre de personas, por medio de él se satisfacen pretensiones empleando el Derecho y la norma jurídica para implantar la paz y la seguridad en la comunidad”²².

Citando al autor **Acosta Romero²³**, 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.

El Procedimiento Administrativo está integrado por un conjunto de normas legales y/o reglamentarias y hechos administrativos encaminados a producir un ACTO ADMINISTRATIVO.

4.5.1 Diferencias:

4.5.1.1 Por el órgano ante quien se realiza:

El procedimiento administrativo se verifica esencialmente ante los Órganos de la administración pública; y el proceso, esencialmente ante Órganos Jurisdiccionales (Juzgados, Tribunales o Cortes).

4.5.1.2 Por la finalidad que persigue:

El procedimiento administrativo tiene por finalidad la resolución administrativa; y el proceso su finalidad esencial es la Sentencia.

4.5.1.3 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.

²¹ Romero Acosta Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**. Pag. 340.

²² Ruiz Castillo De Juárez Crista, **Teoría general del proceso**. Pág. 7.

4.5.1.4 Por su contenido legal:

Pueden ser **Legales o Reglamentarios**, los **Legales** que estan contenidos en la Ley Ordinaria, por ejemplo los procedimientos de los recursos administrativos y los **Reglamentarios** que estan contenidos en los reglamentos.

4.6 Características del procedimiento administrativo:

Entre las características tenemos las siguientes:

- 4.6.1** Se desarrolla ante los órganos y entidades de la administración del Estado (descentralizadas y autónomas) nacionales, regionales, departamentales y municipales. No intervienen los órganos judiciales sino por excepción, para forzar a la administración por medio de la interposición de la Acción de Amparo, para que actúe o tramite el procedimiento cuando sin causa legal lo suspende o para que dicte la resolución final o de fondo.
- 4.6.2** Los procedimientos administrativos están a cargo de funcionarios públicos, principalmente del organismo ejecutivo y de las entidades oficiales descentralizadas y autónomas; pero no se debe excluir a los funcionarios de los organismos legislativo y judicial y de los entes de control político, contable y jurídico, quienes para cumplir sus funciones meramente administrativas y para resolver peticiones de los particulares, deben acudir a los procedimientos administrativos.
- 4.6.3** En el procedimiento administrativo intervienen todas las personas que tienen uno o más intereses legítimos que defender y lo hacen por iniciativa propia o porque la administración les notifica la existencia del procedimiento y los cita a participar. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que en los procedimientos internos en donde el interés

²³ Ob. Cit. Pág.340.

es meramente administrativo, solo participan los funcionarios públicos. En todo caso, la validez de los procedimientos está condicionada a la publicidad de los mismos a través de las notificaciones a los interesados, lo que produce fuerza ejecutoria a las decisiones (salvo el derecho de impugnar esas resoluciones).

- 4.6.4** El procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio por los funcionarios de la administración o por solicitud de cualquier interesado.
- 4.6.5** El procedimiento administrativo tiene una causa o motivo que puede ser entre otras: el cumplimiento oficioso de las atribuciones obligatorias que la ley le asigna a la administración; las infracciones a las normas administrativas para imponer sanciones; las peticiones presentadas ante la administración por cualquier persona; la revisión de las resoluciones impugnadas por los perjudicados.
- 4.6.6** El procedimiento administrativo normalmente concluye con una resolución de fondo. Irregularmente, cuando el procedimiento concluye y la administración no dicta la decisión final se produce el silencio administrativo que debe estar regulado en la ley, señalando la solución en nombre de la administración y no se incumpla el principio de seguridad jurídica. La resolución final debe fundamentarse en la verdad real que se ha determinado mediante los hechos evidenciados durante la tramitación del procedimiento.
- 4.6.7** La resolución de fondo contiene la posición final de la administración en relación al caso objeto del procedimiento, sin embargo la misma solo es presuntamente legítima y por lo tanto es impugnable cuando la ley le otorga a cualquier persona que la resolución afecte en sus intereses legítimos, el derecho a que la impugne para ser revisada por la misma administración y si no logra la protección o el reconocimiento de sus intereses, el caso puede ser motivo de demanda en la vía judicial ordinaria en única instancia (contencioso administrativo) y al final en la vía judicial extraordinaria interna (amparo) e internacional (sistema judicial internacional-interamericano y universal-).

- 4.6.8** En el procedimiento administrativo no hay condena en costas pero se debe pagar los impuestos, los gastos, los honorarios de expertos y asesores a cargo de los interesados. El costo lo asume el Estado y lo soporta el presupuesto nacional que se alimenta con los impuestos de todos los contribuyentes.
- 4.6.9** El procedimiento administrativo se regula en las normas jurídicas y en los principios especiales del derecho administrativo y en los generales del derecho, contenidas o reconocidas expresa o tácitamente por la Constitución y reguladas o desarrolladas en las leyes y reglamentos así como en los tratados y convenios internacionales aceptados por Guatemala, por lo que este conjunto normativo es el único medio que debe utilizar la administración para modelar, conformar y fundar sus decisiones administrativas.
- 4.6.10** La forma del procedimiento administrativo es el expediente integrado por actas, memoriales, formularios, oficios, dictámenes, informes, reportes, resoluciones o decretos de trámite y de fondo, que aparecen por escrito ordenadas cronológicamente.

4.7 Elementos:

El procedimiento administrativo lo conforman diferentes elementos entre ellos:

4.7.1 Subjetivo: En el procedimiento administrativo participan dos clases de sujetos.

4.7.1.1 El sujeto administrativo oficial.

Representado por los funcionarios de los organismos del Estado y de las entidades públicas oficiales (descetralizadas y autónomas) y en la actualidad deben agregarse los representantes de los concesionarios de servicios y obras públicas que actúan en nombre del Estado.

4.7.1.2 El sujeto administrativo interesado.

Que es la persona o las personas a las que afectará el resultado del procedimiento (positiva o negativamente). Estos sujetos pueden ser todo tipo de personas individuales o colectivas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras . Estos participan porque hicieron una petición o porque es posible que resulten sancionados por la comisión de alguna falta

administrativa o porque fueron citados a participar, por decisión oficiosa de la administración o porque algún sujeto interesado lo pidió y porque tiene interés directo o indirecto en el asunto. Cuando se trata de procedimientos administrativos internos, únicamente participan los sujetos administrativos oficiales.

4.7.2 Motivo:

En general, el motivo del procedimiento administrativo es el cumplimiento de las normas legales que regulan las obligaciones de la administración pública (y la de sus concesionarios) que como se dijo puede ser la ejecución de planes oficiales, la resolución de peticiones, la imposición de sanciones o la resolución de impugnaciones.

4.7.3 Causa:

La causa del procedimiento administrativo el IMPULSO DE OFICIO que se genera en los propios órganos de la administración pública y el IMPULSO A SOLICITUD, originado por la peticiones presentadas por los interesados en el ejercicio de su derecho de petición.

4.7.4 Material o Contenido:

El procedimiento administrativo representa y contiene el ejercicio de funciones legales en determinadas materias encomendadas a la administración, según el sector al que pertenezca el órgano o entidad encargado de tramitarlo. Su contenido puede ser material de salud, educación, alimentación, defensa, seguridad y orden público, trabajo etc.

4.7.5 Objeto:

El objeto inmediato del procedimiento administrativo es preparar la decisión de fondo para que el órgano o entidad cumpla con sus atribuciones legales. Esa decisión o resolución de fondo debe estar fundada jurídicamente y se presume legítima, pero es susceptible ser atacada mediante impugnaciones administrativas y posteriormente en vía judicial ordinaria o finalmente en la vía judicial extraordinaria, hasta que adquiera certeza, seguridad jurídica y categoría de cosa juzgada.

4.7.6 Teleológico finalista:

El procedimiento administrativo es un instrumento del Estado para alcanzar sus fines, pues cada vez que finaliza uno de ellos, indirectamente se colabora con la firmeza del sistema democrático y de la paz social. Sin embargo, depende de cada gobierno la interpretación de esos fines pues unos buscan liberalmente obtener el desarrollo del individuo como otros la democracia participativa en donde el individuo sea considerado como parte de un ente complejo que es la sociedad y se alcance el bien común o finalmente, que se tenga una visión democrática que interprete que la sociedad como entorno del individuo, debe ser desarrollada para alcanzar el bienestar social en condiciones de igualdad.

4.7.7 Estructural:

El procedimiento administrativo está integrado por una serie de etapas que se producen sucesivamente durante plazos, según la regulación legal.

4.7.8 Formal:

Las fases del procedimiento se desarrollan por medio de actividades administrativas que se materializan, toman forma, se concretan, en los documentos en papel o informáticos, que integran el expediente (solicitudes en formularios o en memoriales, reportes, actas, informes, dictámenes, resoluciones, etc).

4.7.9 Económico:

La tramitación de los procedimientos administrativos se apoyan económicamente en los recursos materiales del Estado, integrados con sus bienes inmuebles (edificios, fincas) muebles (equipo, maquinaria, vehículos, escritorios) y pago de salarios, sueldos y honorarios a los funcionarios públicos. Todo lo paga el Estado con los recursos que recibe de los contribuyentes a través de los impuestos. Los interesados que participan en el procedimiento no pagan el costo del mismo.

4.7.10 Jurídico:

Este elemento lo integran los principios jurídicos que rigen el procedimiento administrativo y las normas legales que lo regulan (contenidas en la Constitución, leyes ordinarias, convenios y tratados internacionales, decretos de emergencia y reglamentarios), así como las instituciones y teorías que lo explican y que constituyen el objeto de estudio de diferentes disciplinas del Derecho.

4.8 Principios jurídicos del procedimiento administrativo.

Los principios jurídicos del procedimiento administrativo son pautas que orientan la actuación administrativa durante su desarrollo. Citando al autor **Rafael Godínez**, los principios jurídicos siempre están presentes en la legislación ya sea que aparezcan expresamente reconocidos o de no aparecer en el texto, se deben ubicar en todo el texto legal, incluso acudiendo a todo el sistema legal, pues se pueden extraer a través de la interpretación jurídica (autointegración o heterointegración)²⁴.

Entre los diferentes principios jurídicos del procedimiento administrativo podemos mencionar:

4.8.1 Principio de juridicidad:

El sistema jurídico vigente es uno en un lugar y época determinados y debe ser aplicado integralmente, pues se constituye con el conjunto de normas legales (constitucionales, ordinarias y reglamentarias) y los principios que las fundamentan, por lo que en el momento en que las normas contengan algún defecto (incompletas, no existen, son ambiguas, son vagas o contradictorias entre sí) debe acudir a la jurisprudencia y a los principios generales del Derecho a efecto de no retardar o denegar la justicia que esperan los interesados y se debe resolver el caso con base en dichos principios.

4.8.2 Principio de legalidad:

El procedimiento y las decisiones administrativas deben fundarse en la ley que regula el trámite y el fondo del asunto. El funcionario debe seleccionar las normas aplicables al caso, con el apoyo de su asesor jurídico para interpretarlas y aplicarlas mediante la resolución o decisión de fondo.

²⁴ Op. Cit. Pág. 6.

4.8.3 Principio de oficiosidad:

Por tratarse de un procedimiento de carácter inquisitivo, la administración está obligada a respetar los plazos legales e impulsarlo de oficio. Una vez iniciado ya sea por petición de interesado o por la propia administración, su trámite es responsabilidad de los funcionarios que lo tienen a su cargo, lo que debe ser considerado como una facultad y al mismo tiempo como la obligación de promoverlo, para averiguar la verdad real que servirá de base para tomar la decisión final.

4.8.4 Principio de defensa:

Como todas las personas pueden resultar afectadas favorable o desfavorablemente por el resultado del procedimiento, deben ser notificados quienes se sepa que pueden tener interés, para que se presenten y hagan valer sus derechos ante la administración y frente a otros interesados o para apoyar a otros sujetos, se trata de una garantía constitucional.

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

4.8.5 Principio de igualdad, imparcialidad y equidad:

La administración debe dar oportunidad a todas las personas que intervienen en el procedimiento en igualdad de condiciones, sin favoritismos que den lugar a la desigualdad, discriminación, parcialidad y falta de equidad. Todos los interesados pueden aportar los elementos materiales y subjetivos que consideren que contribuirán a fundar objetivamente la decisión final.

4.8.6 Principio de rapidez, celeridad, eficiencia o de economía:

Los plazos para la tramitación de los expedientes, deben ser indicados por la ley en forma lógica y razonable para que la justicia administrativa sea pronta y cumplida. No se justifica el retardo del procedimiento que incrementa los costos, pero tampoco se justifica ni debe aceptarse que se dicte prematuramente la decisión de fondo, pues se corre el riesgo de atentar contra el PRINCIPIO DE CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICA, que indica que las resoluciones de fondo deben fundamentarse en evidencia que reflejen la verdad real y en el análisis fáctico y jurídico sereno, que conducen a una decisión bien fundada y justa.

4.8.7 Principio de sencillez, y de informalidad:

En el procedimiento administrativo no se debe exigir el cumplimiento de solemnidades o rituales jurídicos extremos pues no se desarrolla en sede judicial. La administración debe aceptar las solicitudes y gestiones de las personas, aunque no estén formuladas con técnica jurídica, es más, cuando las personas omiten requisitos o no formulan correctamente sus planteamientos y solicitudes, la administración debe permitirles que los completen o depuren. El cumplimiento de formalidades que establezcan las leyes son responsabilidad de los funcionarios que tramitan el expediente.

4.8.8 Principio de procedimiento escrito:

Las actuaciones que ocurren durante el procedimiento, deben quedar documentadas y ordenadas en el expediente, aún cuando la ley indique que el procedimiento es oral, pues se deja constancia escrita de lo actuado. Las gestiones de los interesados se hacen por medio de formularios y memoriales, la administración facciona actas y dicta resoluciones que pueden quedar escritas como lo indica la tradición, en papel, o mediante medios informáticos.

4.8.9 Principio de procedimiento sin costas o de gratuidad:

En los procedimientos administrativos no hay condena en costas pero los interesados deben pagar los gastos propios de sus gestiones como las tasas, impuestos, honorarios técnicos, de profesionales y de expertos, etc.

4.8.10 Principio de impugnabilidad:

La decisión final que concluye el procedimiento administrativo puede afectar desfavorablemente al interesado, por lo que luego de la notificación, puede hacer uso de su derecho de impugnación mediante la interposición del o de los recursos administrativos que le otorgue la ley, para que revise la resolución por el mismo funcionario que la dictó o por otro.

Esa revisión puede concluir con la confirmación total o parcial de la resolución revisada o con la revocación total o parcial de la misma, en este caso debe emitirse una nueva resolución que disponga los cambios totales o parciales a la primera decisión. Estas actuaciones se realizan en la vía administrativa.

Concluido el recurso, si el interesado todavía se considera afectado en sus legítimos intereses, puede acudir a la vía judicial a demandar a la Administración, para que el tribunal revise las resoluciones y dicte sentencia, la que puede ser objeto del recurso de casación por la persona que continúe participando en el proceso judicial y que considere afectados negativamente sus derechos. Concluida la vía judicial ordinaria, se puede plantear la solicitud de amparo, cuando se considera que en las resoluciones de la administración y en las sentencias de los tribunales, se efectan derechos o garantías constitucionales. La condición es que se haya señalado esa violación en el momento en que se produjo, pues de lo contrario se tendrá por consentida.

Hacer valer el principio de impugnación es una facultad y un derecho que debe ser ejercitado únicamente por el interesado, necesariamente debe producirse solicitud.

4.8.11 Principio de control judicial:

Cuando el procedimiento administrativo no es iniciado por la administración, no obstante que existe presentada una solicitud; o cuando el procedimiento es interrumpido sin que exista causa legal que justifique la paralización; o cuando terminado el procedimiento no se emite la decisión de fondo dentro del plazo indicado por la ley, el perjudicado puede solicitar la intervención de un órgano jurisdiccional mediante el planteamiento de una solicitud de amparo.

El Amparo en estos casos no entra a conocer ni resolver el fondo del asunto administrativo, pues se limita a ordenarlo a la administración que admita a trámite la solicitud y forme el expediente; que continúe la tramitación del procedimiento; o que emita la resolución final. El tribunal debe ordenar además, la normalización del procedimiento, apercibir a las autoridades de las responsabilidades en que incurran de no obedecer la orden judicial. Este

control judicial de forma, se complementa con el control judicial de fondo que como se explicó integra el principio de impugnación en la vía judicial.

4.8.12 Principio del debido proceso:

Todos los principios descritos conforman el principio del debido proceso, pues este existe cuando se realizan todas las actuaciones administrativas de conformidad con las normas legales aplicables (legalidad), dentro de los plazos previstos (celeridad, rapidez, eficiencia, justicia pronta y cumplida), cuando se impulsa de oficio el trámite para obtener la verdad real (oficiosidad, inquisitivo); se permite además que toda persona con interés legítimo se apersona en el procedimiento y defienda sus derechos según sus propias capacidades y limitaciones (defensa, contradictorio, igualdad, libertad de acceso, escritura) hasta obtener una resolución fundada jurídicamente (juridicidad) y que todos los interesados puedan obtener la información y copia de las actuaciones (publicidad) sin que se exija el cumplimiento de requisitos no contenidos en la ley (sencillez) ni cobros ilegales (gratuidad) y que notificada la resolución final, sea posible impugnarla en vía administrativa y judicial (impugnación) y que durante el trámite se pueda pedir la intervención del órgano judicial contralor (control judicial), contaremos con una Administración Pública eficiente y eficaz en un verdadero Estado de Derecho.

4.9 Clases de procedimientos administrativos:

Desde el punto de vista de la disciplina jurídica que unos ocupa se puede clasificar al procedimiento administrativo en la forma siguiente:

4.9.1 Por el órgano o entidad que lo tramita:

Procedimientos de la administración centralizada, procedimientos de la administración descentralizada, procedimiento de la administración autónoma, etc.

4.9.2 Por la competencia territorial de la organización que tramita el procedimiento:

Procedimientos administrativos nacionales, procedimientos administrativos regionales, procedimientos administrativos departamentales, procedimientos administrativos municipales.

4.9.3 Por la competencia funcional de la organización que tramita el procedimiento:

Procedimientos de salud, de educación, de presupuesto, de finanzas públicas, etc.

4.9.4 Por el motivo del procedimiento:

Procedimientos para la ejecución de la ley, procedimientos para la ejecución de programas y proyectos, procedimientos para resolver peticiones, etc.

4.9.5 Por la causa o forma de inicio:

Procedimientos administrativos de oficio, procedimientos administrativos a solicitud de interesado.

4.9.6 Por los sujetos que intervienen:

Procedimientos administrativos internos (en donde únicamente intervienen los funcionarios públicos de un órgano o entidad administrativa –INTRAORGÁNICOS e INTERINSTITUCIONALES- o los funcionarios públicos de varios órganos o entidades administrativas); procedimientos administrativos externos (en los que participan además de los sujetos administrativos oficiales encargados del procedimiento, los sujetos administrativos interesados –personas individuales y colectivas, privadas y públicas, nacionales y extranjeras-).

4.9.7 Por el objeto del procedimiento:

Procedimiento administrativo constitutivo (tiene por objeto que se emita la resolución que contiene la decisión de la administración del Estado fundada en ley); procedimientos administrativos de revisión (tiene por objeto revisar una resolución que fué impugnada por alguna persona perjudicada para que se reestudie y se confirme o deje sin efecto total o parcialmente).

CAPÍTULO V

5. Fases del procedimiento administrativo.

La Constitución Política de Guatemala consagra el Derecho de Petición en los términos siguientes “Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de 30 días”.

Aspectos a analizar:

- **El Derecho de petición corresponde a los habitantes;** lo que legalmente equivale a la población, esta se divide en Vecinos y Transeúntes, pero con residencia y domicilio constituido.
- **La autoridad administrativa está obligada a tramitar las peticiones;** esto significa que ninguna autoridad, funcionario o empleado público, negará trámite a la petición que le sea presentada, aún cuando su redacción sea defectuosa e irrespetuosa; en caso de negativa a recibir la petición para su trámite dá lugar a la Acción de Amparo.

- **La Constitución establece la obligación de resolver;** en tal sentido ninguna petición quedará sin resolución, el incumplimiento de esta obligación configura el delito de incumplimiento de deberes según establece el artículo 419 del Código Penal.

- **El tiempo para resolver la petición y notificar la resolución no podrá exceder de 30 días hábiles;** esta interpretación es justa y correcta puesto que coincide con el denominado plazo justo, equivalente al tiempo razonable y necesario, no acatar el término constitucional produce la causal de negligencia y el delito de incumplimiento de deberes.

- **La Constitución no establece límite menor para resolver y notificar;** algunas peticiones se podrán resolver y notificar inmediatamente antes del cumplimiento de 30 días.

- **Si algún artículo de alguna ley excede los 30 días hábiles fijados por la Constitución;** el artículo que establezca dicho exceso es contrario a esta y será considerado nulo ipso jure por aplicación del artículo 175 primer párrafo de la Constitución; este es un mecanismo de protección, que declara nulas las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales. Ejerciendo dicho Derecho de Petición, se desencadena una serie de fases las que conforman el procedimiento administrativo, entre otras están las siguientes:

5.1 Memoriales o formularios.

Los escritos o papeles que contienen determinada petición se conocen con el nombre de “memoriales” o “formularios”; los requisitos de dichos memoriales o formularios figuran en las leyes y reglamentos y si estos no figuran en tales, la autoridad podrá invocar la aplicación supletoria de los requisitos previstos en la ley civil para los escritos iniciales.

5.2 Requerimiento.

El requerimiento es el derecho de petición que una autoridad dirige a los particulares y a otra autoridad pública; no está sujeto a requisitos formales pero si a requisitos de fondo. Esto significa que para requerir debe existir fundamento legal que respalde la petición de la autoridad.

El memorial y el formulario por un lado y el requerimiento por el otro, constituyen dos formas de iniciar el procedimiento administrativo. En tanto que el memorial y el formulario obligan a dictar una o varias providencias que ordenan trámites internos, el requerimiento contenido en una providencia, luego de ser notificada obliga, a conceder audiencia al particular o a la autoridad pública.

5.3 Providencias.

Memoriales, formularios y requerimientos se tramitan por medio de providencia que contiene la orden o las ordenes de lo que se debe hacer o no hacer, adecuadamente, preparando el fundamento razonado de la resolución definitiva. La orden o las ordenes, es importante para ganar tiempo, evitar errores y obtener buenos resultados. Cada orden se da, de acuerdo con la petición. Esta puede referirse a diversos asuntos: antecedentes, informes, documentos, inspecciones o expertajes, auditorias administrativas o fiscales, dictámenes técnicos y jurídicos, estudios, análisis...Entonces providencia se entiende como la disposición que toma la autoridad administrativa de hacer lo necesario y lo más conveniente antes de dictar la resolución definitiva; la providencia no es una resolución, es una providencia y nada más. Comentarios al respecto de las providencias:

- Cuando la ley lo establece si debe sujetarse a requisitos, de lo contrario el funcionario y el empleado cuentan con cierta libertad.
- En cada providencia debe calcular y fijar cierto tiempo suficiente y necesario para cumplir la orden.
- Las ordenes de hacer o no hacer son puramente internas y surten efectos dentro de la organización en que se emiten.
- Usualmente las providencias no están sujetas a impugnación.
- La responsabilidad derivada de la providencia recae en el funcionario y en el empleado que firma.
- Se pueden ordenar las providencias que sean necesarias y puedan cumplirse dentro del término de 30 días hábiles, tiempo constitucional establecido para resolver, excepto que la ley fije un tiempo menor.
- Las providencias no se notifican.

5.4 Dictamen jurídico.

Es la opinión jurídica manifestada por Abogado en determinada materia jurídica. En todo dictámen jurídico, la opinión del Abogado se “requiere” en el sentido de que la opinión jurídica se solicita. Este formalismo excluye la opinión de oficio y se basa en la dependencia del abogado al funcionario ejecutivo. El hecho de que un dictamen no se base en el requerimiento no afecta la validez de la opinión jurídica y la responsabilidad del Abogado. Comentarios al respecto:

- El fundamento de todo dictamen jurídico es la independencia de criterio.
- El dictamen obliga al Abogado a fundamentar su criterio en la investigación y en el estudio jurídico.
- El dictamen siempre contiene la opinión personal del profesional requerido.
- En cada materia jurídica de preferencia debe ser requerido el abogado especializado en el tema.
- Los dictámenes pueden ser personal y conjunto, ya sea si son emitidos por un solo Abogado o por varios.
- El Abogado asume toda la responsabilidad si la resolución de fondo se basa en su dictamen, de lo contrario será responsabilidad del funcionario público (dictamen vinculante).

5.5 Resolución.

Las decisiones administrativas se toman por medio de resoluciones. Estas deben reunir las bases legales de toda decisión administrativa: competencia, declaración de voluntad, objeto y forma. La autoridad administrativa está obligada a resolver las peticiones e impugnaciones que reciba. La resolución equivale a una decisión administrativa tomada por determinada autoridad administrativa para resolver determinado problema planteado en el escrito de petición o en el de impugnación (que también es una forma de petición). Comentarios al respecto:

- Actualmente solo cabe considerar como válida la existencia de la resolución de fondo y de forma en relación con el escrito de petición inicial o con el escrito de impugnación.
- La enumeración de requisitos en la leyes genera su observancia obligatoria.
- La resolución dictada sin algún requisito legal, debe considerarse inválida por violación de la ley.

- La enumeración de requisitos atenta contra los principios de informalidad, celeridad, sencillez y eficacia del trámite.
- La informalidad permite a la autoridad dictar resoluciones adoptando una forma sencilla, libre, sin atadura a los requisitos legales.
- Toda resolución debe fundamentarse en consideraciones, razones y motivos técnicos y legales que justifiquen su emisión.
- El término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones es de 30 días hábiles.
- Todos los demás plazos si son contrarios al plazo establecido en la Constitución, son inconstitucionales.

5.6 Notificación.

En el procedimiento administrativo la notificación no es acto; en lo administrativo no existe el acto de notificación, esta no produce consecuencias jurídicas, es una condición o un paso que puede omitirse en ciertas situaciones, pero que en todo caso, da noticia e informa al interesado sobre la decisión tomada por el funcionario y empleado público. Comentarios al respecto:

- Tan pronto como se emite la resolución surge la obligación de notificar al interesado.
- La notificación efectuada genera el derecho de impugnación, este se fundamenta en el derecho de defensa reconocido en la Constitución Política (art. 12º).
- La notificación tiene lugar en cualquier hora hábil del día, dentro de la jornada ordinaria de trabajo y el término legal de impugnación principia a correr al día siguiente, y este término se cuenta por días enteros, no por horas.
- No se toma en cuenta el día de la notificación, sino que se toma en cuenta a partir del día siguiente.
- Las leyes establecen los requisitos legales que debe contener, la autoridad administrativa no debe suponerlos o fijarlos sin incurrir en violación de la ley.
- La doctrina procesal administrativa acepta normalmente la posibilidad de que el interesado se dé por notificado.
- La ley establece que las resoluciones serán notificadas a los interesados personalmente o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación.

- El término legal de la notificación de las resoluciones administrativas será de 30 días hábiles según está establecido en la Constitución Política y en este sentido no se podrá prolongar dicho término sin incurrir en violación a dicha Constitución.

5.6.1 Problemas que se pueden plantear:

5.6.1.1 Falta de notificación: No hay otra forma de enterar al interesado del contenido de la resolución; si el procedimiento llega a la fase de ejecución sin notificación de la resolución, la violación del derecho de defensa plantea la nulidad de la resolución y del procedimiento en que se produzca; para subsanar esta falta existe la facultad de darse por notificada la persona interesada.

5.6.1.2 Notificación defectuosa por contener error: En el derecho procesal administrativo, el error se corregirá antes de la fase o diligencia siguiente, puesto que si el interesado prosigue el trámite sin señalar el error, el error desaparece y la notificación se tiene por válida.

5.6.1.3 Si el interesado señala el error de la notificación, la respuesta de la administración es hacer la corrección: El interesado no podrá pedir la nulidad sino la corrección del error o defecto. En la administración pública guatemalteca es más difícil notificar que resolver, por la falta de normas administrativas que regulen la notificación con la debida informalidad.

CAPÍTULO VI

6. Los medios de impugnación de la resoluciones administrativas.

6.1 Diligencias previas.

A efecto de poder demandar al Estado y sus organizaciones, los particulares, previo, deben agotar la reclamación previa o “Diligencias Previas”. El concepto de Diligencias Previas abarca todo el procedimiento administrativo, tanto el que inicia el particular como el que inicia la administración pública. En ambos procedimientos se incluyen los **recursos administrativos**. Las Diligencias Previas legalmente previstas en el caso de nuestro país eliminan toda posibilidad de poder presentar un recurso contencioso administrativo sin previa culminación del procedimiento administrativo.

6.2 Vía administrativa o vía gubernativa.

Se le denomina VIA ADMINISTRATIVA, cuando los Recursos Administrativos se tramitan y se resuelven dentro de la esfera de la Administración Pública. Por mandato legal es

imperativo agotarla para obtener el derecho, de poder recurrir a la vía judicial a través del proceso de lo Contencioso-Administrativo o al Amparo.

6.3 Justicia administrativa.

Es la facultad o el poder que poseen los administrados (particulares) de exigir a los órganos administrativos, que las decisiones que emanen de ellos sean basados en los PRINCIPIOS DE LEGALIDAD y DE JURIDICIDAD. **“Esos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo”²⁵**. Para rectificar las resoluciones que se encuentran debidamente notificadas por el órgano administrativo, y que resultan en perjuicio o afectan los derechos de los administrados es que surgen los recursos administrativos, como la facultad o potestad que la ley otorga a los particulares, para oponerse a tales decisiones.

6.4 Recurso.

Es el procedimiento que formula objeciones a la decisión administrativa con forma de resolución administrativa, a la que se imputa algún defecto de forma y de fondo, con la finalidad de corregir o eliminar ese defecto.

6.5 Recursos administrativos o medios de impugnación.

Son un medio de control directo o una facultad que la ley le otorga a los particulares, para oponerse a las resoluciones o actos de los órganos administrativos que les afecten en sus intereses.

6.6 Características.

Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- a. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

²⁵ Op. Cit. Pág. 434.

- b. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quien debe plantearse el Recurso Administrativo.
- c. Fijación legal del plazo dentro del cual se debe interponer el Recurso Administrativo.
- d. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del medio de impugnación.
- e. Fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.
- f. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo del asunto, ya sea revocando, modificando o confirmando la resolución impugnada.

Legalmente los procedimientos en el trámite de los recursos ordinarios administrativos tienen implícita la obligación de resolver, tomando en cuenta principalmente el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

6.7 Las fases o etapas de los procedimientos de impugnación en general puede ser los siguientes:

- a) **Que exista una resolución administrativa:** Que debe estar legalmente notificada y que la misma afecte los derechos e intereses de los particulares.
- b) **La existencia legal de un recurso administrativo o medio de impugnación:** que el particular pueda plantear en contra de esa resolución que le afecta.
- c) **Plazo para plantear el medio de impugnación o recurso administrativo:** Legalmente debe existir un plazo a efecto que el particular tenga un límite de tiempo para plantear el medio de impugnación.
- d) **Procedimientos intermedios:** si el órgano ante quien se plantea el recurso es Subordinado, implica que el recurso se plantea ante el órgano que emitió la resolución y el expediente debe ser elevado al superior jerárquico a efecto que el recurso lo resuelva este.
- e) **Órgano que debe emitir la resolución administrativa al recurso planteado:** En este caso resuelve el superior jerárquico o bien lo resuelve el mismo órgano que emitió la resolución.
- f) **El plazo para resolver el recurso:** Debe existir un plazo dentro del cual el órgano administrativo debe resolver el recurso.

- g) **Audiencias y dictámenes:** En los recursos que se interponen ante la Administración Pública Centralizada, existen audiencias como a la Procuraduría General de la Nación, Sección de Consultoría y a su Consejo Técnico si lo cree oportuno.
- h) **Efectos de la falta de resolución al recurso:** en este caso se dá lo que se denomina SILENCIO ADMINISTRATIVO y como consecuencia de ello se puede obligar al órgano administrativo a que resuelva por medio de la interposición del Amparo, esperar a que resuelva indefinidamente el recurso o dar por resuelto desfavorablemente el recurso y por agotada la vía administrativa para el solo efecto de proceder judicialmente por medio del PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
- i) **Conclusión de los recursos:** Cuando el recurso administrativo es resuelto desfavorablemente, significa que la resolución administrativa fué confirmada, esto implica que la resolución *causó estado*, esto implica que se agoto la vía administrativa o gubernativa, no existe recurso pendiente dentro de esta vía, por lo tanto el particular puede acudir a la vía judicial.

CAPÍTULO VII

7. Recursos administrativos en la administración centralizada Guatemalteca.

7.1 Clasificación.

La clasificación de los recursos administrativos es producto de la doctrina y la legislación. Cuando hablamos de doctrina tenemos que referirnos a todos aquellos teóricos que han ahondado en el tema, es así como en el año 1927 **Merkl**²⁶ afirma que en la administración pública normalmente procede ejercitar dos recursos: reposición y apelación. Otros teóricos siguen los pasos de Merkl. Entre ellos **Vedel**²⁷ quien afirma que en la administración pública de ordinario se ejercitan dos recursos:

7.1.1 Recurso de gracia:

²⁶ Citado por Jorge Mario Castillo González, **Derecho procesal administrativo, Tomo II**. Pág. 431.

²⁷ Op. Cit. Pág. 431.

Nombre que la administración francesa dá al recurso de reposición, que se interpone ante la misma autoridad que ha tomado la decisión, con la intención de conseguir de tal autoridad, su reforma o anulación; y

7.1.2 Recurso jerárquico o de apelación:

Que se interpone ante una autoridad suprema de la que dictó la resolución administrativa.

Vedel y Consuelo Sarria Olcos²⁸, ambos sostienen que el recurso jerárquico, nombre técnico de la apelación, procede en el supuesto de que la legislación no establezca recurso. Vedel llega más lejos al sostener que incurre en exceso de poder (abuso de poder) el funcionario que se niegue a tramitar el recurso de apelación por el hecho de no estar previsto expresamente en la ley, o que lo rechace argumentando que su condición de superior jerárquico lo vincula a la decisión del subordinado y que por lo mismo no puede conocer en apelación. El único requisito que exige el recurso de apelación es que el funcionario que dicte la resolución sea subordinado de un funcionario superior o supremo.

Al clasificar los recursos administrativos Merkl los divide en dos grupos:

Recursos ordinarios: reposición y apelación; y

Recursos extraordinarios: revisión del procedimiento, restablecimiento a la situación anterior y modificación o derogación de oficio.

La anterior clasificación es la base para sostener que en toda administración técnicamente proceden dos recursos: reposición y apelación, no más. **Reposición** que se interpone ante el mismo funcionario que dictó la resolución, con el objeto de que revoque o modifique su decisión. **Apelación** que se interpone ante el superior del funcionario que dictó la resolución a efecto que se revoque o modifique la decisión del subordinado.

La Ley de lo Contencioso Administrativo regula dos recursos ordinarios: revocatoria y reposición. Admite dos excepciones, en materia laboral y en materia tributaria, no de recurso en cuanto son los mismos, sino de procedimiento en cuanto se establecen procedimientos de excepción.

²⁸ Op. Cit. Pág. 431.

7.2 Recursos ordinarios administrativos contenidos en la Ley de Lo Contencioso Administrativo Decreto Número 119-96 y su reforma Decreto Número 98-97.

7.2.1 Recurso de revocatoria.

7.2.1.1 Procedencia:

Procede este recurso, en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Artículo 7°.

7.2.1.2 Forma de interposición:

Se interpondrá por escrito en memorial. Artículo 7°.

7.2.1.3. Requisitos del memorial de interposición: Artículo 11°.

- Autoridad a quien se dirige.
- Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones.
- Identificación precisa de la resolución que impugna, fecha de notificación de la misma.
- Exposición de los motivos por los cuales se recurre.
- Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse en sustitución de la impugnada.
- Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la impresión digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

7.2.1.4 Ante quién se interpone:

Se interpone ante el órgano administrativo que hubiere dictado la resolución. Artículo 7°.

7.2.1.5 Plazo de interposición del recurso:

El recurso se interpondrá dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación de la resolución que afecta los derechos e intereses del particular. Artículo 7°.

7.2.1.6 Procedimiento intermedio:

La autoridad que dicta la resolución recurrida eleva las actuaciones al respectivo ministerio o al órgano superior de la entidad impugnada, con informe circunstanciado dentro de los cinco (5) días a la interposición del recurso. Artículo 8°.

7.2.1.7 Legitimación:

Dichos recursos podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo. Artículo 10°.

7.2.1.8 Tramitación:

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

- A todas las personas interesadas en el expediente y hayan señalado lugar para ser notificadas.
- Al órgano asesor, técnico o legal, si existe.
- A la procuraduría general de la nación.

7.2.1.9 Plazo de las audiencias:

El plazo de las audiencias serán de cinco (5) días para cada uno en el orden indicado; dichos plazos son perentorios e improrrogables Artículo 13°.

7.2.1.10 Diligencias para mejor resolver:

La autoridad que conozca del recurso tiene facultad para ordenar, antes de emitir la resolución y después de haberse evacuado las audiencias o de transcurrido su plazo la práctica de las diligencias que estime convenientes para mejor resolver.

7.2.1.11 Plazo de prácticas para mejor resolver:

Las diligencias para mejor resolver no pueden exceder de diez (10) días, porque los mismos son adicionales al plazo establecido para resolver.

7.2.1.12 Plazo para dictar la resolución final.

Dentro de quince (15) días de finalizado el trámite, se dictará la resolución final.

7.2.1.13 Competencia de la autoridad superior:

La autoridad superior deberá examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución recurrida, no encontrándose limitada a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente. Artículo 15°.

7.2.1.14 Resultado de la resolución final:

La resolución final deberá revocar, confirmar o modificar la resolución recurrida. Artículo 15°.

7.2.1.15 Silencio administrativo:

Transcurridos treinta (30) días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución se tendrá para el efecto de usar la vía contencioso administrativa por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso. Artículo 16°.

7.2.1.16 Facultad de el administrado:

En caso de que se dé el silencio administrativo, el administrado podrá accionar por medio del Amparo, para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio. Artículo 16°. Segundo párrafo.

7.2.2 Recurso de reposición:**7.2.2.1 Procedencia:**

Procede este recurso, contra las resoluciones dictadas por los ministerios y contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores individuales o colegiadas de las entidades descentralizadas o autónomas. Artículo 9°.

7.2.2.2 Forma de interposición:

Se interpondrá por escrito en memorial. Artículo 9°.

7.2.2.3 Requisitos del memorial de interposición: Artículo 11°.

- Autoridad a quien se dirige.

- Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones.
- Identificación precisa de la resolución que impugna, fecha de notificación de la misma.
- Exposición de los motivos por los cuales se recurre.
- Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse en sustitución de la impugnada.
- Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la impresión digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

7.2.2.4 Ante quién se interpone:

Se interpone ante la autoridad recurrida. Artículo 9º, primer párrafo.

7.2.2.5 Plazo de interposición del recurso:

El recurso se interpondrá dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación de la resolución que afecta los derechos e intereses del particular. Artículo 9º, primer párrafo.

7.2.2.6 Legitimación:

Dichos recursos podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo. Artículo 10º.

7.2.2.7 Tramitación:

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

- A todas las personas interesadas en el expediente y hayan señalado lugar para ser notificadas.
- Al órgano asesor, técnico o legal, si existe.
- A la procuraduría general de la nación.

7.2.2.8 Plazo de las Audiencias:

El plazo de las audiencias serán de cinco (5) días para cada uno en el orden indicado; dichos plazos son perentorios e improrrogables Artículo 13º.

7.2.2.9 Diligencias para mejor resolver:

La autoridad que conozca del recurso tiene facultad para ordenar, antes de emitir la resolución y después de haberse evacuado las audiencias o de transcurrido su plazo la práctica de las diligencias que estime convenientes para mejor resolver. Artículo 14°.

7.2.2.10 Plazo de prácticas para mejor resolver:

Las diligencias para mejor resolver no pueden exceder de 10 días, porque los mismos son adicionales al plazo establecido para resolver. Artículo 14°.

7.2.2.11 Plazo para dictar la resolución final.

Dentro de quince (15) días de finalizado el trámite, se dictará la resolución final. Artículo 15°.

7.2.2.12 Competencia de la autoridad impugnada:

La autoridad impugnada deberá examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución recurrida, no encontrándose limitada a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente. Artículo 15°.

7.2.2.13 Resultado de la resolución final:

La resolución final deberá revocar, confirmar o modificar la resolución recurrida. Artículo 15°.

7.2.2.14 Silencio administrativo:

Transcurridos treinta (30) días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución se tendrá para el efecto de usar la vía contencioso administrativa por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso. Artículo 16°.

7.2.2.15 Facultad del administrado:

En caso de que se dé el silencio administrativo, el administrado podrá accionar por medio del Amparo, para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio. Artículo 16°. Segundo párrafo.

7.3 Recursos ordinarios administrativos contenidos en el Código Tributario Decreto Número 6-91 y su reforma Decreto Número 58-96.

El artículo 17°. De la Ley de lo Contencioso Administrativo establece los recursos administrativos de revocatoria y de reposición, como los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública, centralizada y descentralizada o autónoma; este artículo establece dos excepciones, el Decreto Número 98-97 del Congreso de la República establece una de ellas, adicionando al artículo 17 el artículo 17 “Bis”; el texto de la ampliación establece: “Excepciones. Se exceptúan en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley, para la sustanciación de los Recursos de Reposición y Revocatoria, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente”.

Por lo que procederemos a determinar cual es el procedimiento para la resolución de los recursos de revocatoria y de reposición contenidos en el Código Tributario, ya que es materia de nuestra investigación.

7.3.1 Recurso de revocatoria.

7.3.1.1 Procedencia:

Este recurso administrativo procede contra las resoluciones de la administración tributaria. Artículo 154°.

7.3.1.2 Por quienes pueden ser revocadas las resoluciones de la Administración Tributaria:

Pueden ser revocadas de oficio por la misma autoridad administrativa (mientras no estén consentidas por los interesados) o a instancia de parte. Artículo 154°.

7.3.1.3 Forma de interposición:

En el caso que sea a instancia de parte, se interpondrá por escrito en memorial. Artículo 154º segundo párrafo.

7.3.1.4 Requisitos del memorial de interposición: Artículos 122 y 154º, tercer párrafo.

- Designación de la autoridad, funcionario o dependencia a que se dirija. Si la solicitud se dirigió a funcionario, autoridad o dependencia que no tiene competencia para conocer del asunto planteado, de oficio y a la mayor brevedad posible la cursará a donde corresponda, bajo su responsabilidad.
- Nombres y apellidos completos del solicitante, idicación de ser mayor de edad, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio y lugar para recibir notificaciones. Cuando el solicitante no actúe en nombre propio deberá acreditar su personería.
- Relación de los hechos a que se refiere la petición.
- Peticiones que se formulen.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante.

Si el solicitante no sabe o no puede firmar, lo hará otra persona a su ruego.

La omisión de uno o varios de los requisitos antes enumerados, no será motivo para rechazar la solicitud. La administración tributaria no podrá negarse a recibir ninguna gestión formulada por escrito.....Todo rechazo deberá ser debidamente razonado y fundamentado en ley.

Si del escrito que se presente se desprende la inconformidad o impugnación de la resolución se tramitará como revocatoria aunque no se mencione expresamente este vocablo. Artículo 154 tercer párrafo.

7.3.1.5 Ante quién se interpone:

Se interpone ante el funcionario que dictó la resolución o practicó la rectificación. Artículo 154º, segundo párrafo.

7.3.1.6 Plazo de interposición del recurso:

El recurso se interpondrá dentro de los diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la última notificación de la resolución que afecta los derechos e intereses del particular. Si no se interpone el recurso dentro del plazo antes citado, la resolución quedará firme. Artículo 154°, segundo párrafo.

7.3.1.7 Procedimiento intermedio:

El funcionario ante quien se interponga el recurso, se limitará a RESOLVER, sobre dos cuestiones:

a) Conceder el trámite del expediente:

Si concede el recurso, no podrá seguir conociendo del expediente administrativo y se concreta a elevar las actuaciones al Ministerio de Finanzas Públicas.

Plazo para elevar el expediente:

Lo elevará dentro de un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la resolución.

b) Denegar el trámite del expediente:

Si el recurso es denegado el órgano subordinado debe razonar el rechazo.

7.3.1.7.1 Ocurso.

7.3.1.7.1.1 Procedencia:

Procede la interposición del ocurso cuando la Administración Tributaria deniegue el trámite del Recurso de Revocatoria.

7.3.1.7.1.2 Ante quién se interpone:

La parte agraviada tiene la facultad de OCURRIR directamente al Ministerio de Finanzas Públicas.

7.3.1.7.1.3 Plazo de la interposición:

Se debe interponer dentro del plazo de tres (3) días hábiles siguientes al de la notificación de la denegatoria, pidiendo se le conceda el trámite del recurso de revocatoria.

7.3.1.7.1.4 Procedimiento intermedio:

El Ministerio de Finanzas Públicas debe:

- Remitir el ocurso a la dependencia que denegó el trámite del recurso de revocatoria para que informe al respecto. 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.
- **Plazo para que la dependencia informe:**
Cinco (5) días Hábiles.
- Si así lo estima necesario, la autoridad jerárquica superior, puede pedir el expediente original.

Una vez obtenido el informe solicitado o el expediente original el Ministerio de Finanzas Públicas, puede proceder en dos sentidos:

- a) **Si concede el ocurso:** es debido a que encuentra improcedente la denegatoria del recurso de revocatoria y deberá entrar a conocer el recurso de revocatoria planteado.

El Ministerio de Finanzas Públicas al conceder el ocurso procederá a:

- **Recabará dictamen de:**
La Unidad de Dictámenes en Recursos Administrativos de la Dirección Superior del Ministerio o de la dependencia a la que este acuerde asignar las correspondientes atribuciones técnicas, si lo estima necesario.
 - **Plazo para rendir este dictámen:**
Deberá rendirse dentro del plazo de quince (15) días hábiles.
 - **Dará audiencia:**
A la Procuraduría General de la Nación.
 - **Plazo de la audiencia:**
Durante quince (15) días hábiles.
- b) **Si se declara sin lugar el ocurso:** le deberá imponer al ocurrente una multa de Q1,000.00 y se ordenará el archivo del ocurso.

7.3.1.8 Período de prueba:

Cuando se discutan cuestiones de hecho, el período de prueba será de treinta (30) días hábiles, el cual no podrá prorrogarse. Artículo 143°.

7.3.1.9 Plazo para conceder o denegar el recurso de revocatoria:

La Administración debe emitir la resolución concediendo o denegando el recurso de revocatoria, dentro de los QUINCE (15) días hábiles de interpuesto el recurso.

7.3.1.10 Efecto del incumplimiento del plazo para conceder o denegar el trámite del recurso de revocatoria:

La falta de aceptación o negación del trámite del recurso de revocatoria en el plazo indicado por la ley, ocasiona como consecuencia que se tiene por concedido el recurso y deben elevar el expediente al Ministerio de Finanzas Públicas. Artículo 155°.

7.3.1.11 Sanciones por el incumplimiento anterior:

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, la primera vez con suspensión en el trabajo sin goce de sueldo por quince (15) días, la segunda vez, con suspensión en el trabajo sin goce de sueldo por treinta (30) días; y la tercera vez con destitución justificada de su puesto. Artículo 155°. segundo y tercer párrafo.

7.3.1.12 Legitimación:

Dichos recursos podrán interponerse por el contribuyente, el responsable o por su representante legal. Artículo 154° segundo párrafo.

7.3.1.13 Período de prueba:

Cuando se discutan cuestiones de hecho, el período de prueba será de treinta (30) días hábiles, el cual no podrá prorrogarse. Artículo 143°.

7.3.1.14 Diligencias para mejor resolver:

La Administración Tributaria, antes de dictar resolución final podrá de oficio o a petición de parte, acordar, para mejor resolver:

- a. Que se tenga a la vista cualquier documento que se crea conveniente.

- b. Que se practique cualquier diligencia que se considere necesaria o se amplíen las que ya se hubiesen hecho.
- c. Que se tenga a la vista cualquier actuación que sea pertinente.

7.3.1.15 Plazo de prácticas para mejor resolver:

Las diligencias para mejor resolver se practicarán dentro de un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. Artículo 144°. Tercer párrafo.

Contra esta resolución no cabrá recurso alguno.

7.3.1.16 Plazo para dictar la resolución final.

Dentro de treinta (30) días hábiles de elevado a su consideración el recurso, se dictará la resolución final.

7.3.1.17 Resultado de la resolución final:

El Ministerio de Finanzas Públicas resolverá revocando, confirmando, modificando o anulando la resolución recurrida. Artículo 154° quinto párrafo.

7.3.1.18 Silencio administrativo:

Transcurridos el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha en que las actuaciones se encuentren en estado de resolver, sin que se dicte la resolución que corresponde, se tendrá por agotada la instancia administrativa y por resuelto desfavorablemente el recurso de revocatoria, para el solo efecto de que el interesado pueda interponer el recurso de lo contencioso administrativo. Artículo 157°.

7.3.1.19 Facultad de el administrado:

Es optativo para el interesado, en este caso, interponer el recurso de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, podrá esperar a que se dicte la resolución que corresponda y luego interponer dicho recurso. Artículo 157 segundo párrafo.

7.3.1.20 Cuando el expediente se encuentra en Estado de Resolver:

Se entenderá luego de transcurridos treinta (30) días hábiles, contados a apartir de la fecha en que el expediente retorne de la audiencia conferida a la Procuraduría General de la Nación.

7.3.2. Recurso de reposición.

7.3.2.1 Procedencia:

Este recurso administrativo procede contra las resoluciones originarias del Ministerio de Finanzas Públicas. Artículo 158°.

7.3.2.2 Por quienes pueden ser revocadas las resoluciones de la Administración Tributaria:

Pueden ser revocadas de oficio por la misma autoridad administrativa (mientras no estén consentidas por los interesados) o a instancia de parte. Artículo 154° y 158°.

7.3.2.3 Legitimación:

Dichos recursos podrán interponerse por el contribuyente, responsable o por su representante legal. Artículo 154° segundo párrafo.

7.3.2.4 Forma de interposición:

En el caso que sea a instancia de parte, se interpondrá por escrito en memorial. Artículo 154° segundo párrafo y 158°.

7.3.2.5 Requisitos del memorial de interposición: Artículos 122 y 154°, tercer párrafo.

- Designación de la autoridad, funcionario o dependencia a que se dirija. Si la solicitud se dirigió a funcionario, autoridad o dependencia que no tiene competencia para conocer del asunto planteado, de oficio y a la mayor brevedad posible la cursará a donde corresponda, bajo su responsabilidad.
- Nombres y apellidos completos del solicitante, indicación de ser mayor de edad, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio y lugar para recibir notificaciones. Cuando el solicitante no actúe en nombre propio deberá acreditar su personería.
- Relación de los hechos a que se refiere la petición.
- Peticiones que se formulen.

- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante.

Si el solicitante no sabe o no puede firmar, lo hará otra persona a su ruego.

La omisión de uno o varios de los requisitos antes enumerados, no será motivo para rechazar la solicitud. La administración tributaria no podrá negarse a recibir ninguna gestión formulada por escrito.....Todo rechazo deberá ser debidamente razonado y fundamentado en ley.

7.3.2.6 Ante quién se interpone:

Se interpone ante el funcionario del Ministerio de Finanzas Públicas que dictó la resolución. Artículo 158° y 159°.

7.3.2.7 Plazo de interposición del recurso:

El recurso se interpondrá dentro de los diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la última notificación de la resolución que afecta los derechos e intereses del particular. Si no se interpone el recurso dentro del plazo antes citado, la resolución quedará firme. Artículo 154°, segundo párrafo.

7.3.2.8 Procedimiento intermedio:

El Ministerio de Finanzas Públicas al ser interpuesto el recurso de reposición procederá a:

- **Recabará dictamen de:**

La Unidad de Dictámenes en Recursos Administrativos de la Dirección Superior del Ministerio o de la dependencia a la que este acuerde asignar las correspondientes atribuciones técnicas, si lo estima necesario.

- **Plazo para rendir este dictámen:**

Deberá rendirse dentro del plazo de quince (15) días hábiles.

- **Dará audiencia:**

A la Procuraduría General de la Nación.

- **Plazo de la audiencia:**

Durante quince (15) días hábiles.

7.3.2.9 Período de prueba:

Cuando se discutan cuestiones de hecho, el período de prueba será de treinta (30) días hábiles, el cual no podrá prorrogarse. Artículo 143°.

7.3.2.10 Diligencias para mejor resolver:

El Ministerio de Finanzas Públicas, antes de dictar resolución final podrá de oficio o a petición de parte, acordar, para mejor resolver: Artículos 144°. 159°. Segundo y tercer párrafos.

- a. Que se tenga a la vista cualquier documento que se crea conveniente.
- b. Que se practique cualquier diligencia que se considere necesaria o se amplíen las que ya se hubiesen hecho.
- c. Que se tenga a la vista cualquier actuación que sea pertinente.

7.3.2.11 Plazo de prácticas para mejor resolver:

Las diligencias para mejor resolver se practicarán dentro de un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. Artículo 144°. Tercer párrafo; 159°. Segundo y tercer párrafos. Contra esta resolución no cabrá recurso alguno.

7.3.2.12 Plazo para dictar la resolución final.

La resolución por parte del Ministerio de Finanzas Públicas deberá ocurrir dentro de los setenta y cinco (75) días hábiles siguientes a la fecha de que se presentó el recurso correspondiente. Si acuerda diligencias para mejor resolver, este plazo se ampliará quince (15) días hábiles más. Artículo 159°. Tercer párrafo.

7.3.2.13 Sanciones por incumplimiento:

En caso no se emita resolución dentro del plazo de setenta y cinco (75) días hábiles siguientes a la fecha de que se presentó el recurso se impondrá la sanción correspondiente al funcionario o empleado público responsable, contenidas en los artículos 74 y 76 de la Ley de Servicio Civil, la primera vez con suspensión en el trabajo sin goce de sueldo por quince (15) días, la segunda vez, con suspensión en el trabajo sin goce de sueldo por treinta (30) días; y la tercera vez con destitución justificada de su puesto. Artículo 155°. segundo y tercer párrafo.

7.3.2.14 Resultado de la resolución final:

El Ministerio de Finanzas Públicas resolverá revocando, confirmando, modificando o anulando la resolución recurrida. Artículo 159°. segundo párrafo.

7.3.2.15 Silencio administrativo:

Transcurridos el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha en que las actuaciones se encuentren en estado de resolver, sin que se dicte la resolución que corresponde, se tendrá por agotada la instancia administrativa y por resuelto desfavorablemente el recurso de reposición, para el solo efecto de que el interesado pueda interponer el recurso de lo contencioso administrativo. Artículo 157°.

7.3.2.16 Facultad de el administrado:

Es optativo para el interesado, en este caso, interponer el recurso de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, podrá esperar a que se dicte la resolución que corresponda y luego interponer dicho recurso. Artículo 157 segundo párrafo.

7.3.2.17 Cuando el expediente se encuentra en Estado de Resolver:

Se entenderá luego de transcurridos treinta (30) días hábiles, contados a apartir de la fecha en que el expediente retorne de la audiencia conferida a la Procuraduría General de la Nación.

CAPÍTULO VIII**8 La funcionalidad de la unificación de prodedimientos de recursos administrativos en la administración pública centralizada guatemalteca**

Con la entrada en vigencia el veinte de febrero del año mil novecientos noventa y siete del DECRETO NUMERO 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo, se inicia la unificación de medios de impugnación y procedimientos en su tramitación de los recursos ordinarios

administrativos en toda la Administración Pública centralizada y descentralizada o autónoma de Guatemala; anteriormente a eso, cuando los interesados eran afectados por alguna resolución dictada por alguna organización administrativa, para ejercer el DERECHO DE DEFENSA establecido en el Artículo 12o. de la Constitución Política de la República de Guatemala, dependiendo la institución que hubiere dictado dicha resolución lesiva a los intereses del particular, este debía recurrir a la ley específica de esa institución, para interponer los recursos correspondientes, respetando el procedimiento específico para el trámite de ese recurso en particular. Para ese entonces existían más de cuarenta recursos administrativos con procedimientos distintos para el trámite y resolución de los mismos, por lo que la necesidad de la unificación de dichos procedimientos era más que imperiosa y necesaria, esto se logró como se indicó al inicio de este capítulo.

La Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto Número 119-96 en su artículo 17 establece “Ambito de los recursos”: “Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma; este artículo establece una excepción. Se exceptúan dice textualmente el citado artículo “aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social”. Posteriormente, el Decreto número 98-97 del Congreso de la República establece otra excepción, adicionando al artículo 17 el artículo 17 “Bis”. El texto de la ampliación es el que sigue: “**Excepciones.** Se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley, para la sustanciación de los Recursos de Reposición y Revocatoria, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente”. La intención del legislador de establecer dos medios de impugnación (dos recursos administrativos) para toda la administración pública, fué terminar con la diversidad de recursos y procedimientos. Con la entrada en vigencia del Decreto número 119-96 y su reforma Decreto número 98-97, el legislador termina con la diversidad de recursos pero no consigue terminar con la diversidad de procedimientos en cuanto que la Ley de lo Contencioso Administrativo, el Código de Trabajo y el Código Tributario establecen los mismos recursos (revocatoria y reposición) pero no establecen los mismos procedimientos para su trámite.

Afortunadamente, el legislador no establece otras excepciones, porque concluiría multiplicando los procedimientos y anulando la intención de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Las excepciones expresas, dos en total, impiden la aplicación de recursos y procedimientos “a sabor y antojo” de las autoridades. Legalmente existen dos recursos (revocatoria y reposición) y tres procedimientos (los establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, el Código de Trabajo y el Código Tributario). Si la intención del legislador emitiendo la Ley de lo Contencioso Administrativo fué la unificación de los recursos ordinarios y procedimientos de los mismos en toda la Administración Pública centralizada y descentralizada o autónoma, porqué entonces estableció dos excepciones en materia laboral y en materia tributaria para la aplicación de los procedimientos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo; eso es debido a que tanto los Ministerios de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Finanzas Públicas poseen competencia administrativa ya que forman parte del Organismo Ejecutivo según el artículo 193 de la Constitución Política de la República y el 19º. del Decreto número 114-97 del Congreso de la República Ley del Organismo Ejecutivo.

En relación a la excepción planteada en el artículo 17 “Bis”, en materia laboral se debe aplicar el procedimiento establecido en el Código de Trabajo para el trámite de los recursos de revocatoria y de reposición, se justifica debido a que atendiendo a la característica ideológica plasmada en dicho código que indica que el derecho de trabajo constituye un mínimo de garantías sociales, protectoras del trabajador, irrenunciables únicamente para este..... Los plazos en el trámite y resolución de dichos recursos son menores que los establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo debido a que es imperante que llegue primero la justicia y no el hambre del trabajador, por lo que un procedimiento excesivamente formalista y lento, iría en contra de los intereses de todo trabajador.

En relación a la excepción planteada en el artículo 17 “Bis”, en materia tributaria se debe aplicar el procedimiento establecido en el Código Tributario para el trámite de los recursos de revocatoria y de reposición, no se justifica pero se explica, por la presión de los grandes evasores de impuestos que requieren para sí trámites formalistas y complicados para finalmente evadir el pago de impuestos.

Como podemos observar la razón de la presente investigación fué investigar sobre la funcionalidad de la unificación de los procedimientos de los recursos ordinarios en la administración centralizada, puedo indicar, que las autoridades carecen de facultad para ampliar las excepciones legales mencionadas en los párrafos anteriores sin incurrir en **interpretación indebida de la ley y abuso de poder**, esta autoridad administrativa nunca podrá asumir en ningún caso las funciones legislativas que por mandato constitucional corresponden con exclusividad al Congreso de la República, artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala; si así lo hiciera incurre en el delito de usurpación de atribuciones artículo 433°. del Decreto número 17-73 Código Penal. La ley nos establece el campo y forma de aplicación de sus disposiciones por lo que ninguna autoridad administrativa debe ignorarlas, por el contrario se debe respetar y cumplir lo establecido en las respectivas leyes logrando con ello un DERECHO POSITIVO.

CONCLUSIONES

- 1.** Antes de la emisión del Decreto número 119-96, en la Administración Pública Guatemalteca existía más de cuarenta recursos administrativos ordinarios, cada cual basado en un procedimiento caprichoso.

2. La intención de tecnificar los medios de impugnación y establecer seguridad jurídica para los particulares, se encuentra en la Ley de los Contencioso Administrativo, regulando en sus artículos 7 y 9 lo relacionado a los RECURSOS DE REVOCATORIA Y DE REPOSICIÓN, estableciendo el ámbito de aplicación de ambos recursos a toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma.
3. Establece la ley que los recursos de revocatoria y de reposición constituyen los **únicos medios de impugnación ordinarios, y con ello señala dos medios de impugnación (dos recursos administrativos) y trata de terminar con la diversidad de recursos y procedimientos.**
4. En la ley se señala expresamente dos excepciones en recursos: en materia laboral y en materia tributaria para la sustanciación de los Recursos de Revocatoria y Reposición, observando los procedimientos establecidos en el Código de Trabajo y en Código Tributario, respectivamente, artículo 17 “Bis”.
5. La excepción prevista por el Legislador para el campo laboral **se justifica**, por la necesidad de que la justicia llegue antes que el trabajador desempleado, se quede sin ingresos para su sostenimiento y el de su familia.
6. La excepción prevista por el Legislador en el campo tributario, no se justifica pero se explica, por la presión económica que se requiere para los trámites formalistas y complicados para finalmente se perciban los impuestos.
7. Legalmente se acepta la existencia jurídica de **dos recursos ordinarios**, aunque sin justificación se establece de parte del legislador la posibilidad de **tres procedimientos administrativos** con distintas formalidades y tiempos. Es decisión del legislador que los recursos se podrán substanciar en tres procedimientos: **a)** procedimientos general establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo para organizaciones centralizadas y descentralizadas y autónomas; **b)** procedimiento de excepción establecido en el Código de Trabajo y cabe agregar en las Leyes Laborales Administrativas; **c)** y procedimiento de excepción establecido en el Código Tributario.
8. Las excepciones expresadas (**dos en total**) impiden la aplicación de recursos y procedimientos “a sabor y antojo” de las autoridades, en tal situación, las autoridades administrativas carecen de facultad para ampliar las excepciones legales sin incurrir en interpretación indebida de la ley y abuso de poder.

9. En relación a la funcionalidad de la unificación de los procedimientos de los recursos administrativos en la administración pública de Guatemala, concluyo que afirmativamente **es funcional** debido a que todas aquellas instituciones que poseían sus propios procedimientos para la resolución de sus recursos, los que contenían diferentes plazos, requisitos, etc, ahora de una forma simple y ordenada se deberán regir por lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96 y su reforma Decreto número 98-97.

RECOMENDACIONES

1. Si bien es cierto que la unificación de los procedimientos para el trámite y resolución de los recursos ordinarios administrativos en la administración pública centralizada ES FUNCIONAL, también es muy cierto que los legisladores al reformar la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto Número 119-96, por medio del Decreto Número 98-97, adicionaron al

artículo 17 el artículo 17 “Bis” una excepción, no debieron incluir dentro de esta al Código Tributario, ya que los procedimientos establecidos dentro de dicha ley para el trámite y resolución de los recursos de revocatoria y de reposición son más tardados en sus respectivos plazos, contradiciendo el principio de sencillez, rapidez, economía y eficiencia del Derecho Procesal Administrativo.

2. Es indispensable que los particulares se familiaricen con la Ley de Lo Contencioso Administrativo, debido a que en ella se encuentra plasmado el procedimiento general de tramitación de los dos recursos ordinarios de la administración pública centralizada guatemalteca; y con ello poder ejercer de una mejor forma el derecho de defensa consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala (artículo 12).

BIBLIOGRAFÍA:

ALVAREZ GENDÍN y BLANCO, Gabino. **Tratado general del derecho administrativo.** Barcelona, España: Bosch Casa Ed. Urgel, 1963.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. **Derecho procesal administrativo.** 4ª. ed.; Medellín, Colombia: Ed. señal, 1994.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Guatemala: Ed. mayté, 1995.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. mayté, 1995.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Ed. mayté, 1995.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 1t.; 13ª. ed.; Guatemala: Ed. Impresiones gráficas de guatemala, 2002.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho procesal administrativo**. 2t.; 13ª. ed.; Guatemala: Ed. impresiones gráficas de guatemala, 2002.

CERMESONI, Jorge E. **Derecho administrativo**. Segunda parte; Buenos Aires, Argentina: Ed. El coloquio, (s.f.).

DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: (s. e.), 1973.

DROMI, José Roberto. **Las funciones del Estado y los servicios públicos**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1979.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. 21ª. ed.; México: Ed. prorrúa, S.A., 1981.

GARCÍA MAYNES, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 26ª. ed.; México: Ed. prorrúa, S. A., 1977.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. 6ª. ed.; México: Ed. Casa enriga martinez users, ELSA, 1977.

PUIG PEÑA, Federico. **Compendio de derecho civil español**. Madrid, España: Ed. Ediciones pirámide, 1976.

PRAT, Julio A. **Derecho administrativo**. Montevideo, Uruguay: Ed. Acali, 1977.

RUÍZ CASTILLO DE JUAREZ, Crista. **Teoría general del proceso**. 1ª. Y 2ª. ed.; Guatemala: Ed. Mayte, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. 1t.; 6ª. ed.; México: Ed. Prorrúa, (s.f.).

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala de la Asamblea Nacional Constituyente de 1,945.

Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto No. 1-86, Asamblea Nacional Constituyente de 1,945; y su reforma Acuerdo No. 4-89.

Ley de Orden Público, Decreto 7º. De la Asamblea Nacional Constituyente de 1,945.

Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República y sus reformas.

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

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

Código Tributario, Decreto No. 6-91, y sus reformas.

Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto No. 40-94 del Congreso de la República.

Ley de Expropiación, Decreto Número 529 del Congreso de la República de Guatemala.

Código Municipal, Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Servicio Civil, Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala y su reglamento.

Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, Decreto No. 1126 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Número 57-92, y su Reglamento.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto Número 63-88 del Congreso de la República y su reglamento.

Ley de Probidad y de Responsabilidades, Decreto No. 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República.

Ley de Hidrocarburos, Decreto Ley 109-83 del Jefe de Estado y sus Reformas.

Ley de Minería, Decreto No. 48-97 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento.

Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Decreto No. 325 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Propiedad Industrial, Decreto No. 57-2000, y sus reformas.

Ley General de Cooperativas, Decreto 82-78 del Congreso de la República de Guatemala,
y su reglamento