

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

**CONSECUENCIAS E INCIDENCIAS DEL  
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,  
COMO PRODUCTO DE LA SOLUCION DE PROBLEMAS  
DE CASOS CONCRETOS**

**SILVIA MARITZA DE LA CRUZ MIJANGOS**

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2006

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación es de vital importancia, por cuanto establece los grandes problemas que afronta la sociedad guatemalteca en el tema de consecuencias e incidentes del procedimiento contencioso administrativo, como producto de la solución de problemas de casos concretos tales como procedimiento, impugnaciones y proceso.

El Estado garantiza el derecho de petición; asimismo, establece la acción constitucional de amparo, cuando nuestra solicitud no sea aceptada dentro del marco legal; esa es una razón por la cual los órganos administrativos deben colocar en lugar visible requisitos a seguir para que los particulares los cumplan, para efectuar su derecho. Un Estado democrático de derecho, busca garantizar de mejor forma nuestros derechos constitucionales, partiendo éste de los principios de legalidad y juridicidad, por el cual las personas pueden realizar todas las actividades que la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes les otorgan.

La administración pública constituye un pilar fundamental, en virtud de ser el medio para la aplicación de los servicios públicos iniciando desde el procedimiento.

Dentro del presente trabajo se han desarrollado cinco capítulos, de los cuales el primero: está relacionado con la administración pública, su naturaleza jurídica, principios, pasos de la función administrativa y clases de órganos administrativo; el segundo: el control de la actividad administrativa del Estado, administración del control técnico, control interno, control directo, control judicial, control constitucional, control parlamentario, control al respecto de los derechos humanos, control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas y sistema de control en justicia retenida y delegada; el tercero: la formación del expediente administrativo, características del procedimiento administrativo, principios, inicio de procedimiento administrativo, elementos del procedimiento administrativo, análisis

del expediente, clases de resoluciones y archivo del expediente; el cuarto: el procedimiento contencioso administrativo, su naturaleza jurídica, clases de contencioso administrativo, características, fases del procedimiento de impugnación y el quinto: establece la impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo.

Como estudiante una de las expectativas es que la presente investigación sea de mucho apoyo a aquellas personas interesadas a conocer sobre las causas e incidencia del procedimiento contencioso administrativo y su aplicación dentro de la normativa legal.

# ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

## CAPÍTULO I.

1. La administración pública	
1.1 Definición .....	1
1.2 Naturaleza jurídica.....	3
1.3 Principios.....	4
1.4 Pasos de la función administrativa.....	7
1.5 Clases de órganos administrativos.....	12
1.6 Naturaleza jurídica de los órganos administrativos.....	14
1.7 Clasificación de los órganos administrativos.....	15
1.8 Jerarquía administrativa.....	15
1.9 La competencia administrativa.....	22
1.9.1 Formas de organización de la administración pública.....	27

## CAPÍTULO II

2. Control de la actividad administrativa del Estado	
2.1 Administración del control técnico, de oficio, a petición.....	31
2.2 Control interno.....	31
2.3 Control directo.....	31
2.4 Control judicial.....	32
2.5 Control constitucional.....	32
2.6 Control parlamentario.....	33
2.7 Control al respeto de los derechos humanos.....	33
2.8 Control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas....	33
2.9 Sistemas de control en justicia retenida y justicia delegada.....	34
2.9.1 Sistemas de control en justicia retenida.....	34
2.9.2 Sistema de control en sistema delegada.....	34

### CAPÍTULO III

3. La formación del expediente administrativo	
3.1 Procedimiento administrativo.....	37
3.2 Características del procedimiento administrativo.....	37
3.3 Principios.....	38
3.4 Inicio del procedimiento administrativo.....	38
3.5 Elementos del procedimiento administrativo.....	39
3.5.1 Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia.....	39
3.5.2 El órgano administrativo.....	40
3.5.3 La competencia administrativa.....	40
3.5.4 El administrado.....	40
3.6 Análisis del expediente.....	41
3.7 Clases de resoluciones.....	41
3.7.1 Facultativo.....	41
3.7.2 Obligatorio.....	42
3.7.3 Vinculante.....	42
3.8 Archivo del expediente.....	42

### CAPÍTULO IV

4. El procedimiento contencioso administrativo	
4.1 Naturaleza jurídica.....	43
4.2 Clases de contencioso administrativo.....	44
4.2.1 Contencioso dispositivo.....	44
4.2.2 Contencioso contradictorio.....	44
4.2.3 Contencioso escrito.....	44
4.2.4 Contencioso no público.....	45
4.3 Características.....	45
4.4 Fases del procedimiento de impugnación.....	46
4.5 Impugnación.....	48
4.5.1 Recurso de responsabilidad.....	48
4.5.2 Recurso de aclaración y ampliación.....	48

4.5.3	Recurso de revocatoria.....	48
4.5.4	Recurso de reposición.....	48
4.5.5	Amparo.....	49
4.5.6	Recurso de casación.....	49
4.6	Procedencia del procedimiento contencioso administrativo.....	49
4.6.1	Procedimiento en Guatemala.....	50
4.7	Silencio administrativo.....	50
4.8	Mora y retardo administrativo.....	53

## CAPÍTULO V

5.	Impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo	
5.1	Impugnación.....	55
5.1.1	Recurso de aclaración y ampliación.....	55
5.1.2	Amparo.....	55
5.1.3	Recurso de casación.....	58
5.2	Ejecución de la sentencia.....	58
5.2.1	Remisión de antecedentes.....	59
5.2.2	Cumplimiento de la sentencia.....	59
	CONCLUSIONES.....	61
	RECOMENDACIONES.....	63
	BIBLIOGRAFÍA.....	65

## CAPÍTULO I

### 1. La administración pública

#### 1.1 Definición

Desde un punto de vista orgánico estructural, se le concibe como una organización integrada por órganos y entidades; es decir, las partes de la administración pública. Así mismo, la administración se configura a través de un organigrama jerárquicamente organizado. En consecuencia, la administración pública constituye un conjunto de órganos y entidades públicas estatales que desarrollan actividades oficiales para satisfacer las necesidades que la sociedad exige, bajo un órgano jurídico vigente.

Desde el criterio o enfoque funcional material, se refiere a las actividades materiales que se relacionan con las ramas que atiende, siendo éstas:

- a- Planificación,
- b- Decisión,
- c- Ejecución,
- d- Control y
- e- Asesoría.

Lo funcional y material se refiere a lo educativo, salud, seguridad, transporte, comunicaciones, obras públicas y otros servicios prestados por la administración pública.

La administración pública es el conjunto de órganos y entidades estatales que bajo la responsabilidad de funcionarios públicos realizan actividades de planificación, decisión, ejecución, control y asesoría, en todas las materias necesarias para satisfacer necesidades sociales, según el orden jurídico vigente.

Desde el punto de vista político, la administración pública puede ser prestacional, o subsidiaria. Es prestacional porque en nombre del Estado debe prestar todos los servicios y las obras públicas. Esto tiene como consecuencia que el Estado (administración pública), se convierta en empresario (empresa estatal, el Estado no lucra, es benefactor). Aquí se busca un Estado de bienestar social, el cual se caracteriza porque hay una sociedad democrática, el Estado se convierte en empresario porque presta servicios públicos, dando lugar a dos extremismos ideales como:

a) Sociedad totalmente liberalista:

- i. Izquierda extrema.
- ii. Comunismo.
- iii. No hay Estado.
- iv. Se acerca al socialismo.

b) Sociedad capitalista:

- i. Derecha extrema.
- ii. Neoliberalismo.
- iii. Globalización.

El Estado subsidiario se da en lo que anteriormente se conocía como izquierda (debemos tomar en cuenta que en Guatemala no están determinadas específicamente estas posturas ideológicas ya que se le concibe como país eminentemente democrático), en la llamada autogestión, el Estado es un servidor social, otorga orden y seguridad a los ciudadanos.

“Administración pública: Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr



el Bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”<sup>1</sup>

“Para la administración es un complejo orgánico integrado en el Poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituye el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo.”<sup>2</sup>

También en otra definición, son los medios de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulado en su estructura y funcionamiento normalmente por el derecho administrativo.

## 1.2 Naturaleza jurídica

La idea unitaria del derecho con mayor vigencia en el campo de la filosofía jurídica, no podría intentarse en su concepción ni en su estudio como ciencia, como disciplina científica. Sin embargo, y por el inmenso y variado campo de la actividad humana que el derecho regula, tiene necesariamente que admitirse la ramificación del mismo como una necesidad para su estudio y aplicación. De las diferentes clasificaciones o divisiones generalmente aceptadas, ha tenido y tiene singular importancia la distinción entre derecho público y derecho privado, distinción cuya raíz se encuentra en la necesidad y conveniencia de separar el campo jurídico que concierne al Estado y el campo jurídico que concierne al individuo, sin que por ello sea fácil o posible de lograr en su totalidad y a satisfacción de una rígida y exigente postura doctrinaria.

---

<sup>1</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo*, Tomo I. Pág. 5

<sup>2</sup> *Ibid*, Pág.7

### **1.3 Principios**

Los principios de la administración pública, constituyen la base fundamental sobre la cual debe valerse jurídico y socialmente el Estado para el cumplimiento de sus fines.

#### **a) Principio de legalidad**

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

#### **b) Principio de juridicidad**

Algunos autores prefieren la palabra juridicidad, pero ha de estimarse barbarismos por aceptar la primera la academia y rechazar, con su silencio la otra, la Constitución Política de la República de Guatemala tiene plasmada en su Artículo 221 la palabra juridicidad, el cual regula: "tribunal de lo contencioso administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tienen 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 controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...". En este caso, ni la Constitución Política de la República de Guatemala ni la ley indican que la administración pública y sus entidades deben actuar sobre la base del principio de juridicidad, pero desde el momento que la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que el tribunal de lo contencioso administrativo es contralor de la juridicidad,

significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a ella y en consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones. La aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al derecho.

Castillo, menciona que Jaramillo Betancourt enumera los siguientes principios:

- “Principio de igualdad ante la ley; en todas sus formas: igualdad ante la función pública, igualdad de los usuarios ante el servicio público, igualdad ante los funcionarios que estén en la misma categoría; e igualdad de las personas ante las cargas públicas.
- Principio de imparcialidad de la administración en el cumplimiento de sus cometidos o de la moralidad en el sentido que la administración pública actúa sin pasión y sin intereses personalistas, igualdad para todos.
- Principio de respeto: al derecho de defensa o principio “audi averam partem” según el cual la decisión que entraña un perjuicio grave para el administrado o para el funcionario, no debe tomarse sin que el interesado o afectado haya sido previamente oído o invitado a presentar sus puntos de vista.
- Principio de la no retroactividad de las decisiones administrativas.
- Principio del paralelismo de las formas. Según este principio una decisión no puede ser decretada, reformada, modificada, derogado y revocada sino por otra decisión dictada por la misma autoridad que dictó la primera y en

la misma forma. Ejemplos: una ley que es decisión general dictada por el Congreso; un acuerdo gubernativo que es una decisión general dictado por el Presidente de la República, o una resolución administrativa, que es una decisión individual, emitida por un Ministro de Estado, solo puede ser modificado o revocado por medio de otra resolución emitida por el Presidente o por el Ministro.

- Principio de que toda decisión administrativa debe fundamentarse en algún motivo; significa que toda decisión administrativa debe expresar las razones o consideraciones que justifican su contenido.
- Principio de que todo trabajo realizado en la administración pública debe ser adecuadamente remunerado: significa que las personas que trabajan en la administración pública deben recibir pago a cambio de sus servicios con el objeto de obtener su fidelidad y diligencia.
- Principio de que todo acto administrativo debe emitirse haciendo valer el interés general o público es decir el bien común”.<sup>3</sup>

#### **1.4 Pasos de la función administrativa**

Un elemento de síntesis que refleja el primer objeto de estudio de esta rama del derecho es el ejercicio de la función administrativa. Esta perspectiva de síntesis abarca el estudio del sujeto que ejerce dicha función o sea la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus órganos jurídicos, con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delegación o descentralizados entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial total del Estado, más la figura del ente regulador independiente de servicios públicos.

---

<sup>3</sup> Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo*, pág. 135.

La función administrativa es en esencia el que hacer de la administración pública e implica que también los pasos de la función administrativa deben ser para su desarrollo en una forma técnica y para los principios que la inspiran.

Gordillo establece: "También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales y aparece en ese caso el fenómeno de las personas públicas no estatales (algunas sociedades de economía mixta, corporaciones profesionales, etcétera) o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público, aspecto en el cual entran también dentro del objeto estudio del derecho administrativo."<sup>4</sup>

Algunos de los casos antes mencionados, lo constituyen el transporte urbano y la privatización de ciertos servicios públicos como la energía eléctrica, las comunicaciones telefónicas que en los últimos años han venido siendo traspasados a entes privados, siendo estos servicios públicos esenciales para el desarrollo económico y social del país.

Son partes de la función administrativa, la forma que adopta ese ejercicio los actos administrativos, los contratos administrativos, el procedimiento administrativo, que también son parte del derecho administrativo.

Hay que recordar que la administración debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad y bajo las reglas de competencia administrativa.

Es necesario también desarrollar los pasos de la administración pública que son parte esencial de la función administrativa, importantes y esencialmente son cinco: planificación, coordinación, organización, dirección, y control.

---

<sup>4</sup> Gordillo Agustín, **Derecho administrativo**, pág. V.

## **a) Planificación**

Significa la investigación, para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende.

La planificación implica ver hacia el futuro; para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas.

La planeación consiste por lo tanto en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarios para su realización.

Planear es hacer que ocurran cosas que, de otro modo no habrían ocurrido; equivale a trazar lo planos para fijar dentro de ello una futura acción.

La actividad de planificar tiene gran importancia, tanto como el quehacer de la administración pública, pues primero hay que establecer cuales son las necesidades, para posteriormente, ver hacia delante o en el futuro definir las acciones que se tienen que realizar para satisfacerlas.

El autor Reyes Ponce, hace una enumeración de las razones por las cuales planear es tan importante como hacer, indicando:

- “a.i) La eficiencia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación;
- a.ii) Así como en la parte dinámica lo central es dirigir, en la mecánica el centro es planear: si administrar es hacer a través de otros, necesitamos hacer planes sobre la forma como esa acción habrá de coordinarse;

a.iii) Todo plan tiende a ser económico; desafortunadamente, no siempre lo parece porque todo plan consume tiempo, que, por lo distante de su realización; puede parecer innecesario e infecundo;

a.iv) Todo control es imposible si no se compara con un plazo previo. Sin planes se trabaja a ciegas”<sup>5</sup>.

En general planificar significa hacer un estudio de las necesidades para un futuro realizar las acciones, para llenar esas necesidades.

La planificación se fundamenta en algunos principios tales como la precisión, de la flexibilidad y de la unidad.

En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica -SEGEPLAN.

## **b) Coordinación**

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

Algunos autores como Reyes Ponce analizan la coordinación como “la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la

---

<sup>5</sup> Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas**, pág. 165.

organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social. La planeación nos indica, que debe hacerse y cuando, mientras que la organización nos señala quienes, donde y como debe realizarlo”.<sup>6</sup>

Los principios de la coordinación son el primer paso práctico de la etapa dinámica, el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico y, es una función permanente porque en forma constante hay que estar integrando el organismo.

### c) **Organización**

La definición de la organización, claramente, la dan los autores Terry y Sheldon, mencionado por Reyes:

Terry “define la organización diciendo: es el arreglo de las funciones que se estimen necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignada a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas”.<sup>7</sup>

El proceso de combinar el trabajo que los individuos o los grupos deben efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles.

Organización implica estructurar la organización. Es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo con el fin de lograr los planes y objetivos. Corresponden a la mecánica administrativa y se refiere también a como se

---

<sup>6</sup> *Ibid*,pág. 256.

<sup>7</sup> *Ibid*,pág. 212.



van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

#### **d) Dirección**

La palabra dirección, viene del verbo dirigere, éste se forma a su vez del prefijo, intensivo, regere, regir, gobernar.

Significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador.

La dirección dice Reyes: mencionado por Calderón: "Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con mas frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente de tal forma que se cumpla en la forma adecuada, todas las ordenes emitidas".<sup>8</sup>

#### **e) Control**

Es 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.

También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorias, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos.

---

<sup>8</sup> Calderón, Ob. Cit; pág. 13.

Los medios de control deben de estar establecidos, sobre que personas o instituciones deben implementar el control, naturalmente en normas legales, para que éstos sean efectivos.

## **1.5 Clases de órganos administrativos**

### **a) Por su origen normativo**

Constituyen órganos constitucionales e infraconstitucionales o no constitucionales. Los primeros son los que emanan de la Constitución Política de la República de Guatemala directamente son de rango superior, (ejecutivo, legislativo y judicial).

Los órganos infraconstitucionales son normativamente subordinados o dependientes, pues derivan de leyes inferiores, (en el orden nacional, órganos consultivos, fiscalía, asesorías, tribunal de cuentas).

### **b) Por su composición**

Los órganos son individuales (unipersonales, monocráticos) y colegiados (colectivos, colegiales). Los órganos colegiados, como su nombre lo indica, son aquellos cuyo titular es un colegio, es decir una suma de personas físicas, las cuales actúan en virtud de una reglamentación especial que regula el quórum, mayoría, votaciones, deliberaciones, exteriorización de la voluntad.

Caso típico de órgano individual o unipersonal son los órganos del organismo ejecutivo: Presidente de la República, ministros, viceministros, directores generales. Los órganos colegiados como los consejos municipales, consejo superior universitario.

**d) Por su permanencia**

Son ordinarios o extraordinarios. Ordinarios son aquellos que desenvuelven una competencia normal preestablecida en la Constitución de la República, leyes y demás normas administrativas. Extraordinarios son los que se constituyen en momentos de emergencia que no están previstos normalmente.

**d) Por su jerarquía jurídico-política**

De acuerdo al grado de autoridad: de órganos superiores y órganos inferiores.

Los primeros impulsan, dirigen, controlan y nombran a los integrantes del órgano inferior. Ejemplo sería el órgano del Presidente de la República respecto al órgano del Ministro o al Director General.

**e) Por su modo de actuación**

Los órganos son simples o complejos.

El órgano simple puede ser individual o colegiado, en cuanto a su composición, es el que no se integra en su actuación con otros órganos. El órgano complejo, que nunca puede ser individual, es el que se integra con varios órganos. Hay actos del poder que necesitan para su existencia, validez o eficacia, la intervención simultánea o sucesiva de más de un órgano.

**f) De acuerdo con la distribución territorial de competencia**

Pueden ser centrales o locales. Los primeros son aquellos cuya competencia se desarrolla en todo el territorio del Estado, la provincia o el municipio; los segundos circunscriben su esfera de acción a un determinado territorio.

**g) De acuerdo con la distribución funcional de competencias**

Los órganos pueden ser generales y especiales, según tengan o no circunscrita su competencia a una materia especial.

**h) Según la actividad administrativa que desarrollan**

Son los órganos activos o consultivos y de control. Activos, como su nombre lo señala, son los que resuelven y forman la voluntad orgánica que después se le imputará al Estado. Consultivos, no emiten declaración de voluntad, sino una manifestación de juicio a través de dictámenes o informes. Órganos de control son los que fiscalizan la actividad estatal, sus actos y las personas.

**1.6 Naturaleza jurídica de los órganos administrativos**

Para establecer la naturaleza jurídica del órgano administrativo, es necesario analizar si las administraciones públicas son personas jurídicas o no, por lo que, al carecer de una existencia psicofísica, necesitan de una persona física que elabore, manifieste y ejecute su voluntad.

El órgano y la administración pública no son sujetos distintos, sino que constituyen un mismo ente, por lo que cada acto del titular del órgano, aunque constituya el ejercicio de una atribución conferida a éste, es considerado directa e

indirectamente un acto de aquella. Los órganos no pueden considerarse como sujetos de derecho con personalidad jurídica distinta de las personas a que pertenecen. El Estado y sus órganos no suponen una duplicidad de sujetos, como la que se da entre representante y representado.

Hay que recordar que el mismo Estado, al pretender cumplir a cabalidad con su finalidad y ante la imposibilidad de lograrlo por si mismo ha creado órganos administrativos descentralizados, a los que se les ha otorgado personalidad jurídica propia, aunque son órganos que pertenecen a la administración pública.

### **1.7 Clasificación de las resoluciones administrativas**

Las clases de resoluciones administrativas son:

- a) Las providencias: dirigen el procedimiento hacia la decisión final.
- b) Las resoluciones definitivas: resuelven el problema planteado a la petición inicial.
- c) Las resoluciones de recurso administrativo: resuelven la impugnación interpuesta contra resoluciones definitivas, y
- d) Las resoluciones de oficio definitivo.

### **1.8 Jerarquía administrativa**

Este es otro tema que es importante dentro de la disciplina que nos ocupa, puesto que la mayoría de órganos que se encuentran dentro de la administración pública guatemalteca, son centralizados y en consecuencia pertenecen a una escala jerárquica.

## a) Características

Dentro de la doctrina existen muchas características de la jerarquía administrativa, se tratará de buscar dentro de las diferentes obras de derecho administrativo, las características más importantes, puesto que dentro de los diferentes autores, se encuentran un sin número de características.

Cermesoni, le impone a la jerarquía las características siguientes:

- “Se trata de una relación entre órganos de un mismo ente administrativo; es decir, no se da entre distintos sujetos administrativos;
- El llamado poder jerárquico se da cuando hay centralización, desconcentración o delegación. El control administrativo cuando existe descentralización.
- La relación jerárquica se da entre un superior de grado, en la línea de competencia y en un órgano inferior; ambos tienen la misma competencia en razón de materia.
- La jerarquía es un poder que se da de manera total y constante; es decir de principio y existe siempre, aunque una norma no lo establezca expresamente.
- El poder jerárquico abarca la totalidad de órgano inferior, consecuencia de ello, es que el poder jerárquico permite controlar la legitimidad como también la oportunidad de actuar del órgano inferior.
- En relación jerárquica existe la posibilidad de recurrir a los actos del inferior jerárquico, es decir como recurso jerárquico”.<sup>9</sup>

Para el actor Rafael Bielsa, las características de la jerarquía las analiza desde los siguientes puntos de vista:

---

<sup>9</sup> Cermesoni, Jorge E., **Derecho administrativo**. pág. 24.

- “La jerarquía: como institución jurídico-política, tiene su función y dominio natural en el derecho público y especialmente en el derecho administrativo.
- La jerarquía en sentido formal: es la que se gradúa por escalafón administrativo; en su sentido substancial es la que se funda en los atributos propios del funcionario, el valor del título y la idoneidad efectiva, las cualidades personales.
- La institución de la jerarquía en dos modos de ejercicio
- El poder jerárquico de ordenar y revisar los actos del inferior;
- El derecho disciplinario”.<sup>10</sup>

Bielsa, más que todo analiza las características de la jerarquía administrativa desde el punto de vista del funcionario público superior, relacionado con los funcionarios subordinados de la administración pública, más que todo, de la organización centralizada.

#### **b) Potestades que origina**

Las potestades que origina la jerarquía, son los derechos que generan, es decir los límites que la misma tiene con relación a los subordinados.

Existe una gran cantidad de poderes o de potestades que los diferentes autores le atribuyen a la competencia sin embargo se tratará de analizar los más importantes.

Para Álvarez-Gendin, “entre los poderes que han de tener las autoridades jerárquicas se hallan los de: a) De revocación, b) de mando, c) disciplinarios, y d) de inspección”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Bielsa, Rafael, **La función pública**. pág. 49.

<sup>11</sup> Álvarez, Gendin Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. pág. 306.

- **Poder de revocación**

El poder de revocación es la voluntad del Estado que culmina en el vértice de la jerarquía. Si un órgano inferior tiene competencia para adoptar determinadas medidas, el superior puede revocarlas, unas veces de oficio, si ha habido delegación o desconcentración, y en la mayoría de casos a instancia de parte, por razones de legalidad hasta de oportunidad.

Desde este punto de vista hay que hacer notar que la revocación de los actos, cuando se realiza de oficio, debe observarse que el acto o resolución administrativa no se encuentre legalmente notificada y consentida por los interesados, pues en este caso solo el particular puede solicitar la revisión del acto o la resolución. Si hubiera lesividad por haber sido sometido a lo contencioso administrativo. Solo en caso de haber error de cálculo o de hecho, de oficio se puede revocar un acto o decisión administrativa.

Cuando la revocación es a instancia de parte, es porque el particular hace uso de los medios de control directo, como lo son los recursos administrativos. En este caso dentro de la administración centralizada, sería el caso del recurso de revocatoria o jerárquico y que el superior jerárquico debe resolver. Sin embargo, existen otros recursos jerárquicos, como lo es el recurso de reclamo, apelación, etc., que serán motivo de análisis dentro del curso de derecho procesal administrativo.

- **Poder de revisión**

Para otros autores como el profesor Meza Duarte, esta potestad se ve desde el punto de vista del poder de revisión, que indica: “La facultad de revisión o sea la intervención de los superiores en el régimen de los acuerdos y resoluciones de los inferiores. Esto es consecuencia obvia de la relación jerárquica que indica dependencia entre órganos y se realiza mediante los recursos jerárquicos por lo que el superior



conoce de los actos en su legalidad o en su oportunidad y conveniencia, cuando son impugnados por los particulares; ello puede provocar la anulación o suspensión de los efectos del acto”.<sup>12</sup>

Creemos que no solo a instancia de parte, es decir a través de los recursos administrativos, se puede revisar y como consecuencia revocar la actuación del subordinado, sino también la revisión de un acto y la revocación del mismo se puede dar de oficio por el superior jerárquico.

El poder de revocación deviene del poder de revisión, pues se encuentran íntimamente ligados, pues uno depende del otro, no obstante puede darse de oficio o a petición de parte.

- **Poder de mando**

El poder de mando expone Álvarez-Gendin, “se puede manifestar de tres formas órdenes, circulares e instrucciones. Las órdenes son adoptadas por el superior y van dirigidas a resolver un caso en concreto. Las circulares son órdenes dirigidas simultáneamente a varios órganos subordinados y sobre la cuestión concreta. Las instrucciones son normas para el funcionamiento y reorganización de uno o varios servicios.

El poder de mando como disciplinario y demás poderes de la jerarquía, están comprendidos dentro de una competencia o conjunto de atribuciones de un órgano administrativo, limitado por disposiciones generales y reglamentarias, y sólo puede hacer uso de las funciones que se le confiere, pues en caso contrario habría una extralimitación si se pretendiese ejercer tales funciones de mando respecto de los funcionarios de otra categoría o de atribuciones que correspondan a otra autoridad.

---

<sup>12</sup> Meza Duarte, Eric. *Introducción al derecho administrativo guatemalteco*. pág.85

En cuanto a la subordinación jerárquica respecto al poder de mando, se manifiesta un deber de obediencia del órgano inferior frente al superior. Esta obediencia puede presentar problemas muy interesantes: así, si se debe obedecer en caso de ilegalidad en la orden del superior".<sup>13</sup> En este caso es claro que ninguna autoridad subordinada puede obedecer una orden manifiestamente ilegal o contraria a la competencia del órgano, pues de lo contrario se cae dentro de la ilegalidad del acto administrativo.

Para Meza Duarte, este poder de la jerarquía lo ve desde el punto de vista de la obediencia y expone: "deber de obediencia, que circunscribe al ejercicio de las funciones públicas, pues no trascienden sino relativamente, a la vida privada del titular o de los agentes: éste debe estar limitado, por otra parte, por la competencia del órgano superior, ya que una orden que escape a esa esfera no obliga al inferior. Consecuentemente este puede analizarla, en uso de su derecho de examen, realizando un doble estudio:

- a) Formal: o sea investigado si ha cumplido las formalidades legales, es decir, su legalidad extrínseca; y,
- b) Material: Vale decir examinado si el contenido del mandato se ajusta a las normales legales o no".<sup>14</sup>

Aunque es normal que dentro de nuestro medio las ordenes van dirigidas en forma verbal, el subordinado tiene que tener cuidado de hacer la revisión formal y material, para no caer dentro de las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios cuando incurren en actos arbitrarios e ilegales.

---

<sup>13</sup> Álvarez, **Ob. Cit;** pág. 308.

- **Poder disciplinario**

El poder disciplinario dice Álvarez-Gendin, “es la facultad del órgano administrativo de corregir a los subordinados cuando hayan cometido faltas”.<sup>15</sup>

Para Meza Duarte, “el poder disciplinario atribuido a autoridades superiores de la administración para sancionar los quebrantamientos del deber de obediencia, esto es las faltas al servicio o perturbaciones del orden interno de la administración”.<sup>16</sup>

Este punto en cuanto a sanciones que puedan derivar del poder disciplinario de los órganos superiores sobre los subordinados necesariamente tiene que ser tratado dentro del tema del servicio civil, pues dentro de este tema es donde se tratará con mas detenimiento lo relacionado con la escala de sanciones que pueda imponer el superior.

Para que se manifieste el poder disciplinario, es necesario que se cumpla con el procedimiento respectivo.

- **Poder de avocación y delegación**

Como ya lo explicamos dentro del tema de la competencia administrativa estas dos figuras se relacionan como excepciones a la improrrogabilidad de la competencia administrativa y se trata de la facultad que tiene el superior jerárquico de atraer la competencia del subordinado es decir la avocación y la delegación cuando el superior jerárquico traslada la competencia a un subordinado.

---

<sup>15</sup> Álvarez, **Ob, Cit**; pág. 308.

<sup>16</sup> Meza, **Ob, Cit**. pág. 84.

Hay que tomar en cuenta que para estas figuras jurídicas se den dentro de la administración pública guatemalteca, es necesario que los órganos pertenezcan a una misma competencia, es decir que pertenezcan a un mismo órgano administrativo, por ejemplo , un Ministro de Estado y sus direcciones generales.

Es necesario aclarar, que para que la avocación y delegación se puedan dar, es necesario que no se encuentren contempladas dentro de las competencias exclusivas, en cuyo caso no puede darse la avocación ni la delegación.

### **1.9- La competencia administrativa**

La competencia administrativa es un tema de suma importancia dentro de la cual se puede desarrollar la función o la actividad que el Estado debe realizar, para lograr su finalidad.

La competencia administrativa se debe estudiar por la única forma por la cual los órganos de la administración pública pueden ejercer la voluntad del Estado, pues un órgano que actué sin competencia cae dentro de la figura jurídica de abuso de poder.

#### **a- Características**

El autor Díez atribuye una serie de características a la competencia, las cuales se analizan a continuación; según lo menciona Calderón:

**“a.i- La competencia es otorgada por la ley:** La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce.

**a.ii- Irrenunciable:** La competencia es irrenunciable, por ser establecida en el interés público y establecida por una norma. Ello significa que la competencia es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce, pues es una obligación del Estado a través de sus órganos.

**a.iii- Inderogable:** La inderogabilidad significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, particular o funcionario, acto administrativo, reglamento ni por contrato.

**a.iv- No puede ser cedida:** Significa que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien esta atribuida, por mandato legal y no la puede ceder a otro órgano o persona individual o jurídica alguna. Hay que recordar que la competencia pertenece al órgano administrativo.

**a.v- No puede ser ampliada:** esto significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia; la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la misma ley le esta otorgando al órgano de la administración.

**a.vi- Es improrrogable:** esto también significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo en los supuestos de avocación y delegación de órganos administrativos que pertenecen a una misma jerarquía administrativa, es decir que pertenecen a misma competencia, este tema se explicará más adelante”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Calderón, **Ob, Cit;** pág. 133.

#### **b- La delegación de la competencia**

Es un acto procesal por el cual el órgano superior traslada su competencia normal a un órgano inferior en un caso determinado. Es obviamente, un procedimiento inverso al anterior es decir a la avocación, ya que la esfera de competencia del órgano inferior experimenta un incremento. Lo anterior no significa un acto procesal sino un procedimiento administrativo.

#### **c- La avocación de la competencia de firma y de representación:**

El profesor Meza Duarte dice que: “Es el acto procesal en virtud del cual el órgano superior, sin ningún recurso alguno, atrae hacia sí el asunto pendiente de resolución y que debe de ser resuelto por el órgano inferior, se avoca el conocimiento y decisión de una cuestión introduciéndola en su esfera de atribuciones”.<sup>18</sup>

Aunque hemos de insistir que no se trata de un acto procesal, la definición es correcta, aunque en este caso también hay que recordar las excepciones a la avocación y la delegación, cuando la misma es exclusiva.

#### **d- Elementos**

Los elementos más importantes de la competencia administrativa, se pueden resumir de la siguiente manera:

**d.i- La ley,** ya que la misma es la que le otorga a los órganos de la administración pública, la esfera de las atribuciones, poderes o facultades; siempre esta determinada

---

<sup>18</sup> Ob. Cit, pág. 82.

por el derecho objetivo, no puede existir competencia sin una regla jurídica que la establezca.

**d.ii- Las potestades, facultades o poderes,** significa los límites que el órgano tiene para poder actuar, la competencia es eso, una serie o conjunto de facultades que tiene el órgano administrativo, hay que recordar que la competencia se otorga al órgano, no al funcionario, este solo la ejerce a través de su voluntad.

**d.iii- El órgano administrativo:** Es a quien está atribuida la competencia administrativa y que es un órgano que pertenece al Estado. Como ya se indicó la competencia, pertenece al órgano, solo los órganos administrativos pueden ejercer competencias.

#### e- Clases

Dentro de la doctrina existen muchas clasificaciones de la competencia administrativa y en este caso se hará un análisis de las clasificaciones más importantes.

Para Cermesoni, la competencia la divide en:

**“a) En razón de la materia o contenido:** es decir teniendo en cuenta que se refiere a determinados asuntos administrativos, cada órgano de la administración tienen atribuidas ciertas competencias las cuales debe ejercitar. Los órganos administrativos no ejercen competencias, sino se distribuyen las mismas dentro de los diversos órganos de la administración, en parte por razón de la división del trabajo.

**b) En razón del territorio:** dentro del cual el órgano ejerce su competencia municipal, provincial, nacional, etc. Los órganos administrativos tienen dividida la competencia en razón del territorio en donde deben ejercitarla, por ejemplo, el Presidente de la República y los Ministros de Estado, ejercen su competencia en todo territorio nacional los gobernadores departamentales, en sus respectivos Departamentos. Los consejos regionales de desarrollo urbano y rural dentro de la respectiva región y las municipalidades, dentro de su respectivo municipio.

**c) En razón del tiempo:** según que la competencia sea temporaria o permanente. Existen órganos administrativos que son creados para ejercer determinada competencia o cuando se reúnen ejercen determinada competencia, por ejemplo cuando dos municipalidades vecinas resuelven la prestación de determinado servicio público y lo hace conjuntamente; la que ejerce la mayoría de los órganos administrativos.

**d) En razón del grado:** referida a que los órganos de la escala jerárquica se haya atribuido, o teniendo en cuenta como se haya distribuido en órganos diferentes de los órganos superiores; esto suele darse dentro de las municipales, cuando no se puede establecer a quien le corresponde ejercer la competencia administrativa, de los órganos subordinados y se da cuando existen competencias similares”.<sup>19</sup>

Al igual que Cermesoni, Diez clasifica a la competencia administrativa de la siguiente forma: “a) jerárquica: b) objetiva. c) territorial y d) temporal”.<sup>20</sup>

En Guatemala la competencia se encuentra dividida desde el punto de vista de la división que del territorio hace la Constitución Política de la República:

---

<sup>19</sup> Cermesoni, **Ob, Cit;** pág. 22.

<sup>20</sup> **Ibid,** pág. 36



- a) Nacional;
- b) Departamental
- c) Regional
- d) Municipal.

La Nacional es la que se ejerce en todo el territorio de la República, por ejemplo el Presidente de la República, los Ministros de Estado, etc. La departamental que la ejercen los Gobernadores Departamentales en los respectivos departamentos, así como los consejos departamentales de desarrollo urbano y rural, la regional que se ejerce a través de órganos como los consejos regionales de desarrollo urbano y rural, en la que la competencia se encuentra dada a determinado territorio que puede cubrir uno o varios departamentos y un sin número de municipios; la competencia municipal que corresponde al municipio. En la que su órgano es la municipalidad y su gobierno se ejerce a través del Concejo Municipal y su Alcalde Municipal.

La competencia administrativa puede ser definida, como la cantidad de poderes, facultades y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para poder actuar.

### **1.9.1- Formas de organización de la administración pública**

En la teoría del derecho administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa, siendo éstas:

### **a- La desconcentración administrativa**

Para el maestro Gabino Fraga, la desconcentración consiste en: “la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de los órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”.<sup>21</sup>

### **b- Descentralización administrativa**

En la descentralización administrativa a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son dependientes de los órganos centralizados aunque tienen una personería propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

Los órganos o entidades descentralizadas normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados como la municipalidad que se integra con el consejo municipal. La Universidad de San Carlos de Guatemala que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario. Es de hacer notar que dentro de un órgano colegiado existe un órgano unipersonal como el Alcalde Municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La descentralización implica la transferencia de competencia y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela de su parte.

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, pág. 165.

### **c- Centralización o concentración administrativa**

Dice Dromí: “La centralización administrativa o administración directa, tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas, se concentran en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos, que se concentran en torno a un órgano central que absorbe órganos locales”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Dromí, José Roberto, **Introducción al derecho administrativo**. pág. 432.



## CAPÍTULO II

### 2. Control de la actividad administrativa del Estado

#### 2.1- Administración de control técnico, de oficio, a petición

Es la encargada de 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 la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos, La Corte de Constitucionalidad y el Congreso de la República a través de la interpelación a los Ministros de Estado.

#### 2.2- Control interno

El que se realiza interinamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados; por ejemplo, el Ministro sobre sus Directores Generales. Este tipo de control se da normalmente en los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión, el poder de revocatoria, etc.

#### 2.3- Control directo

El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

En Guatemala existe una gama de recursos administrativos, pero principalmente se encuentran los recursos de revocatoria que es un recurso que se le conoce como un recurso jerárquico; así también el recurso de reposición, el recurso de apelación, reconsideración, reclamo, etc.

Los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma se encuentran regulados con distintos procedimientos.

#### **2.4- El control judicial**

Es el que se ejerce ante los tribunales de justicia, tal es el caso del recurso del contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas, etc.

En el derecho administrativo se encuentra la vía administrativa con lo medios de control directos o recursos administrativos; asimismo, vía judicial como medio de control de los órganos administrativos, entre ellos el amparo y el recurso de contencioso administrativo. Hay que tomar en cuenta que para los dos casos, es necesario que se agote la vía administrativa, es decir que se planteen antes los recursos administrativos.

#### **2.5- Control constitucional**

Es el que ejerce la corte de constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado, no violen sus preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza.

Hay que concebir a la Corte de Constitucionalidad como un organismo que garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.

## **2.6- Control parlamentario**

El que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación, a este control se le denomina también control parlamentario o juicio político o interpelación.

## **2.7- Control al respeto de los derechos humanos**

Se realiza por una figura creada a través de la Constitución Política de la República de Guatemala y que recae en tres entes:

- a) La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República;
- b) El Procurador de los Derechos Humanos, nombrado por el Congreso de la República, pero quien en el desempeño de su función, goza de completa autonomía; y
- c) La Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH).

## **2.8- Control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas**

Por definición legal de Contraloría General de Cuentas, es una institución descentralizada, con funciones de fiscalización de los ingresos y egresos públicos, de todo interés hacendarlo de los organismos del Estado, contratistas de obras públicas y de cualquier persona, que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. (Artículo 232 de la Constitución Política de la República).

## **2.9- Sistemas de control en justicia retenida y en justicia delegada**

### **2.9.1- Sistemas de control en justicia retenida**

En la justicia retenida es a la inversa, existe un tribunal especial contencioso administrativo, adscrito al Organismo Judicial, como es el caso de Guatemala, en el que la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 221, señala las atribuciones que tiene el tribunal de lo contencioso administrativo y le otorga atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración pública.

### **2.9.2- Sistema de control en justicia delegada**

Para el estudio de este tema es necesario remontarse a la época de la revolución francesa, en la cual se desarrolla la justicia delegada. Como lo explica el autor Penagos: “la revolución francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790, que los transfiere al tribunal de casación. Posteriormente, la ley del 27 de abril de 1791 suprimió el consejo del rey, organiza en una forma embrionaria una especie de consejo de estado, el tribunal de conflictos y la corte de casación”.<sup>23</sup>

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

---

<sup>23</sup> Penagos, Gustavo, *Curso de derecho administrativo*, pág. 61.



- a) “En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen desaparece. Es la ruptura, al menos en apariencia con el pasado. Solo subsisten los cuerpos administrativos especializados, en razón de su carácter técnico.
- b) La revolución ensaya edificar una administración racional, uniforme y coherente; de los diversos ensayos que suceden, el más importante la división territorial de Francia en departamentos y comunas.
- c) Cabe destacar principalmente como obra de la revolución francesa, la formulación de importantes principios de filosofía política, que serán la base de toda la elaboración posterior: La primacía de la ley; la separación de las autoridades administrativas y judiciales; el liberalismo político; la igualdad de los ciudadanos frente a la administración; el liberalismo económico”.<sup>24</sup>

En el año de 1872 se marca la autonomía de la jurisdicción contencioso-administrativa, en que se otorgó el Consejo de Estado francés, en virtud de una ley, la facultad de administrar justicia en forma independiente y en nombre del pueblo francés, lo que ha sido llamado como justicia delegada.

El Consejo de Estado de Francia actualmente está integrado por el Vicepresidente, cinco presidentes de sección, Consejos de Estado en servicio ordinario, los consejeros de Estado en servicio Extraordinario, los “Maitres de Requetes” es decir los Maestros de Demanda, Auditores; nominalmente actúan como presidente, el Primer Ministro de Francia.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, Pág. 65.

Dentro de la administración pública de Francia, la justicia delegada significa la potestad que la ley otorgaba a la propia administración para que impartiera justicia a nombre del pueblo francés, a través de un tribunal administrativo, que conocía las controversias derivadas de los conflictos administrativos que se dan dentro de la administración pública y los particulares.

### CAPÍTULO III

### **3.- La formación del expediente administrativo**

#### **3.1.- Procedimiento administrativo**

La decisión que comúnmente produce el procedimiento administrativo es la resolución administrativa. Dependiendo del negocio o asunto, la decisión puede consentir en un acuerdo gubernativo si la decisión procede del Presidente de la República, o en un acuerdo ministerial si la decisión procede de un ministro de Estado. En las organizaciones autónomas y descentralizadas también se adoptan decisiones en forma de resolución o acuerdo.

El procedimiento administrativo se distingue del procedimiento jurisdiccional en que el trámite no es igual, ni las etapas o formalidades, efectos o consecuencias de uno y de otro procedimiento. Las decisiones basadas en el procedimiento administrativo se sujetan a formalismos especiales o específicos previstos en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los reglamentos. La terminología que se emplea en el procedimiento administrativo, es propia del procedimiento y básicamente es una terminología jurídica.

#### **3.2 - Características del procedimiento administrativo**

Las características del procedimiento administrativo dan una idea de su especialidad, siendo éstas:

Sencillez,

Rapidez,

Informalidad;

Iniciación de oficio, sin descartar la iniciación por solicitud del interesado.

Imperio del sistema de prueba legal.

Escrito, sin descartar la oralidad.

Público, solo para los interesados.

Principia ante una organización administrativa y termina en otra.

Culmina en una resolución; y

Dicha resolución queda sujeta a impugnación.

### **3.3- Principios**

El procedimiento administrativo se rige por los principios siguientes:

Principio de legalidad y justicia.

Seguimiento de oficio,

Informalidad,

Derecho de defensa

Imparcialidad,

Escrito,

Sin costas; y

Sencillo, rápido, económico y eficaz.

### **3.4.- Inicio del procedimiento administrativo**

Un procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio, es decir que la inicia la propia gestión o por gestión de alguna persona; éstas obligan a iniciar los trámites, los que una vez iniciados serán conducidos por los funcionarios o los empleados públicos. En la mayoría de los casos, la administración puede continuar los tramites o paralizarlos, pero casi en todos los casos, la inactividad de la administración depende de la inactividad del interesado o afectado.

En la legislación guatemalteca no se ha previsto la caducidad del procedimiento luego de transcurrido algún tiempo, el cual se contarían a partir del día en que se paraliza el trámite por causa del interesado o afectado.

### **3.5- Elementos del procedimiento administrativo**

Básicamente podemos mencionar cuatro elementos indispensables que debe contener el procedimiento administrativo:

#### **3.5.1- Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia**

Todo procedimiento administrativo puede ser iniciado de tres formas; así como se inicia el procedimiento, así son sus principales características.

a) De oficio: cuando se inicia por impulso de la propia administración; se da fundamentalmente cuando va implícita una violación del particular a normas legales o reglamentos, siempre cuidando el derecho del particular de darle la audiencia correspondiente para que pueda pronunciarse.

b) A petición de parte: cuando el impulso o iniciación del procedimiento se realiza por el particular de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Debe agregarse, como elemento importante del procedimiento administrativo, el impulso oficioso que el administrador debe darle al mismo, es decir que el procedimiento debe ser impulsado por el propio administrador y con ello darle mayor agilidad y eficacia a la propia administración, sin necesidad de que el particular tenga que aplicar el principio dispositivo, como se hace dentro de los procesos civiles.

#### **3.5.2- El órgano administrativo**

El órgano administrativo es el elemento principal del procedimiento; todo procedimiento administrativo debe sustentarse ante los órganos administrativos.

Debe entenderse el órgano administrativo como el conducto o medio por el cual, se manifiesta la voluntad del Estado. Recordemos que el órgano administrativo es a quien la ley le otorga la competencia del mismo, razón por la cual el órgano administrativo va a ser el elemento más importante de la administración.

### **3.5.3- La competencia administrativa**

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

Ya sabemos que la competencia administrativa es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar. La ausencia de competencia implica que las resoluciones o actos devengan nulos ipso jure, es decir nulos de pleno derecho.

### **3.5.4- El administrado**

La administración es para todo, es decir para la población, la administración pública, el administrado, o particular, es otro de los elementos más importantes dentro del procedimiento administrativo, pues es a quien el acto o resolución del órgano administrativo, va a beneficiar o va a perjudicar.

Es el administrado a quien se debe la administración; es éste a quien el órgano administrativo y el funcionario tienen que servir; cuando el Estado cumple con la finalidad, está cumpliendo con los particulares.

### **3.6- Análisis del expediente**

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

### **3.7- Clases de resoluciones**

Ossorio 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”.<sup>25</sup>

En la doctrina existen tres clases de resoluciones o dictámenes:

#### **3.7.1- El facultativo**

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

---

<sup>25</sup> Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, pág. 253.

### **3.7.2- Obligatorio**

En este dictamen la ley obliga a que el administrador requiera el dictamen, pero no obliga a que en la decisión se tome obligadamente el contenido del mismo.

Este ejemplo de dictamen obligatorio se da cuando en los recursos administrativos la ley obliga a darle audiencia, el Ministerio Público antes de emitir la resolución del recurso administrativo, Artículo 7 de la ley de lo contencioso-administrativo.

### **3.7.3- El vinculante**

Este dictamen es en el que la ley obliga a pedir el dictamen al órgano consultivo y también obliga a basar su resolución o acto administrativo en el dictamen. Esta clase de dictamen es cuestionable por cuanto la responsabilidad en los dictámenes administrativos es del administrador y da la impresión que si los dictámenes fueran todos vinculantes no le queda al órgano competencia la decisión, sino quedaría en manos del consultor la decisión final y sin ningún tipo de responsabilidad frente a particulares. Esta clase de dictámenes no existe en Guatemala, por las razones apuntadas, únicamente se da el caso de los dictámenes facultativos y los obligatorios.

### **3.8- Archivo del expediente**

Se genera con la finalización del procedimiento administrativo. En la administración pública se conoce con el nombre de agotamiento de la vía administrativa; es igual a cuando se termina un procedimiento administrativo, produciendo lo que se denomina como cosa decidida administrativa, que significa que el procedimiento no podrá abrirse nuevamente por el mismo asunto, y si cabe alguna decisión más esta tendrá que plantearse en los tribunales.



## CAPÍTULO IV

### 4.- El procedimiento contencioso administrativo

#### 4.1 Naturaleza jurídica

En el recurso de lo contencioso administrativo debe tenerse presente ante todo, que en Guatemala no existen tribunales administrativos; que no está organizado el proceso administrativo en ninguna forma, y que no se cuenta con el respectivo código procesal administrativo. Como consecuencia, lo que se conoce como contencioso administrativo, es un proceso judicial regulado por una ley deficiente que supletoriamente permite la aplicación del Código Procesal Civil y Mercantil y la Ley del Organismo Judicial. Estas leyes facilitan el traslado al contencioso administrativo, de todo formalismo del proceso civil, y permite a los jueces civilistas juzgar casos administrativos sin la debida amplitud y con desconocimiento de los criterios especializados del derecho administrativo.

La Constitución Política de la República da el nombre de proceso al contencioso administrativo sin tener mayor influencia, puesto que en todo el mundo aunque esté debidamente regulado como proceso, por costumbre sigue denominándose como recurso.

En este caso la costumbre es más fuerte que la técnica. Si la Constitución Política de la República lo define como proceso, no se aconseja perderse en discusiones vanas acerca de que si es recurso o si es proceso. Aunque se continúe llamándosele recurso, de todas maneras es un proceso, con todas sus etapas procesales siguientes:

## **4.2 Clases de contencioso administrativo**

### **4.2.1 Contencioso dispositivo**

Por un lado corresponde a las partes iniciar el contencioso mediante la formulación de la demanda, y por otro, la iniciativa probatoria corre a cargo de las partes. Esta situación no excluye la eventualidad del desistimiento con las limitaciones que la ley establece, ni la posibilidad de que el juez investigue de oficio, ya sea mejorando las pruebas o mediante asuntos para mejor proveer. Cuando sirva para ajustar el proceso a la legalidad, cuando el juez por ejemplo, declara nulidades o impedimentos, puede actuar de oficio lo cual atenúa la rigidez dispositiva. Las diferentes modalidades en este aspecto del contencioso, las establece particularmente cada legislación.

### **4.2.2 Contencioso contradictorio**

Las partes administrativas y particulares, se colocan en un plano de debate, igual pueden contradecir lo afirmado por la parte contraria y proponer pruebas con idénticas oportunidades, sin ventajas para la administración. Esta característica contrasta con la oportunidad a favor de la administración de Guatemala de presentar al tribunal las diligencias solicitadas, en cualquier estado del proceso. (Ver Artículo 27 de la ley de lo contencioso administrativo)

### **4.2.3 Contencioso escrito**

En la práctica representa una combinación de lo escrito y lo oral. En el proceso contencioso deben ser escritos; la demanda, la contestación de la demanda, la proposición de los medios de prueba o defensa, mientras que los alegatos de las partes deben ser orales: el interrogatorio de las partes, los

testimonios, el reconocimiento de documentos y la inspección judicial, que se cumplen en audiencia pública.

Antes de la sentencia, normalmente, las partes pueden acudir a una audiencia en que presenten alegatos orales ante el tribunal. La ley es la que determina que fases son escritas y cuales son orales en el contencioso, y aun el uso de papel sellado común.

#### **4.2.4 Contencioso - no público**

No público significa proceso secreto o con ciertas reservas; significa que al proceso no tiene acceso cualquier persona o funcionario público; en tal sentido, es público exclusivamente para los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y para las partes, representantes y apoderados, y para quienes participan en el proceso en calidad de coadyuvantes o impugnantes. Esta característica, como las demás, en cuanto a sus alcances o modalidades, depende de lo que establezcan la legislación de cada Estado.

El análisis de la jurisdicción contenciosa, sirve de orientación sobre sus verdaderos alcances, que en Guatemala, están lejos de alcanzarse.

#### **4.3 Características**

Las características más importantes del contencioso administrativo son:

- a. Que no se trata de un recurso, como lo regula la ley de lo contencioso administrativo sino de un verdadero proceso de conocimiento.

- b. Que es un proceso que se conoce y se resuelve dentro de un órgano jurisdiccional, constituido en Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En este sentido hay que hacer notar, que el Código Tributario, creó las salas de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la especialidad, existiendo la creación de una sala más, para conocer de los procedimientos de lo contencioso.
- c. Su competencia está dirigida a conocer de las controversias que surgen de las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares.
- d. Lo conoce un tribunal colegiado; integrado por tres magistrados titulares y tres suplentes.

#### **4.4 Fases del procedimiento de impugnación**

Debido a la mala aplicación de la legislación uniforme, especialmente a la inobservancia del Artículo 17 del Decreto 119-96 y de la reforma e incorporación del Artículo 17 bis, en los procedimientos administrativos se hace difícil partir de un procedimiento general.

Sin embargo, en los procedimientos administrativos podemos mencionar, etapas, que coinciden con algunos recursos.

Los recursos administrativos tienen en diversas leyes distintos procedimientos, según la materia y se encuentran dispersos en distintas leyes, por ejemplo las que proporciona el Decreto 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo en sus Artículos 7 al 17, en los cuales regula los procedimientos en el ámbito general de todos los Ministerios de Estado, y otros especiales como los que se

regulan para algunos Ministerios en especial, siendo éstos: el Código Tributario y el Código de Trabajo.

No se puede precisar con exactitud un procedimiento uniforme, dado que dentro de las leyes mencionadas existen plazos y audiencias distintas.

Propiamente las fases del proceso ordinarios de impugnación son:

- a. Plazo para plantear el medio de impugnación o recurso administrativo.
- b. Procedimiento intermedio; que es cuando el subordinado necesariamente tiene que elevar el expediente al superior jerárquico.
- c. El órgano que debe emitir la resolución administrativa al recurso planteado.
- d. Plazo en el cual el órgano administrativo que debe emitir la resolución administrativa al recurso o medio de impugnación planteado.
- e. Audiencia o dictámenes de otras entidades administrativas ejemplo: la procuraduría general de la nación, consejos técnicos y la dirección de estudios financieros, en el caso del Ministerio de Finanzas Públicas. Todas las audiencias conferidas a los órganos de consulta deben tener contemplado un plazo máximo para emitir sus dictámenes, sin embargo si no lo tuvieren, se entiende que son treinta días, aplicando el Artículo 10 inciso f), de la Ley de Amparo, la que establece el plazo cuando no este establecido en la ley o en el reglamento específico.

En lo que se refiere al derecho procesal administrativo en materia puramente administrativa, existen dos vías para su procedimiento:

- La vía administrativa: indica que primero hay que intentar que el asunto se resuelva dentro de la propia administración.

- La vía judicial: es la que se realiza dentro de un órgano jurisdiccional, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## **4.5 Impugnación**

### **4.5.1 Recurso de responsabilidad**

Se plantea contra la sentencia Art. 41 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

### **4.5.2 Recurso de aclaración y recurso de ampliación**

Los recursos de aclaración y ampliación se aplicarán para las sentencias; se interponen conforme lo regulado por el Código Procesal Civil y Mercantil en los Artículos 596 y 597 y también los Artículos 42, 43 y 44 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

### **4.5.3 Recurso de revocatoria**

Se utiliza contra las providencias de mero trámite; se interpone por escrito, dentro de las veinticuatro horas de notificada la parte que lo interponga.

### **4.5.4 Recurso de reposición**

Para los autos; se interpone por escrito, dentro de las 48 horas siguientes a la última notificación del auto, con audiencia a la parte contraria por dos días, y con su contestación o sin ella, se resuelve dentro de los tres días siguientes.

#### **4.5.5 Amparo**

La Constitución Política instituye el amparo en su Artículo 265, sin llegar a definirlo como derecho, acción o proceso. Las disposiciones reglamentarias y complementarias del Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional constituyente (Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad), desarrollan legalmente el Amparo Constitucional. El citado acuerdo de la Corte de Constitucionalidad, en su Artículo 15, define al amparo, como proceso de amparo.

#### **4.5.6 Recurso de casación**

Fundado en la Constitución Política de la República, Artículo 221, decreto ley 45-83 y Artículo 1, y disposiciones supletorias del Código Procesal Civil y Mercantil en los Artículos 619 al 636. El término para interponerlo es de 15 días, contados desde la última notificación de la sentencia correspondiente.

#### **4.6 Procedencia del procedimiento contencioso administrativo**

La procedencia del proceso de lo contencioso administrativo, se puede establecer de la siguiente manera:

- a) Contra las resoluciones de un recurso contencioso administrativo, en el cual se agote la vía administrativa.
- b) Porque el órgano administrativo no resuelve un recurso administrativo, tal como lo señala el Artículo 8 de la ley de lo contencioso administrativo, así como el Artículo 157 del Decreto 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario; en los cuales se establece la procedencia del contencioso derivado del silencio administrativo, en el que se tienen por resuelto desfavorablemente para el solo efecto de plantear el proceso.

- c) Cuando se revoque una resolución ya consentida por los interesados, por haberse incurrido en error de cálculo o de hecho.
- d) Para la interpretación de los contratos administrativos.

#### **4.6.1 Procedimiento en Guatemala**

El procedimiento que se sigue dentro del proceso contencioso administrativo, sólo es tratado en los cursos de derecho procesal administrativo, con su esquematización completa, pues en el presente trabajo, solamente se han abordado anteriormente, sus generalidades.

#### **4.7 Silencio administrativo**

Dice Calderón que: “Existe un fenómeno denominado inacción administrativa y se da cuando la administración pública no resuelve los expedientes, mediante los que los particulares han realizado alguna gestión o bien en un expediente iniciado de oficio; en este caso hay mora o retardo en resolver y se cae dentro de la figura jurídica del silencio administrativo”.<sup>26</sup>

El silencio administrativo es la figura jurídica que se da cuando el órgano administrativo dotado de competencia administrativa, no resuelve las peticiones o las impugnaciones de los administrados.

---

<sup>26</sup> Calderón, *Ob, Cit*; pág. 226.



Las condiciones necesarias para que se del silencio administrativo son las siguientes:

- a- Que la administración pública deba legalmente hacer o resolver algo y no lo haga.
- b- Que se encuentre un plazo fijado en la ley o reglamento y que el mismo transcurra sin que la administración pública se pronuncie o actúe, independientemente que exista o no un procedimiento administrativo.

Existen varias formas del silencio administrativo:

- a) Silencio administrativo de naturaleza sustantiva: Se da cuando se trata de una petición originaria del particular, en este caso el particular hace una petición en base a la Constitución Política de la República y no se obtiene la resolución o decisión administrativa a que está obligada la administración.

Las opciones que tiene el particular en el caso anterior, es consentir el silencio de la administración pública y esperar indefinidamente la resolución; de lo contrario puede no aceptar el silencio de la administración pública y recurrir mediante una acción de amparo, a efecto que un órgano jurisdiccional le fije un término perentorio al funcionario público, para que proceda a emitir la resolución administrativa.

- b) Silencio administrativo de naturaleza adjetiva: Se da cuando el silencio de la administración pública, aparece por falta de resolución ante un recurso planteado, contra una resolución administrativa.

Se dice que el silencio es de naturaleza adjetiva, por cuanto es de naturaleza procesal; en este caso los efectos jurídicos consisten en que el recurso se considera resuelto desfavorablemente y por agotada la vía administrativa, lo que da lugar a iniciar el proceso contencioso administrativo. Asimismo, al nacer a la vida jurídica un acto negativo, la administración queda legalmente sin facultades para resolver el recurso administrativo, una vez vencido el plazo.

La regulación legal del desistimiento y la posibilidad de plantear demanda contenciosa o judicial contra la administración, con base en el mismo, es una forma práctica de terminar con el silencio. En nuestro medio, no está regulado el desistimiento. El amparo es el medio legal para terminar con el silencio administrativo.

La consecuencia de presentar una petición a la administración, debe ser la emisión de la resolución correspondiente. Sin embargo, en muchos casos, las peticiones no se resuelven dentro de término legal, ni después de transcurrido el mismo y por tanto no hay resolución, concibiéndose que la administración ha guardado silencio; es a esta situación a la que se denomina silencio administrativo. El silencio administrativo equivale a la no resolución; mientras hay silencio administrativo no hay resolución.

El silencio administrativo tradicionalmente representa el camino legal para acudir a los tribunales contenciosos. De esta posición no escapa Guatemala, dado que transcurridos treinta días sin resolución, se tendrá para el efecto usar el recurso contenciosos administrativo, agotada la vía gubernativa y por resuelto desfavorablemente en la misma, el asunto que motivo la revocatoria. (Artículo 8 de la Ley de lo Contencioso Administrativo)

El silencio administrativo positivo se establece regularmente en asuntos laborales, tributarios y agrarios. En Guatemala, los silencios administrativos casi todos son negativos. La Ley de Parcelamientos Urbanos, Artículo 23, prescribe: “una participación o desmembración que debe ser revisada por la municipalidad en treinta días y si no lo hace se entenderá tácitamente otorgada”. Este sería un caso de silencio administrativo positivo.

#### **4.8 Mora y retardo administrativo**

Calderón es del criterio, que “la mora y el retardo se dan dentro de la administración pública, en aquellos casos en que el órgano administrativo inicia procedimientos de oficio, o bien cuando la administración no cumple dentro del procedimiento administrativo con algunos trámites que debe cumplir; en el primer caso no hay mediador, ni ha impugnado una resolución o acto de la misma; en el segundo caso, se trata de trámites dentro del procedimiento, por ejemplo, en los recursos administrativos de alzada, cuando el subordinado no eleva el expediente al superior, condición necesaria para que el recurso se resuelva.

En caso de petición originaria o de impugnación administrativa, a falta de una decisión o resolución de la administración, es donde se da la figura jurídica del silencio administrativo.

En consecuencia, se puede decir que el retardo y la mora se dan, cuando dentro de un procedimiento en el que el particular o administrado ha sido notificado y existe un procedimiento iniciado dentro de la administración pública en su contra. En este caso, no existen consecuencias jurídicas asignadas legalmente ante tal situación.

Algunos procedimientos se dan de oficio, generalmente cuando un particular a violado alguna norma legal o reglamentaria y se encuentra ante un procedimiento que

tendrá como consecuencia una sanción administrativa, y en este caso la mora o el retardo perjudican directamente a la administración por el retardo en el procedimiento".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid*, pág. 226.

## CAPÍTULO V

### 5. Impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo

#### 5.1 Impugnación

La impugnación constituye la acción y efecto de combatir, contradecir, refutar o interponer un recurso ante un juzgado o tribunal.

##### 5.1.1 Recurso de aclaración y recurso de ampliación

Los recursos de aclaración y ampliación se aplicarán para las sentencias; se interponen conforme lo dispuesto en el Código Procesal Civil y Mercantil, Artículos 596 y 597 y Artículos 42, 43 y 44 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

##### 5.1.2 Amparo

El amparo es la acción de proteger, es una acción judicial utilizada para proteger derechos fundamentales previstos en la Constitución Política de la República; y como acción, activa un mecanismo de protección rápido, preventivo y sencillo.

- **Características**

- a- **Protección o defensa:** Contra imposiciones y abusos de las autoridades, que afecten los derechos humanos y las garantías constitucionales.
- b- **Controversia entre la autoridad y la persona que reclama:** Contra esa autoridad que viola o intenta violar los derechos humanos o las garantías constitucionales.

- c- **Judicial:** Dado que se desarrolla ante un tribunal, en forma de proceso; se inicia con una demanda y concluye con una sentencia.

Toda persona tiene derecho a pedir amparo. La Ley de Amparo. Exhibición Personal y de Constitucionalidad, estipula en su Artículo 10: "La procedencia del amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la constitución", y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado. Toda persona tiene derecho a pedir amparo.

El objeto del amparo, previsto en la Ley es proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos y restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. Asimismo, determina que no hay ámbito que no sea susceptible de Amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación de los derechos que la Constitución Política de la República y las leyes garanticen.

La finalidad del amparo es controlar la legalidad y juridicidad, y la misma se cumple revisando la aplicación de la ley, de la doctrina jurídica, los principios generales del derecho común y de los derechos especiales de parte de la autoridad responsable, aparte de examinar, si la decisión que puede tener la forma de resolución administrativa, ley, reglamento, acuerdo o contrato está o no debidamente basada en la ley y en la doctrina y principios del derecho común o especial y si la decisión contiene alguna violación a los derechos y garantías constitucionales.

En materia de Amparo prevalece la Constitución Política de la República sobre cualquier ley o tratado, excepto en materia de derechos humanos en que puede

prevalecer el tratado o la ley. La única justificación aceptable de dicha prelación es la adecuada protección de los derechos humanos.

La Constitución Política de la República instituye el amparo en el Artículo 265, sin llegar a definirlo como derecho, acción o proceso. El Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y el Acuerdo gubernativo número 4-89 de la Corte de Constitucionalidad, disposiciones reglamentarias y complementarias número 1-89, desarrollan legalmente el Amparo Constitucional. El citado acuerdo de la Corte de Constitucionalidad, lo define como “proceso de amparo” en su Artículo 15.

En relación con el plazo para interponer el amparo, como regla general, se establece dentro del plazo de 30 días siguientes al de la última notificación al afectado o de conocido por éste, del hecho que a su juicio le perjudica. La excepción en cuanto al plazo, se da cuando el amparo se promueve contra el riesgo de aplicación manifiesta que ocurran actos violatorios de los derechos del sujeto activo. No está regulado pero lo impone la técnica del amparo. La práctica impone la observancia del plazo justo, ante todo en casos en que se reclama la emisión de la resolución a la autoridad. La administración puede invocar a su favor el plazo justo siempre que pruebe la complejidad del caso que reúna elementos de juicios serios y fehacientes, capaces de retardar y el retardo justificado, si a la administración se le fija el término razonable para resolver, con justicia, la administración puede invocar a su favor el plazo justo.

En cuanto a los sujetos del amparo, podemos referir el Artículo 9 de la Ley de Amparo el cual regula que: "Podrá solicitarse amparo contra el poder público, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado, en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante. Así como podrá solicitarse contra entidades a las que debe integrarse por mandato legal y

otras reconocidas por ley, tales como partidos políticos., asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes”.

Dentro de las entidades de la administración pública, comúnmente, el amparo es interpuesto por las causas que afectan directamente a los particulares, constituyéndose éstos, como los sujetos activos del mismo, tal situación se da generalmente por lo contenido en la literal f), del Artículo 10 de la Ley de Amparo, la cual contiene que el amparo procede cuando: "Las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite".

### **5.1.3 Recurso de casación**

Fundamentado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República y Artículo 1 del Decreto Ley 45-83; así como en disposiciones supletorias del Código Procesal Civil y Mercantil en sus Artículos 619 al 635. El término para interponerlo es de 15 días, contados desde la última notificación de la sentencia correspondiente.

## **5.2 Ejecución de la sentencia**

La sentencia es ejecutable en la vía de amparo ante los tribunales competentes del ramo civil o ante la competencia económica coactiva, según sea el caso.

La ejecución de la sentencia se realizará en el plazo prudencial que determine el órgano jurisdiccional, a imponerle a la administración pública que corresponde, para que ejecute lo resuelto.



### **5.2.1 Remisión de antecedentes**

Al estar firme la sentencia contenciosa, el expediente regresa a la oficina administrativa con certificación de lo resuelto para su cumplimiento según el Artículo 47 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La administración puede acordar la suspensión de la sentencia, cuando lo estime necesario, lo cual debe comunicar al Tribunal dentro del término de 10 días, notificándole la Resolución y los motivos, con el objeto de que el tribunal fije la indemnización equivalente al derecho declarado en la sentencia. (Artículo 47 de la misma ley)

### **5.2.2 Cumplimiento de la sentencia**

La indemnización se fija por el trámite de los incidentes y contra la resolución procede recurso de reposición ante el propio tribunal. (Artículo 48)

Vencida la apertura a prueba, continúa la sentencia declarativa; el juez declara con lugar o sin lugar hacerse el trance, remate y pago con los bienes embargados, y señala si procede, día y hora para la diligencia o el depósito del dinero, si éste fuera el bien embargado o si se hace efectiva la fianza. (Artículo 80 del Decreto 1126)



## CONCLUSIONES

1. El Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el derecho que le asiste a los particulares de hacer peticiones a los órganos de la administración pública y la obligación de éstos para resolver y notificar en un término de 30 días, y en caso de no dictar sus resoluciones, el derecho que le asiste al particular del planteamiento del proceso de amparo a efecto de obligar a los órganos administrativos a que emitan sus resoluciones.
2. El procedimiento administrativo inicia con la solicitud desde el momento en el que hacemos uso de nuestro derecho de petición, en la instancia que utiliza la sociedad, como forma de control público, ejercido por los particulares en defensa de los actos administrativos, ejecutados por la administración pública.



## RECOMENDACIONES

1. Que el Estado cree un programa de información para que los particulares al hacer uso del derecho de petición; ante los órganos administrativos sepan cuando es un procedimiento y lo diferencien de un proceso; asimismo, que se tenga acceso a obtener cuantas copias sean necesarias para iniciar un proceso administrativo; en el entendido de que se ha agotado la vía conciliatoria administrativa, y así, utilizar los medios de impugnación que el Estado proporciona ante una resolución desfavorable.
2. Que se cumpla con la obligación por parte de la administración pública al realizar una actividad, de colocar de manera escrita, gráfica y un lugar visible y a través de centros de información personalizada para casos concretos los requisitos necesarios para iniciar el expediente y orientar al particular acerca del procedimiento o proceso administrativo a seguir.
3. Que el Estado amplíe y renové las fuentes de información, sobre todo las gráficas, escritas y los centros de información para casos concretos, para que los particulares cumplan con los requisitos establecidos por parte de la administración pública a efecto de seguir con el procedimiento establecido por el mismo órgano administrativo.
4. Que el Estado establezca mecanismos que resuelvan la inconformidad personal de los particulares, utilizando aspectos normativos y prácticos adecuados para conseguir resultados aceptables y justos para la reconsideración de las decisiones de la administración pública.
5. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, cree un código procesal administrativo, que permita la unificación del procedimiento administrativo y la sistematización y especialización del proceso contencioso administrativo, para darle el trámite adecuado, establecido en la norma legal que dará solución a los problemas

sociales, económicos y procesales a nivel de órganos jurisdiccionales para subsanar las incidencias y convergencias que puedan surgir como producto de la aplicación a casos concretos.

## BIBLIOGRAFÍA

**ALVAREZ GENDIN, Sabino.** Tratado general de derecho administrativo. T. 1; Barcelona, España: Ed. Urgel, 1963.

**BETANCUR JARAMILLO, Carlos.** Derecho procesal administrativo. 4<sup>a</sup>. ed. Colombia 1994.

**BIELSA, Rafael.** La función pública, Buenos Aires Argentina. Ed. Roque de Palma

**CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo.** Derecho administrativo. Guatemala: Ed. litográfica y publicitaria Zimeri 1995.

**CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario.** Derecho administrativo. 10<sup>a</sup>. ed. Guatemala: Ed. Centro de impresiones gráficas, 1998.

**CERMESONI, Jorge Eduardo.** Derecho administrativo. 2<sup>a</sup>. parte; Buenos Aires, Argentina: Ed. El Coloquio. (s.f.).

**DROMI, José Roberto.** Introducción al derecho administrativo, Ed. Grouz, Madrid: Ed. Grouz 1986.

**GORDILLO, Agustín.** Derecho administrativo. T. 1; 5<sup>a</sup>. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. fundaciones de derecho administrativo, 1998.

**MEZA DUARTE, Eric.** Introducción al derecho administrativo guatemalteco. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1970.

**OSSORIO, Manuel.** Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.

**PENAGOS, Gustavo.** Curso de derecho administrativo. **Tomo 1**

**REYES PONCE, Agustín.** Administración de empresas.

**LEGISLACIÓN:**

Constitución Política de la República de Guatemala. **Asamblea Nacional Constituyente, 1985.**

Ley del Organismo Judicial. **Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989 Decreto numero 2-89.**

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

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

Código Procesal Civil y Mercantil. **Congreso de la República de Guatemala. Decreto Ley número 107, 1964.**

Código Tributario. **Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1,991.**



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación es de vital importancia, por cuanto establece los grandes problemas que afronta la sociedad guatemalteca en el tema de consecuencias e incidentes del procedimiento contencioso administrativo, como producto de la solución de problemas de casos concretos tales como procedimiento, impugnaciones y proceso.

El Estado garantiza el derecho de petición; asimismo, establece la acción constitucional de amparo, cuando nuestra solicitud no sea aceptada dentro del marco legal; esa es una razón por la cual los órganos administrativos deben colocar en lugar visible requisitos a seguir para que los particulares los cumplan, para efectuar su derecho. Un Estado democrático de derecho, busca garantizar de mejor forma nuestros derechos constitucionales, partiendo éste de los principios de legalidad y juridicidad, por el cual las personas pueden realizar todas las actividades que la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes les otorgan.

La administración pública constituye un pilar fundamental, en virtud de ser el medio para la aplicación de los servicios públicos iniciando desde el procedimiento.

Dentro del presente trabajo se han desarrollado cinco capítulos, de los cuales el primero: está relacionado con la administración pública, su naturaleza jurídica, principios, pasos de la función administrativa y clases de órganos administrativo; el segundo: el control de la actividad administrativa del Estado, administración del control técnico, control interno, control directo, control judicial, control constitucional, control parlamentario, control al respecto de los derechos humanos, control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas y sistema de control en justicia retenida y delegada; el tercero: la formación del expediente administrativo, características del procedimiento administrativo, principios, inicio de procedimiento administrativo, elementos del procedimiento administrativo, análisis

del expediente, clases de resoluciones y archivo del expediente; el cuarto: el procedimiento contencioso administrativo, su naturaleza jurídica, clases de contencioso administrativo, características, fases del procedimiento de impugnación y el quinto: establece la impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo.

Como estudiante una de las expectativas es que la presente investigación sea de mucho apoyo a aquellas personas interesadas a conocer sobre las causas e incidencia del procedimiento contencioso administrativo y su aplicación dentro de la normativa legal.

# ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

## CAPÍTULO I.

1. La administración pública	
1.1 Definición .....	1
1.2 Naturaleza jurídica.....	3
1.3 Principios.....	4
1.4 Pasos de la función administrativa.....	7
1.5 Clases de órganos administrativos.....	12
1.6 Naturaleza jurídica de los órganos administrativos.....	14
1.7 Clasificación de los órganos administrativos.....	15
1.8 Jerarquía administrativa.....	15
1.9 La competencia administrativa.....	22
1.9.1 Formas de organización de la administración pública.....	27

## CAPÍTULO II

2. Control de la actividad administrativa del Estado	
2.1 Administración del control técnico, de oficio, a petición.....	31
2.2 Control interno.....	31
2.3 Control directo.....	31
2.4 Control judicial.....	32
2.5 Control constitucional.....	32
2.6 Control parlamentario.....	33
2.7 Control al respeto de los derechos humanos.....	33
2.8 Control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas....	33
2.9 Sistemas de control en justicia retenida y justicia delegada.....	34
2.9.1 Sistemas de control en justicia retenida.....	34
2.9.2 Sistema de control en sistema delegada.....	34

### CAPÍTULO III

3. La formación del expediente administrativo	
3.1 Procedimiento administrativo.....	37
3.2 Características del procedimiento administrativo.....	37
3.3 Principios.....	38
3.4 Inicio del procedimiento administrativo.....	38
3.5 Elementos del procedimiento administrativo.....	39
3.5.1 Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia.....	39
3.5.2 El órgano administrativo.....	40
3.5.3 La competencia administrativa.....	40
3.5.4 El administrado.....	40
3.6 Análisis del expediente.....	41
3.7 Clases de resoluciones.....	41
3.7.1 Facultativo.....	41
3.7.2 Obligatorio.....	42
3.7.3 Vinculante.....	42
3.8 Archivo del expediente.....	42

### CAPÍTULO IV

4. El procedimiento contencioso administrativo	
4.1 Naturaleza jurídica.....	43
4.2 Clases de contencioso administrativo.....	44
4.2.1 Contencioso dispositivo.....	44
4.2.2 Contencioso contradictorio.....	44
4.2.3 Contencioso escrito.....	44
4.2.4 Contencioso no público.....	45
4.3 Características.....	45
4.4 Fases del procedimiento de impugnación.....	46
4.5 Impugnación.....	48
4.5.1 Recurso de responsabilidad.....	48
4.5.2 Recurso de aclaración y ampliación.....	48

4.5.3	Recurso de revocatoria.....	48
4.5.4	Recurso de reposición.....	48
4.5.5	Amparo.....	49
4.5.6	Recurso de casación.....	49
4.6	Procedencia del procedimiento contencioso administrativo.....	49
4.6.1	Procedimiento en Guatemala.....	50
4.7	Silencio administrativo.....	50
4.8	Mora y retardo administrativo.....	53

## CAPÍTULO V

5.	Impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo	
5.1	Impugnación.....	55
5.1.1	Recurso de aclaración y ampliación.....	55
5.1.2	Amparo.....	55
5.1.3	Recurso de casación.....	58
5.2	Ejecución de la sentencia.....	58
5.2.1	Remisión de antecedentes.....	59
5.2.2	Cumplimiento de la sentencia.....	59
	CONCLUSIONES.....	61
	RECOMENDACIONES.....	63
	BIBLIOGRAFÍA.....	65

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I.

5. La administración pública	
5.1 Definición .....	1
5.2 Naturaleza jurídica.....	3
5.3 Principios.....	4
5.4 Pasos de la función administrativa.....	7
5.5 Clases de órganos administrativos.....	12
5.6 Naturaleza jurídica de los órganos administrativos.....	14
5.7 Clasificación de los órganos administrativos.....	15
5.8 Jerarquía administrativa.....	15
5.9 La competencia administrativa.....	22
1.9.1 Formas de organización de la administración pública.....	27

### CAPÍTULO II

6. Control de la actividad administrativa del Estado	
6.1 Administración del control técnico, de oficio, a petición.....	31
6.2 Control interno.....	31
6.3 Control directo.....	31
6.4 Control judicial.....	32
6.5 Control constitucional.....	32
6.6 Control parlamentario.....	33
6.7 Control al respeto de los derechos humanos.....	33
6.8 Control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas....	33
6.9 Sistemas de control en justicia retenida y justicia delegada.....	34
2.9.1 Sistemas de control en justicia retenida.....	34
2.9.2 Sistema de control en sistema delegada.....	34

### CAPÍTULO III

7. La formación del expediente respectivo	
7.1 Procedimiento administrativo.....	37
7.2 Características del procedimiento administrativo.....	37
7.3 Principios.....	38
7.4 Inicio del procedimiento administrativo.....	38
7.5 Elementos del procedimiento administrativo.....	39
3.5.1 Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia.....	39
3.5.2 El órgano administrativo.....	40
3.5.3 La competencia administrativa.....	40
3.5.4 El administrado.....	40
3.6 Análisis del expediente.....	41
3.7 Clases de resoluciones.....	41
3.7.1 Facultativo.....	41
3.7.2 Obligatorio.....	42
3.7.3 Vinculante.....	42
3.8 Archivo del expediente.....	42

### CAPÍTULO IV

8. El procedimiento contencioso administrativo	
8.1 Naturaleza jurídica.....	43
8.2 Clases de contencioso administrativo.....	44
8.2.1 Contencioso dispositivo.....	44
8.2.2 Contencioso contradictorio.....	44
8.2.3 Contencioso escrito.....	44
8.2.4 Contencioso no público.....	45
8.3 Características.....	45
8.4 Fases del procedimiento de impugnación.....	46
8.5 Impugnación.....	48
8.5.1 Recurso de responsabilidad.....	48
8.5.2 Recurso de aclaración y ampliación.....	48

8.5.3 Recurso de revocatoria.....	48
8.5.4 Recurso de reposición.....	48
8.5.5 Amparo.....	49
8.5.6 Recurso de casación.....	49
8.6 Procedencia del procedimiento contencioso administrativo.....	49
8.6.1 Procedimiento en Guatemala.....	50
8.7 Silencio administrativo.....	50
8.8 Mora y retardo administrativo.....	53

## CAPÍTULO V

5. Impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo	
5.1 Impugnación.....	55
5.1.1 Recurso de aclaración y ampliación.....	55
5.1.2 Amparo.....	55
5.1.3 Recurso de casación.....	58
5.2 Ejecución de la sentencia.....	58
5.2.1 Remisión de antecedentes.....	59
5.2.2 Cumplimiento de la sentencia.....	59
CONCLUSIONES.....	61
RECOMENDACIONES.....	63
BIBLIOGRAFÍA.....	65



## CAPÍTULO I

### 1. La administración pública

#### 1.1 Definición

Desde un punto de vista orgánico estructural, se le concibe como una organización integrada por órganos y entidades; es decir, las partes de la administración pública. Así mismo, la administración se configura a través de un organigrama jerárquicamente organizado. En consecuencia, la administración pública constituye un conjunto de órganos y entidades públicas estatales que desarrollan actividades oficiales para satisfacer las necesidades que la sociedad exige, bajo un órgano jurídico vigente.

Desde el criterio o enfoque funcional material, se refiere a las actividades materiales que se relacionan con las ramas que atiende, siendo éstas:

- a- Planificación,
- b- Decisión,
- c- Ejecución,
- d- Control y
- e- Asesoría.

Lo funcional y material se refiere a lo educativo, salud, seguridad, transporte, comunicaciones, obras públicas y otros servicios prestados por la administración pública.

La administración pública es el conjunto de órganos y entidades estatales que bajo la responsabilidad de funcionarios públicos realizan actividades de planificación, decisión, ejecución, control y asesoría, en todas las materias necesarias para satisfacer necesidades sociales, según el orden jurídico vigente.

Desde el punto de vista político, la administración pública puede ser prestacional, o subsidiaria. Es prestacional porque en nombre del Estado debe prestar todos los servicios y las obras públicas. Esto tiene como consecuencia que el Estado (administración pública), se convierta en empresario (empresa estatal, el Estado no lucra, es benefactor). Aquí se busca un Estado de bienestar social, el cual se caracteriza porque hay una sociedad democrática, el Estado se convierte en empresario porque presta servicios públicos, dando lugar a dos extremismos ideales como:

a) Sociedad totalmente liberalista:

- i. Izquierda extrema.
- ii. Comunismo.
- iii. No hay Estado.
- iv. Se acerca al socialismo.

b) Sociedad capitalista:

- i. Derecha extrema.
- ii. Neoliberalismo.
- iii. Globalización.

El Estado subsidiario se da en lo que anteriormente se conocía como izquierda (debemos tomar en cuenta que en Guatemala no están determinadas específicamente estas posturas ideológicas ya que se le concibe como país eminentemente democrático), en la llamada autogestión, el Estado es un servidor social, otorga orden y seguridad a los ciudadanos.

“Administración pública: Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr

el Bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”<sup>1</sup>

“Para la administración es un complejo orgánico integrado en el Poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituye el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo.”<sup>2</sup>

También en otra definición, son los medios de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulado en su estructura y funcionamiento normalmente por el derecho administrativo.

## 1.2 Naturaleza jurídica

La idea unitaria del derecho con mayor vigencia en el campo de la filosofía jurídica, no podría intentarse en su concepción ni en su estudio como ciencia, como disciplina científica. Sin embargo, y por el inmenso y variado campo de la actividad humana que el derecho regula, tiene necesariamente que admitirse la ramificación del mismo como una necesidad para su estudio y aplicación. De las diferentes clasificaciones o divisiones generalmente aceptadas, ha tenido y tiene singular importancia la distinción entre derecho público y derecho privado, distinción cuya raíz se encuentra en la necesidad y conveniencia de separar el campo jurídico que concierne al Estado y el campo jurídico que concierne al individuo, sin que por ello sea fácil o posible de lograr en su totalidad y a satisfacción de una rígida y exigente postura doctrinaria.

---

<sup>1</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo*, Tomo I. Pág. 5

<sup>2</sup> *Ibid*, Pág.7

### **1.3 Principios**

Los principios de la administración pública, constituyen la base fundamental sobre la cual debe valerse jurídico y socialmente el Estado para el cumplimiento de sus fines.

#### **a) Principio de legalidad**

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

#### **b) Principio de juridicidad**

Algunos autores prefieren la palabra juridicidad, pero ha de estimarse barbarismos por aceptar la primera la academia y rechazar, con su silencio la otra, la Constitución Política de la República de Guatemala tiene plasmada en su Artículo 221 la palabra juridicidad, el cual regula: "tribunal de lo contencioso administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tienen 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 controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...". En este caso, ni la Constitución Política de la República de Guatemala ni la ley indican que la administración pública y sus entidades deben actuar sobre la base del principio de juridicidad, pero desde el momento que la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que el tribunal de lo contencioso administrativo es contralor de la juridicidad,

significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a ella y en consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones. La aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al derecho.

Castillo, menciona que Jaramillo Betancourt enumera los siguientes principios:

- “Principio de igualdad ante la ley; en todas sus formas: igualdad ante la función pública, igualdad de los usuarios ante el servicio público, igualdad ante los funcionarios que estén en la misma categoría; e igualdad de las personas ante las cargas públicas.
- Principio de imparcialidad de la administración en el cumplimiento de sus cometidos o de la moralidad en el sentido que la administración pública actúa sin pasión y sin intereses personalistas, igualdad para todos.
- Principio de respeto: al derecho de defensa o principio “audi averam partem” según el cual la decisión que entraña un perjuicio grave para el administrado o para el funcionario, no debe tomarse sin que el interesado o afectado haya sido previamente oído o invitado a presentar sus puntos de vista.
- Principio de la no retroactividad de las decisiones administrativas.
- Principio del paralelismo de las formas. Según este principio una decisión no puede ser decretada, reformada, modificada, derogado y revocada sino por otra decisión dictada por la misma autoridad que dictó la primera y en

la misma forma. Ejemplos: una ley que es decisión general dictada por el Congreso; un acuerdo gubernativo que es una decisión general dictado por el Presidente de la República, o una resolución administrativa, que es una decisión individual, emitida por un Ministro de Estado, solo puede ser modificado o revocado por medio de otra resolución emitida por el Presidente o por el Ministro.

- Principio de que toda decisión administrativa debe fundamentarse en algún motivo; significa que toda decisión administrativa debe expresar las razones o consideraciones que justifican su contenido.
- Principio de que todo trabajo realizado en la administración pública debe ser adecuadamente remunerado: significa que las personas que trabajan en la administración pública deben recibir pago a cambio de sus servicios con el objeto de obtener su fidelidad y diligencia.
- Principio de que todo acto administrativo debe emitirse haciendo valer el interés general o público es decir el bien común”.<sup>3</sup>

#### **1.4 Pasos de la función administrativa**

Un elemento de síntesis que refleja el primer objeto de estudio de esta rama del derecho es el ejercicio de la función administrativa. Esta perspectiva de síntesis abarca el estudio del sujeto que ejerce dicha función o sea la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus órganos jurídicos, con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delegación o descentralizados entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial total del Estado, más la figura del ente regulador independiente de servicios públicos.

---

<sup>3</sup> Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo*, pág. 135.

La función administrativa es en esencia el que hacer de la administración pública e implica que también los pasos de la función administrativa deben ser para su desarrollo en una forma técnica y para los principios que la inspiran.

Gordillo establece: "También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales y aparece en ese caso el fenómeno de las personas públicas no estatales (algunas sociedades de economía mixta, corporaciones profesionales, etcétera) o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público, aspecto en el cual entran también dentro del objeto estudio del derecho administrativo."<sup>4</sup>

Algunos de los casos antes mencionados, lo constituyen el transporte urbano y la privatización de ciertos servicios públicos como la energía eléctrica, las comunicaciones telefónicas que en los últimos años han venido siendo traspasados a entes privados, siendo estos servicios públicos esenciales para el desarrollo económico y social del país.

Son partes de la función administrativa, la forma que adopta ese ejercicio los actos administrativos, los contratos administrativos, el procedimiento administrativo, que también son parte del derecho administrativo.

Hay que recordar que la administración debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad y bajo las reglas de competencia administrativa.

Es necesario también desarrollar los pasos de la administración pública que son parte esencial de la función administrativa, importantes y esencialmente son cinco: planificación, coordinación, organización, dirección, y control.

---

<sup>4</sup> Gordillo Agustín, **Derecho administrativo**, pág. V.

## **a) Planificación**

Significa la investigación, para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende.

La planificación implica ver hacia el futuro; para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas.

La planeación consiste por lo tanto en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarios para su realización.

Planear es hacer que ocurran cosas que, de otro modo no habrían ocurrido; equivale a trazar lo planos para fijar dentro de ello una futura acción.

La actividad de planificar tiene gran importancia, tanto como el quehacer de la administración pública, pues primero hay que establecer cuales son las necesidades, para posteriormente, ver hacia delante o en el futuro definir las acciones que se tienen que realizar para satisfacerlas.

El autor Reyes Ponce, hace una enumeración de las razones por las cuales planear es tan importante como hacer, indicando:

- “a.i) La eficiencia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación;
- a.ii) Así como en la parte dinámica lo central es dirigir, en la mecánica el centro es planear: si administrar es hacer a través de otros, necesitamos hacer planes sobre la forma como esa acción habrá de coordinarse;



a.iii) Todo plan tiende a ser económico; desafortunadamente, no siempre lo parece porque todo plan consume tiempo, que, por lo distante de su realización; puede parecer innecesario e infecundo;

a.iv) Todo control es imposible si no se compara con un plazo previo. Sin planes se trabaja a ciegas”<sup>5</sup>.

En general planificar significa hacer un estudio de las necesidades para un futuro realizar las acciones, para llenar esas necesidades.

La planificación se fundamenta en algunos principios tales como la precisión, de la flexibilidad y de la unidad.

En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica -SEGEPLAN.

## **b) Coordinación**

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

Algunos autores como Reyes Ponce analizan la coordinación como “la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la

---

<sup>5</sup> Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas**, pág. 165.

organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social. La planeación nos indica, que debe hacerse y cuando, mientras que la organización nos señala quienes, donde y como debe realizarlo”.<sup>6</sup>

Los principios de la coordinación son el primer paso práctico de la etapa dinámica, el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico y, es una función permanente porque en forma constante hay que estar integrando el organismo.

### c) **Organización**

La definición de la organización, claramente, la dan los autores Terry y Sheldon, mencionado por Reyes:

Terry “define la organización diciendo: es el arreglo de las funciones que se estimen necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignada a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas”.<sup>7</sup>

El proceso de combinar el trabajo que los individuos o los grupos deben efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles.

Organización implica estructurar la organización. Es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo con el fin de lograr los planes y objetivos. Corresponden a la mecánica administrativa y se refiere también a como se

---

<sup>6</sup> *Ibid*,pág. 256.

<sup>7</sup> *Ibid*,pág. 212.

van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

#### **d) Dirección**

La palabra dirección, viene del verbo dirigiere, éste se forma a su vez del prefijo, intensivo, regere, regir, gobernar.

Significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador.

La dirección dice Reyes: mencionado por Calderón: "Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con mas frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente de tal forma que se cumpla en la forma adecuada, todas las ordenes emitidas".<sup>8</sup>

#### **e) Control**

Es 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.

También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorias, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos.

---

<sup>8</sup> Calderón, **Ob. Cit**; pág. 13.

Los medios de control deben de estar establecidos, sobre que personas o instituciones deben implementar el control, naturalmente en normas legales, para que éstos sean efectivos.

## **1.5 Clases de órganos administrativos**

### **a) Por su origen normativo**

Constituyen órganos constitucionales e infraconstitucionales o no constitucionales. Los primeros son los que emanan de la Constitución Política de la República de Guatemala directamente son de rango superior, (ejecutivo, legislativo y judicial).

Los órganos infraconstitucionales son normativamente subordinados o dependientes, pues derivan de leyes inferiores, (en el orden nacional, órganos consultivos, fiscalía, asesorías, tribunal de cuentas).

### **b) Por su composición**

Los órganos son individuales (unipersonales, monocráticos) y colegiados (colectivos, colegiales). Los órganos colegiados, como su nombre lo indica, son aquellos cuyo titular es un colegio, es decir una suma de personas físicas, las cuales actúan en virtud de una reglamentación especial que regula el quórum, mayoría, votaciones, deliberaciones, exteriorización de la voluntad.

Caso típico de órgano individual o unipersonal son los órganos del organismo ejecutivo: Presidente de la República, ministros, viceministros, directores generales. Los órganos colegiados como los consejos municipales, consejo superior universitario.

**d) Por su permanencia**

Son ordinarios o extraordinarios. Ordinarios son aquellos que desenvuelven una competencia normal preestablecida en la Constitución de la República, leyes y demás normas administrativas. Extraordinarios son los que se constituyen en momentos de emergencia que no están previstos normalmente.

**d) Por su jerarquía jurídico-política**

De acuerdo al grado de autoridad: de órganos superiores y órganos inferiores.

Los primeros impulsan, dirigen, controlan y nombran a los integrantes del órgano inferior. Ejemplo sería el órgano del Presidente de la República respecto al órgano del Ministro o al Director General.

**e) Por su modo de actuación**

Los órganos son simples o complejos.

El órgano simple puede ser individual o colegiado, en cuanto a su composición, es el que no se integra en su actuación con otros órganos. El órgano complejo, que nunca puede ser individual, es el que se integra con varios órganos. Hay actos del poder que necesitan para su existencia, validez o eficacia, la intervención simultánea o sucesiva de más de un órgano.

**f) De acuerdo con la distribución territorial de competencia**

Pueden ser centrales o locales. Los primeros son aquellos cuya competencia se desarrolla en todo el territorio del Estado, la provincia o el municipio; los segundos circunscriben su esfera de acción a un determinado territorio.

**g) De acuerdo con la distribución funcional de competencias**

Los órganos pueden ser generales y especiales, según tengan o no circunscrita su competencia a una materia especial.

**h) Según la actividad administrativa que desarrollan**

Son los órganos activos o consultivos y de control. Activos, como su nombre lo señala, son los que resuelven y forman la voluntad orgánica que después se le imputará al Estado. Consultivos, no emiten declaración de voluntad, sino una manifestación de juicio a través de dictámenes o informes. Órganos de control son los que fiscalizan la actividad estatal, sus actos y las personas.

**1.6 Naturaleza jurídica de los órganos administrativos**

Para establecer la naturaleza jurídica del órgano administrativo, es necesario analizar si las administraciones públicas son personas jurídicas o no, por lo que, al carecer de una existencia psicofísica, necesitan de una persona física que elabore, manifieste y ejecute su voluntad.

El órgano y la administración pública no son sujetos distintos, sino que constituyen un mismo ente, por lo que cada acto del titular del órgano, aunque constituya el ejercicio de una atribución conferida a éste, es considerado directa e

indirectamente un acto de aquella. Los órganos no pueden considerarse como sujetos de derecho con personalidad jurídica distinta de las personas a que pertenecen. El Estado y sus órganos no suponen una duplicidad de sujetos, como la que se da entre representante y representado.

Hay que recordar que el mismo Estado, al pretender cumplir a cabalidad con su finalidad y ante la imposibilidad de lograrlo por si mismo ha creado órganos administrativos descentralizados, a los que se les ha otorgado personalidad jurídica propia, aunque son órganos que pertenecen a la administración pública.

### **1.7 Clasificación de las resoluciones administrativas**

Las clases de resoluciones administrativas son:

- a) Las providencias: dirigen el procedimiento hacia la decisión final.
- b) Las resoluciones definitivas: resuelven el problema planteado a la petición inicial.
- c) Las resoluciones de recurso administrativo: resuelven la impugnación interpuesta contra resoluciones definitivas, y
- d) Las resoluciones de oficio definitivo.

### **1.8 Jerarquía administrativa**

Este es otro tema que es importante dentro de la disciplina que nos ocupa, puesto que la mayoría de órganos que se encuentran dentro de la administración pública guatemalteca, son centralizados y en consecuencia pertenecen a una escala jerárquica.

## a) Características

Dentro de la doctrina existen muchas características de la jerarquía administrativa, se tratará de buscar dentro de las diferentes obras de derecho administrativo, las características más importantes, puesto que dentro de los diferentes autores, se encuentran un sin número de características.

Cermesoni, le impone a la jerarquía las características siguientes:

- “Se trata de una relación entre órganos de un mismo ente administrativo; es decir, no se da entre distintos sujetos administrativos;
- El llamado poder jerárquico se da cuando hay centralización, desconcentración o delegación. El control administrativo cuando existe descentralización.
- La relación jerárquica se da entre un superior de grado, en la línea de competencia y en un órgano inferior; ambos tienen la misma competencia en razón de materia.
- La jerarquía es un poder que se da de manera total y constante; es decir de principio y existe siempre, aunque una norma no lo establezca expresamente.
- El poder jerárquico abarca la totalidad de órgano inferior, consecuencia de ello, es que el poder jerárquico permite controlar la legitimidad como también la oportunidad de actuar del órgano inferior.
- En relación jerárquica existe la posibilidad de recurrir a los actos del inferior jerárquico, es decir como recurso jerárquico”.<sup>9</sup>

Para el actor Rafael Bielsa, las características de la jerarquía las analiza desde los siguientes puntos de vista:

---

<sup>9</sup> Cermesoni, Jorge E., **Derecho administrativo**. pág. 24.



- “La jerarquía: como institución jurídico-política, tiene su función y dominio natural en el derecho público y especialmente en el derecho administrativo.
- La jerarquía en sentido formal: es la que se gradúa por escalafón administrativo; en su sentido substancial es la que se funda en los atributos propios del funcionario, el valor del título y la idoneidad efectiva, las cualidades personales.
- La institución de la jerarquía en dos modos de ejercicio
- El poder jerárquico de ordenar y revisar los actos del inferior;
- El derecho disciplinario”.<sup>10</sup>

Bielsa, más que todo analiza las características de la jerarquía administrativa desde el punto de vista del funcionario público superior, relacionado con los funcionarios subordinados de la administración pública, más que todo, de la organización centralizada.

#### **b) Potestades que origina**

Las potestades que origina la jerarquía, son los derechos que generan, es decir los límites que la misma tiene con relación a los subordinados.

Existe una gran cantidad de poderes o de potestades que los diferentes autores le atribuyen a la competencia sin embargo se tratará de analizar los más importantes.

Para Álvarez-Gendin, “entre los poderes que han de tener las autoridades jerárquicas se hallan los de: a) De revocación, b) de mando, c) disciplinarios, y d) de inspección”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Bielsa, Rafael, **La función pública**. pág. 49.

<sup>11</sup> Álvarez, Gendin Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. pág. 306.

- **Poder de revocación**

El poder de revocación es la voluntad del Estado que culmina en el vértice de la jerarquía. Si un órgano inferior tiene competencia para adoptar determinadas medidas, el superior puede revocarlas, unas veces de oficio, si ha habido delegación o desconcentración, y en la mayoría de casos a instancia de parte, por razones de legalidad hasta de oportunidad.

Desde este punto de vista hay que hacer notar que la revocación de los actos, cuando se realiza de oficio, debe observarse que el acto o resolución administrativa no se encuentre legalmente notificada y consentida por los interesados, pues en este caso solo el particular puede solicitar la revisión del acto o la resolución. Si hubiera lesividad por haber sido sometido a lo contencioso administrativo. Solo en caso de haber error de cálculo o de hecho, de oficio se puede revocar un acto o decisión administrativa.

Cuando la revocación es a instancia de parte, es porque el particular hace uso de los medios de control directo, como lo son los recursos administrativos. En este caso dentro de la administración centralizada, sería el caso del recurso de revocatoria o jerárquico y que el superior jerárquico debe resolver. Sin embargo, existen otros recursos jerárquicos, como lo es el recurso de reclamo, apelación, etc., que serán motivo de análisis dentro del curso de derecho procesal administrativo.

- **Poder de revisión**

Para otros autores como el profesor Meza Duarte, esta potestad se ve desde el punto de vista del poder de revisión, que indica: “La facultad de revisión o sea la intervención de los superiores en el régimen de los acuerdos y resoluciones de los inferiores. Esto es consecuencia obvia de la relación jerárquica que indica dependencia entre órganos y se realiza mediante los recursos jerárquicos por lo que el superior

conoce de los actos en su legalidad o en su oportunidad y conveniencia, cuando son impugnados por los particulares; ello puede provocar la anulación o suspensión de los efectos del acto”.<sup>12</sup>

Creemos que no solo a instancia de parte, es decir a través de los recursos administrativos, se puede revisar y como consecuencia revocar la actuación del subordinado, sino también la revisión de un acto y la revocación del mismo se puede dar de oficio por el superior jerárquico.

El poder de revocación deviene del poder de revisión, pues se encuentran íntimamente ligados, pues uno depende del otro, no obstante puede darse de oficio o a petición de parte.

- **Poder de mando**

El poder de mando expone Álvarez-Gendin, “se puede manifestar de tres formas órdenes, circulares e instrucciones. Las órdenes son adoptadas por el superior y van dirigidas a resolver un caso en concreto. Las circulares son órdenes dirigidas simultáneamente a varios órganos subordinados y sobre la cuestión concreta. Las instrucciones son normas para el funcionamiento y reorganización de uno o varios servicios.

El poder de mando como disciplinario y demás poderes de la jerarquía, están comprendidos dentro de una competencia o conjunto de atribuciones de un órgano administrativo, limitado por disposiciones generales y reglamentarias, y sólo puede hacer uso de las funciones que se le confiere, pues en caso contrario habría una extralimitación si se pretendiese ejercer tales funciones de mando respecto de los funcionarios de otra categoría o de atribuciones que correspondan a otra autoridad.

---

<sup>12</sup> Meza Duarte, Eric. *Introducción al derecho administrativo guatemalteco*. pág.85

En cuanto a la subordinación jerárquica respecto al poder de mando, se manifiesta un deber de obediencia del órgano inferior frente al superior. Esta obediencia puede presentar problemas muy interesantes: así, si se debe obedecer en caso de ilegalidad en la orden del superior".<sup>13</sup> En este caso es claro que ninguna autoridad subordinada puede obedecer una orden manifiestamente ilegal o contraria a la competencia del órgano, pues de lo contrario se cae dentro de la ilegalidad del acto administrativo.

Para Meza Duarte, este poder de la jerarquía lo ve desde el punto de vista de la obediencia y expone: "deber de obediencia, que circunscribe al ejercicio de las funciones públicas, pues no trascienden sino relativamente, a la vida privada del titular o de los agentes: éste debe estar limitado, por otra parte, por la competencia del órgano superior, ya que una orden que escape a esa esfera no obliga al inferior. Consecuentemente este puede analizarla, en uso de su derecho de examen, realizando un doble estudio:

- a) Formal: o sea investigado si ha cumplido las formalidades legales, es decir, su legalidad extrínseca; y,
- b) Material: Vale decir examinado si el contenido del mandato se ajusta a las normales legales o no".<sup>14</sup>

Aunque es normal que dentro de nuestro medio las ordenes van dirigidas en forma verbal, el subordinado tiene que tener cuidado de hacer la revisión formal y material, para no caer dentro de las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios cuando incurren en actos arbitrarios e ilegales.

---

<sup>13</sup> Álvarez, **Ob. Cit;** pág. 308.

- **Poder disciplinario**

El poder disciplinario dice Álvarez-Gendin, “es la facultad del órgano administrativo de corregir a los subordinados cuando hayan cometido faltas”.<sup>15</sup>

Para Meza Duarte, “el poder disciplinario atribuido a autoridades superiores de la administración para sancionar los quebrantamientos del deber de obediencia, esto es las faltas al servicio o perturbaciones del orden interno de la administración”.<sup>16</sup>

Este punto en cuanto a sanciones que puedan derivar del poder disciplinario de los órganos superiores sobre los subordinados necesariamente tiene que ser tratado dentro del tema del servicio civil, pues dentro de este tema es donde se tratará con mas detenimiento lo relacionado con la escala de sanciones que pueda imponer el superior.

Para que se manifieste el poder disciplinario, es necesario que se cumpla con el procedimiento respectivo.

- **Poder de avocación y delegación**

Como ya lo explicamos dentro del tema de la competencia administrativa estas dos figuras se relacionan como excepciones a la improrrogabilidad de la competencia administrativa y se trata de la facultad que tiene el superior jerárquico de atraer la competencia del subordinado es decir la avocación y la delegación cuando el superior jerárquico traslada la competencia a un subordinado.

---

<sup>15</sup> Álvarez, **Ob, Cit**; pág. 308.

<sup>16</sup> Meza, **Ob, Cit**. pág. 84.

Hay que tomar en cuenta que para estas figuras jurídicas se den dentro de la administración pública guatemalteca, es necesario que los órganos pertenezcan a una misma competencia, es decir que pertenezcan a un mismo órgano administrativo, por ejemplo , un Ministro de Estado y sus direcciones generales.

Es necesario aclarar, que para que la avocación y delegación se puedan dar, es necesario que no se encuentren contempladas dentro de las competencias exclusivas, en cuyo caso no puede darse la avocación ni la delegación.

### **1.9- La competencia administrativa**

La competencia administrativa es un tema de suma importancia dentro de la cual se puede desarrollar la función o la actividad que el Estado debe realizar, para lograr su finalidad.

La competencia administrativa se debe estudiar por la única forma por la cual los órganos de la administración pública pueden ejercer la voluntad del Estado, pues un órgano que actúe sin competencia cae dentro de la figura jurídica de abuso de poder.

#### **a- Características**

El autor Díez atribuye una serie de características a la competencia, las cuales se analizan a continuación; según lo menciona Calderón:

**“a.i- La competencia es otorgada por la ley:** La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce.

**a.ii- Irrenunciable:** La competencia es irrenunciable, por ser establecida en el interés público y establecida por una norma. Ello significa que la competencia es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce, pues es una obligación del Estado a través de sus órganos.

**a.iii- Inderogable:** La inderogabilidad significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, particular o funcionario, acto administrativo, reglamento ni por contrato.

**a.iv- No puede ser cedida:** Significa que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien esta atribuida, por mandato legal y no la puede ceder a otro órgano o persona individual o jurídica alguna. Hay que recordar que la competencia pertenece al órgano administrativo.

**a.v- No puede ser ampliada:** esto significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia; la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la misma ley le esta otorgando al órgano de la administración.

**a.vi- Es improrrogable:** esto también significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo en los supuestos de avocación y delegación de órganos administrativos que pertenecen a una misma jerarquía administrativa, es decir que pertenecen a misma competencia, este tema se explicará más adelante”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Calderón, **Ob, Cit;** pág. 133.

#### **b- La delegación de la competencia**

Es un acto procesal por el cual el órgano superior traslada su competencia normal a un órgano inferior en un caso determinado. Es obviamente, un procedimiento inverso al anterior es decir a la avocación, ya que la esfera de competencia del órgano inferior experimenta un incremento. Lo anterior no significa un acto procesal sino un procedimiento administrativo.

#### **c- La avocación de la competencia de firma y de representación:**

El profesor Meza Duarte dice que: “Es el acto procesal en virtud del cual el órgano superior, sin ningún recurso alguno, atrae hacia sí el asunto pendiente de resolución y que debe de ser resuelto por el órgano inferior, se avoca el conocimiento y decisión de una cuestión introduciéndola en su esfera de atribuciones”.<sup>18</sup>

Aunque hemos de insistir que no se trata de un acto procesal, la definición es correcta, aunque en este caso también hay que recordar las excepciones a la avocación y la delegación, cuando la misma es exclusiva.

#### **d- Elementos**

Los elementos más importantes de la competencia administrativa, se pueden resumir de la siguiente manera:

**d.i- La ley,** ya que la misma es la que le otorga a los órganos de la administración pública, la esfera de las atribuciones, poderes o facultades; siempre esta determinada

---

<sup>18</sup> Ob. Cit, pág. 82.



por el derecho objetivo, no puede existir competencia sin una regla jurídica que la establezca.

**d.ii- Las potestades, facultades o poderes,** significa los límites que el órgano tiene para poder actuar, la competencia es eso, una serie o conjunto de facultades que tiene el órgano administrativo, hay que recordar que la competencia se otorga al órgano, no al funcionario, este solo la ejerce a través de su voluntad.

**d.iii- El órgano administrativo:** Es a quien está atribuida la competencia administrativa y que es un órgano que pertenece al Estado. Como ya se indicó la competencia, pertenece al órgano, solo los órganos administrativos pueden ejercer competencias.

#### **e- Clases**

Dentro de la doctrina existen muchas clasificaciones de la competencia administrativa y en este caso se hará un análisis de las clasificaciones más importantes.

Para Cermesoni, la competencia la divide en:

**“a) En razón de la materia o contenido:** es decir teniendo en cuenta que se refiere a determinados asuntos administrativos, cada órgano de la administración tienen atribuidas ciertas competencias las cuales debe ejercitar. Los órganos administrativos no ejercen competencias, sino se distribuyen las mismas dentro de los diversos órganos de la administración, en parte por razón de la división del trabajo.

**b) En razón del territorio:** dentro del cual el órgano ejerce su competencia municipal, provincial, nacional, etc. Los órganos administrativos tienen dividida la competencia en razón del territorio en donde deben ejercitarla, por ejemplo, el Presidente de la República y los Ministros de Estado, ejercen su competencia en todo territorio nacional los gobernadores departamentales, en sus respectivos Departamentos. Los consejos regionales de desarrollo urbano y rural dentro de la respectiva región y las municipalidades, dentro de su respectivo municipio.

**c) En razón del tiempo:** según que la competencia sea temporaria o permanente. Existen órganos administrativos que son creados para ejercer determinada competencia o cuando se reúnen ejercen determinada competencia, por ejemplo cuando dos municipalidades vecinas resuelven la prestación de determinado servicio público y lo hace conjuntamente; la que ejerce la mayoría de los órganos administrativos.

**d) En razón del grado:** referida a que los órganos de la escala jerárquica se haya atribuido, o teniendo en cuenta como se haya distribuido en órganos diferentes de los órganos superiores; esto suele darse dentro de las municipales, cuando no se puede establecer a quien le corresponde ejercer la competencia administrativa, de los órganos subordinados y se da cuando existen competencias similares”.<sup>19</sup>

Al igual que Cermesoni, Diez clasifica a la competencia administrativa de la siguiente forma: “a) jerárquica: b) objetiva. c) territorial y d) temporal”.<sup>20</sup>

En Guatemala la competencia se encuentra dividida desde el punto de vista de la división que del territorio hace la Constitución Política de la República:

---

<sup>19</sup> Cermesoni, **Ob, Cit**; pág. 22.

<sup>20</sup> **Ibid**, pág. 36

- a) Nacional;
- b) Departamental
- c) Regional
- d) Municipal.

La Nacional es la que se ejerce en todo el territorio de la República, por ejemplo el Presidente de la República, los Ministros de Estado, etc. La departamental que la ejercen los Gobernadores Departamentales en los respectivos departamentos, así como los consejos departamentales de desarrollo urbano y rural, la regional que se ejerce a través de órganos como los consejos regionales de desarrollo urbano y rural, en la que la competencia se encuentra dada a determinado territorio que puede cubrir uno o varios departamentos y un sin número de municipios; la competencia municipal que corresponde al municipio. En la que su órgano es la municipalidad y su gobierno se ejerce a través del Concejo Municipal y su Alcalde Municipal.

La competencia administrativa puede ser definida, como la cantidad de poderes, facultades y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para poder actuar.

### **1.9.1- Formas de organización de la administración pública**

En la teoría del derecho administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa, siendo éstas:

### **a- La desconcentración administrativa**

Para el maestro Gabino Fraga, la desconcentración consiste en: “la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de los órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”.<sup>21</sup>

### **b- Descentralización administrativa**

En la descentralización administrativa a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son dependientes de los órganos centralizados aunque tienen una personería propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

Los órganos o entidades descentralizadas normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados como la municipalidad que se integra con el consejo municipal. La Universidad de San Carlos de Guatemala que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario. Es de hacer notar que dentro de un órgano colegiado existe un órgano unipersonal como el Alcalde Municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La descentralización implica la transferencia de competencia y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela de su parte.

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, pág. 165.

### **c- Centralización o concentración administrativa**

Dice Dromí: “La centralización administrativa o administración directa, tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas, se concentran en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos, que se concentran en torno a un órgano central que absorbe órganos locales”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Dromí, José Roberto, **Introducción al derecho administrativo**. pág. 432.



## CAPÍTULO II

### 2. Control de la actividad administrativa del Estado

#### 2.1- Administración de control técnico, de oficio, a petición

Es la encargada de 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 la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos, La Corte de Constitucionalidad y el Congreso de la República a través de la interpelación a los Ministros de Estado.

#### 2.2- Control interno

El que se realiza interinamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados; por ejemplo, el Ministro sobre sus Directores Generales. Este tipo de control se da normalmente en los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión, el poder de revocatoria, etc.

#### 2.3- Control directo

El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

En Guatemala existe una gama de recursos administrativos, pero principalmente se encuentran los recursos de revocatoria que es un recurso que se le conoce como un recurso jerárquico; así también el recurso de reposición, el recurso de apelación, reconsideración, reclamo, etc.

Los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma se encuentran regulados con distintos procedimientos.

#### **2.4- El control judicial**

Es el que se ejerce ante los tribunales de justicia, tal es el caso del recurso del contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas, etc.

En el derecho administrativo se encuentra la vía administrativa con lo medios de control directos o recursos administrativos; asimismo, vía judicial como medio de control de los órganos administrativos, entre ellos el amparo y el recurso de contencioso administrativo. Hay que tomar en cuenta que para los dos casos, es necesario que se agote la vía administrativa, es decir que se planteen antes los recursos administrativos.

#### **2.5- Control constitucional**

Es el que ejerce la corte de constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado, no violen sus preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza.

Hay que concebir a la Corte de Constitucionalidad como un organismo que garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.



## **2.6- Control parlamentario**

El que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación, a este control se le denomina también control parlamentario o juicio político o interpelación.

## **2.7- Control al respeto de los derechos humanos**

Se realiza por una figura creada a través de la Constitución Política de la República de Guatemala y que recae en tres entes:

- a) La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República;
- b) El Procurador de los Derechos Humanos, nombrado por el Congreso de la República, pero quien en el desempeño de su función, goza de completa autonomía; y
- c) La Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH).

## **2.8- Control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas**

Por definición legal de Contraloría General de Cuentas, es una institución descentralizada, con funciones de fiscalización de los ingresos y egresos públicos, de todo interés hacendarlo de los organismos del Estado, contratistas de obras públicas y de cualquier persona, que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. (Artículo 232 de la Constitución Política de la República).

## **2.9- Sistemas de control en justicia retenida y en justicia delegada**

### **2.9.1- Sistemas de control en justicia retenida**

En la justicia retenida es a la inversa, existe un tribunal especial contencioso administrativo, adscrito al Organismo Judicial, como es el caso de Guatemala, en el que la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 221, señala las atribuciones que tiene el tribunal de lo contencioso administrativo y le otorga atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración pública.

### **2.9.2- Sistema de control en justicia delegada**

Para el estudio de este tema es necesario remontarse a la época de la revolución francesa, en la cual se desarrolla la justicia delegada. Como lo explica el autor Penagos: “la revolución francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790, que los transfiere al tribunal de casación. Posteriormente, la ley del 27 de abril de 1791 suprimió el consejo del rey, organiza en una forma embrionaria una especie de consejo de estado, el tribunal de conflictos y la corte de casación”.<sup>23</sup>

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

---

<sup>23</sup> Penagos, Gustavo, *Curso de derecho administrativo*, pág. 61.

- a) “En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen desaparece. Es la ruptura, al menos en apariencia con el pasado. Solo subsisten los cuerpos administrativos especializados, en razón de su carácter técnico.
- b) La revolución ensaya edificar una administración racional, uniforme y coherente; de los diversos ensayos que suceden, el más importante la división territorial de Francia en departamentos y comunas.
- c) Cabe destacar principalmente como obra de la revolución francesa, la formulación de importantes principios de filosofía política, que serán la base de toda la elaboración posterior: La primacía de la ley; la separación de las autoridades administrativas y judiciales; el liberalismo político; la igualdad de los ciudadanos frente a la administración; el liberalismo económico”.<sup>24</sup>

En el año de 1872 se marca la autonomía de la jurisdicción contencioso-administrativa, en que se otorgó el Consejo de Estado francés, en virtud de una ley, la facultad de administrar justicia en forma independiente y en nombre del pueblo francés, lo que ha sido llamado como justicia delegada.

El Consejo de Estado de Francia actualmente está integrado por el Vicepresidente, cinco presidentes de sección, Consejos de Estado en servicio ordinario, los consejeros de Estado en servicio Extraordinario, los “Maitres de Requetes” es decir los Maestros de Demanda, Auditores; nominalmente actúan como presidente, el Primer Ministro de Francia.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, Pág. 65.

Dentro de la administración pública de Francia, la justicia delegada significa la potestad que la ley otorgaba a la propia administración para que impartiera justicia a nombre del pueblo francés, a través de un tribunal administrativo, que conocía las controversias derivadas de los conflictos administrativos que se dan dentro de la administración pública y los particulares.

### CAPÍTULO III

### **3.- La formación del expediente administrativo**

#### **3.1.- Procedimiento administrativo**

La decisión que comúnmente produce el procedimiento administrativo es la resolución administrativa. Dependiendo del negocio o asunto, la decisión puede consentir en un acuerdo gubernativo si la decisión procede del Presidente de la República, o en un acuerdo ministerial si la decisión procede de un ministro de Estado. En las organizaciones autónomas y descentralizadas también se adoptan decisiones en forma de resolución o acuerdo.

El procedimiento administrativo se distingue del procedimiento jurisdiccional en que el trámite no es igual, ni las etapas o formalidades, efectos o consecuencias de uno y de otro procedimiento. Las decisiones basadas en el procedimiento administrativo se sujetan a formalismos especiales o específicos previstos en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los reglamentos. La terminología que se emplea en el procedimiento administrativo, es propia del procedimiento y básicamente es una terminología jurídica.

#### **3.2 - Características del procedimiento administrativo**

Las características del procedimiento administrativo dan una idea de su especialidad, siendo éstas:

Sencillez,

Rapidez,

Informalidad;

Iniciación de oficio, sin descartar la iniciación por solicitud del interesado.

Imperio del sistema de prueba legal.

Escrito, sin descartar la oralidad.

Público, solo para los interesados.

Principia ante una organización administrativa y termina en otra.

Culmina en una resolución; y

Dicha resolución queda sujeta a impugnación.

### **3.3- Principios**

El procedimiento administrativo se rige por los principios siguientes:

Principio de legalidad y justicia.

Seguimiento de oficio,

Informalidad,

Derecho de defensa

Imparcialidad,

Escrito,

Sin costas; y

Sencillo, rápido, económico y eficaz.

### **3.4.- Inicio del procedimiento administrativo**

Un procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio, es decir que la inicia la propia gestión o por gestión de alguna persona; éstas obligan a iniciar los trámites, los que una vez iniciados serán conducidos por los funcionarios o los empleados públicos. En la mayoría de los casos, la administración puede continuar los tramites o paralizarlos, pero casi en todos los casos, la inactividad de la administración depende de la inactividad del interesado o afectado.

En la legislación guatemalteca no se ha previsto la caducidad del procedimiento luego de transcurrido algún tiempo, el cual se contarían a partir del día en que se paraliza el trámite por causa del interesado o afectado.

### **3.5- Elementos del procedimiento administrativo**

Básicamente podemos mencionar cuatro elementos indispensables que debe contener el procedimiento administrativo:

#### **3.5.1- Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia**

Todo procedimiento administrativo puede ser iniciado de tres formas; así como se inicia el procedimiento, así son sus principales características.

a) De oficio: cuando se inicia por impulso de la propia administración; se da fundamentalmente cuando va implícita una violación del particular a normas legales o reglamentos, siempre cuidando el derecho del particular de darle la audiencia correspondiente para que pueda pronunciarse.

b) A petición de parte: cuando el impulso o iniciación del procedimiento se realiza por el particular de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Debe agregarse, como elemento importante del procedimiento administrativo, el impulso oficioso que el administrador debe darle al mismo, es decir que el procedimiento debe ser impulsado por el propio administrador y con ello darle mayor agilidad y eficacia a la propia administración, sin necesidad de que el particular tenga que aplicar el principio dispositivo, como se hace dentro de los procesos civiles.

#### **3.5.2- El órgano administrativo**

El órgano administrativo es el elemento principal del procedimiento; todo procedimiento administrativo debe sustentarse ante los órganos administrativos.

Debe entenderse el órgano administrativo como el conducto o medio por el cual, se manifiesta la voluntad del Estado. Recordemos que el órgano administrativo es a quien la ley le otorga la competencia del mismo, razón por la cual el órgano administrativo va a ser el elemento más importante de la administración.

### **3.5.3- La competencia administrativa**

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

Ya sabemos que la competencia administrativa es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar. La ausencia de competencia implica que las resoluciones o actos devengan nulos ipso jure, es decir nulos de pleno derecho.

### **3.5.4- El administrado**

La administración es para todo, es decir para la población, la administración pública, el administrado, o particular, es otro de los elementos más importantes dentro del procedimiento administrativo, pues es a quien el acto o resolución del órgano administrativo, va a beneficiar o va a perjudicar.

Es el administrado a quien se debe la administración; es éste a quien el órgano administrativo y el funcionario tienen que servir; cuando el Estado cumple con la finalidad, está cumpliendo con los particulares.



### **3.6- Análisis del expediente**

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

### **3.7- Clases de resoluciones**

Ossorio 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”.<sup>25</sup>

En la doctrina existen tres clases de resoluciones o dictámenes:

#### **3.7.1- El facultativo**

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

---

<sup>25</sup> Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, pág. 253.

### **3.7.2- Obligatorio**

En este dictamen la ley obliga a que el administrador requiera el dictamen, pero no obliga a que en la decisión se tome obligadamente el contenido del mismo.

Este ejemplo de dictamen obligatorio se da cuando en los recursos administrativos la ley obliga a darle audiencia, el Ministerio Público antes de emitir la resolución del recurso administrativo, Artículo 7 de la ley de lo contencioso-administrativo.

### **3.7.3- El vinculante**

Este dictamen es en el que la ley obliga a pedir el dictamen al órgano consultivo y también obliga a basar su resolución o acto administrativo en el dictamen. Esta clase de dictamen es cuestionable por cuanto la responsabilidad en los dictámenes administrativos es del administrador y da la impresión que si los dictámenes fueran todos vinculantes no le queda al órgano competencia la decisión, sino quedaría en manos del consultor la decisión final y sin ningún tipo de responsabilidad frente a particulares. Esta clase de dictámenes no existe en Guatemala, por las razones apuntadas, únicamente se da el caso de los dictámenes facultativos y los obligatorios.

### **3.8- Archivo del expediente**

Se genera con la finalización del procedimiento administrativo. En la administración pública se conoce con el nombre de agotamiento de la vía administrativa; es igual a cuando se termina un procedimiento administrativo, produciendo lo que se denomina como cosa decidida administrativa, que significa que el procedimiento no podrá abrirse nuevamente por el mismo asunto, y si cabe alguna decisión más esta tendrá que plantearse en los tribunales.

## CAPÍTULO IV

### 4.- El procedimiento contencioso administrativo

#### 4.1 Naturaleza jurídica

En el recurso de lo contencioso administrativo debe tenerse presente ante todo, que en Guatemala no existen tribunales administrativos; que no está organizado el proceso administrativo en ninguna forma, y que no se cuenta con el respectivo código procesal administrativo. Como consecuencia, lo que se conoce como contencioso administrativo, es un proceso judicial regulado por una ley deficiente que supletoriamente permite la aplicación del Código Procesal Civil y Mercantil y la Ley del Organismo Judicial. Estas leyes facilitan el traslado al contencioso administrativo, de todo formalismo del proceso civil, y permite a los jueces civilistas juzgar casos administrativos sin la debida amplitud y con desconocimiento de los criterios especializados del derecho administrativo.

La Constitución Política de la República da el nombre de proceso al contencioso administrativo sin tener mayor influencia, puesto que en todo el mundo aunque esté debidamente regulado como proceso, por costumbre sigue denominándose como recurso.

En este caso la costumbre es más fuerte que la técnica. Si la Constitución Política de la República lo define como proceso, no se aconseja perderse en discusiones vanas acerca de que si es recurso o si es proceso. Aunque se continúe llamándosele recurso, de todas maneras es un proceso, con todas sus etapas procesales siguientes:

## **4.2 Clases de contencioso administrativo**

### **4.2.1 Contencioso dispositivo**

Por un lado corresponde a las partes iniciar el contencioso mediante la formulación de la demanda, y por otro, la iniciativa probatoria corre a cargo de las partes. Esta situación no excluye la eventualidad del desistimiento con las limitaciones que la ley establece, ni la posibilidad de que el juez investigue de oficio, ya sea mejorando las pruebas o mediante asuntos para mejor proveer. Cuando sirva para ajustar el proceso a la legalidad, cuando el juez por ejemplo, declara nulidades o impedimentos, puede actuar de oficio lo cual atenúa la rigidez dispositiva. Las diferentes modalidades en este aspecto del contencioso, las establece particularmente cada legislación.

### **4.2.2 Contencioso contradictorio**

Las partes administrativas y particulares, se colocan en un plano de debate, igual pueden contradecir lo afirmado por la parte contraria y proponer pruebas con idénticas oportunidades, sin ventajas para la administración. Esta característica contrasta con la oportunidad a favor de la administración de Guatemala de presentar al tribunal las diligencias solicitadas, en cualquier estado del proceso. (Ver Artículo 27 de la ley de lo contencioso administrativo)

### **4.2.3 Contencioso escrito**

En la práctica representa una combinación de lo escrito y lo oral. En el proceso contencioso deben ser escritos; la demanda, la contestación de la demanda, la proposición de los medios de prueba o defensa, mientras que los alegatos de las partes deben ser orales: el interrogatorio de las partes, los

testimonios, el reconocimiento de documentos y la inspección judicial, que se cumplen en audiencia pública.

Antes de la sentencia, normalmente, las partes pueden acudir a una audiencia en que presenten alegatos orales ante el tribunal. La ley es la que determina que fases son escritas y cuales son orales en el contencioso, y aun el uso de papel sellado común.

#### **4.2.4 Contencioso - no público**

No público significa proceso secreto o con ciertas reservas; significa que al proceso no tiene acceso cualquier persona o funcionario público; en tal sentido, es público exclusivamente para los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y para las partes, representantes y apoderados, y para quienes participan en el proceso en calidad de coadyuvantes o impugnantes. Esta característica, como las demás, en cuanto a sus alcances o modalidades, depende de lo que establezcan la legislación de cada Estado.

El análisis de la jurisdicción contenciosa, sirve de orientación sobre sus verdaderos alcances, que en Guatemala, están lejos de alcanzarse.

### **4.3 Características**

Las características más importantes del contencioso administrativo son:

- a. Que no se trata de un recurso, como lo regula la ley de lo contencioso administrativo sino de un verdadero proceso de conocimiento.

- b. Que es un proceso que se conoce y se resuelve dentro de un órgano jurisdiccional, constituido en Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En este sentido hay que hacer notar, que el Código Tributario, creó las salas de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la especialidad, existiendo la creación de una sala más, para conocer de los procedimientos de lo contencioso.
- c. Su competencia está dirigida a conocer de las controversias que surgen de las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares.
- d. Lo conoce un tribunal colegiado; integrado por tres magistrados titulares y tres suplentes.

#### **4.4 Fases del procedimiento de impugnación**

Debido a la mala aplicación de la legislación uniforme, especialmente a la inobservancia del Artículo 17 del Decreto 119-96 y de la reforma e incorporación del Artículo 17 bis, en los procedimientos administrativos se hace difícil partir de un procedimiento general.

Sin embargo, en los procedimientos administrativos podemos mencionar, etapas, que coinciden con algunos recursos.

Los recursos administrativos tienen en diversas leyes distintos procedimientos, según la materia y se encuentran dispersos en distintas leyes, por ejemplo las que proporciona el Decreto 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo en sus Artículos 7 al 17, en los cuales regula los procedimientos en el ámbito general de todos los Ministerios de Estado, y otros especiales como los que se

regulan para algunos Ministerios en especial, siendo éstos: el Código Tributario y el Código de Trabajo.

No se puede precisar con exactitud un procedimiento uniforme, dado que dentro de las leyes mencionadas existen plazos y audiencias distintas.

Propiamente las fases del proceso ordinarios de impugnación son:

- a. Plazo para plantear el medio de impugnación o recurso administrativo.
- b. Procedimiento intermedio; que es cuando el subordinado necesariamente tiene que elevar el expediente al superior jerárquico.
- c. El órgano que debe emitir la resolución administrativa al recurso planteado.
- d. Plazo en el cual el órgano administrativo que debe emitir la resolución administrativa al recurso o medio de impugnación planteado.
- e. Audiencia o dictámenes de otras entidades administrativas ejemplo: la procuraduría general de la nación, consejos técnicos y la dirección de estudios financieros, en el caso del Ministerio de Finanzas Públicas. Todas las audiencias conferidas a los órganos de consulta deben tener contemplado un plazo máximo para emitir sus dictámenes, sin embargo si no lo tuvieron, se entiende que son treinta días, aplicando el Artículo 10 inciso f), de la Ley de Amparo, la que establece el plazo cuando no este establecido en la ley o en el reglamento específico.

En lo que se refiere al derecho procesal administrativo en materia puramente administrativa, existen dos vías para su procedimiento:

- La vía administrativa: indica que primero hay que intentar que el asunto se resuelva dentro de la propia administración.

- La vía judicial: es la que se realiza dentro de un órgano jurisdiccional, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## **4.5 Impugnación**

### **4.5.1 Recurso de responsabilidad**

Se plantea contra la sentencia Art. 41 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

### **4.5.2 Recurso de aclaración y recurso de ampliación**

Los recursos de aclaración y ampliación se aplicarán para las sentencias; se interponen conforme lo regulado por el Código Procesal Civil y Mercantil en los Artículos 596 y 597 y también los Artículos 42, 43 y 44 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

### **4.5.3 Recurso de revocatoria**

Se utiliza contra las providencias de mero trámite; se interpone por escrito, dentro de las veinticuatro horas de notificada la parte que lo interponga.

### **4.5.4 Recurso de reposición**

Para los autos; se interpone por escrito, dentro de las 48 horas siguientes a la última notificación del auto, con audiencia a la parte contraria por dos días, y con su contestación o sin ella, se resuelve dentro de los tres días siguientes.



#### **4.5.5 Amparo**

La Constitución Política instituye el amparo en su Artículo 265, sin llegar a definirlo como derecho, acción o proceso. Las disposiciones reglamentarias y complementarias del Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional constituyente (Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad), desarrollan legalmente el Amparo Constitucional. El citado acuerdo de la Corte de Constitucionalidad, en su Artículo 15, define al amparo, como proceso de amparo.

#### **4.5.6 Recurso de casación**

Fundado en la Constitución Política de la República, Artículo 221, decreto ley 45-83 y Artículo 1, y disposiciones supletorias del Código Procesal Civil y Mercantil en los Artículos 619 al 636. El término para interponerlo es de 15 días, contados desde la última notificación de la sentencia correspondiente.

#### **4.6 Procedencia del procedimiento contencioso administrativo**

La procedencia del proceso de lo contencioso administrativo, se puede establecer de la siguiente manera:

- a) Contra las resoluciones de un recurso contencioso administrativo, en el cual se agote la vía administrativa.
- b) Porque el órgano administrativo no resuelve un recurso administrativo, tal como lo señala el Artículo 8 de la ley de lo contencioso administrativo, así como el Artículo 157 del Decreto 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario; en los cuales se establece la procedencia del contencioso derivado del silencio administrativo, en el que se tienen por resuelto desfavorablemente para el solo efecto de plantear el proceso.

- c) Cuando se revoque una resolución ya consentida por los interesados, por haberse incurrido en error de cálculo o de hecho.
- d) Para la interpretación de los contratos administrativos.

#### **4.6.1 Procedimiento en Guatemala**

El procedimiento que se sigue dentro del proceso contencioso administrativo, sólo es tratado en los cursos de derecho procesal administrativo, con su esquematización completa, pues en el presente trabajo, solamente se han abordado anteriormente, sus generalidades.

#### **4.7 Silencio administrativo**

Dice Calderón que: “Existe un fenómeno denominado inacción administrativa y se da cuando la administración pública no resuelve los expedientes, mediante los que los particulares han realizado alguna gestión o bien en un expediente iniciado de oficio; en este caso hay mora o retardo en resolver y se cae dentro de la figura jurídica del silencio administrativo”.<sup>26</sup>

El silencio administrativo es la figura jurídica que se da cuando el órgano administrativo dotado de competencia administrativa, no resuelve las peticiones o las impugnaciones de los administrados.

---

<sup>26</sup> Calderón, *Ob, Cit*; pág. 226.

Las condiciones necesarias para que se del silencio administrativo son las siguientes:

- a- Que la administración pública deba legalmente hacer o resolver algo y no lo haga.
- b- Que se encuentre un plazo fijado en la ley o reglamento y que el mismo transcurra sin que la administración pública se pronuncie o actúe, independientemente que exista o no un procedimiento administrativo.

Existen varias formas del silencio administrativo:

- a) Silencio administrativo de naturaleza sustantiva: Se da cuando se trata de una petición originaria del particular, en este caso el particular hace una petición en base a la Constitución Política de la República y no se obtiene la resolución o decisión administrativa a que está obligada la administración.

Las opciones que tiene el particular en el caso anterior, es consentir el silencio de la administración pública y esperar indefinidamente la resolución; de lo contrario puede no aceptar el silencio de la administración pública y recurrir mediante una acción de amparo, a efecto que un órgano jurisdiccional le fije un término perentorio al funcionario público, para que proceda a emitir la resolución administrativa.

- b) Silencio administrativo de naturaleza adjetiva: Se da cuando el silencio de la administración pública, aparece por falta de resolución ante un recurso planteado, contra una resolución administrativa.

Se dice que el silencio es de naturaleza adjetiva, por cuanto es de naturaleza procesal; en este caso los efectos jurídicos consisten en que el recurso se considera resuelto desfavorablemente y por agotada la vía administrativa, lo que da lugar a iniciar el proceso contencioso administrativo. Asimismo, al nacer a la vida jurídica un acto negativo, la administración queda legalmente sin facultades para resolver el recurso administrativo, una vez vencido el plazo.

La regulación legal del desistimiento y la posibilidad de plantear demanda contenciosa o judicial contra la administración, con base en el mismo, es una forma práctica de terminar con el silencio. En nuestro medio, no está regulado el desistimiento. El amparo es el medio legal para terminar con el silencio administrativo.

La consecuencia de presentar una petición a la administración, debe ser la emisión de la resolución correspondiente. Sin embargo, en muchos casos, las peticiones no se resuelven dentro de término legal, ni después de transcurrido el mismo y por tanto no hay resolución, concibiéndose que la administración ha guardado silencio; es a esta situación a la que se denomina silencio administrativo. El silencio administrativo equivale a la no resolución; mientras hay silencio administrativo no hay resolución.

El silencio administrativo tradicionalmente representa el camino legal para acudir a los tribunales contenciosos. De esta posición no escapa Guatemala, dado que transcurridos treinta días sin resolución, se tendrá para el efecto usar el recurso contenciosos administrativo, agotada la vía gubernativa y por resuelto desfavorablemente en la misma, el asunto que motivo la revocatoria. (Artículo 8 de la Ley de lo Contencioso Administrativo)

El silencio administrativo positivo se establece regularmente en asuntos laborales, tributarios y agrarios. En Guatemala, los silencios administrativos casi todos son negativos. La Ley de Parcelamientos Urbanos, Artículo 23, prescribe: “una participación o desmembración que debe ser revisada por la municipalidad en treinta días y si no lo hace se entenderá tácitamente otorgada”. Este sería un caso de silencio administrativo positivo.

#### **4.8 Mora y retardo administrativo**

Calderón es del criterio, que “la mora y el retardo se dan dentro de la administración pública, en aquellos casos en que el órgano administrativo inicia procedimientos de oficio, o bien cuando la administración no cumple dentro del procedimiento administrativo con algunos trámites que debe cumplir; en el primer caso no hay mediador, ni ha impugnado una resolución o acto de la misma; en el segundo caso, se trata de trámites dentro del procedimiento, por ejemplo, en los recursos administrativos de alzada, cuando el subordinado no eleva el expediente al superior, condición necesaria para que el recurso se resuelva.

En caso de petición originaria o de impugnación administrativa, a falta de una decisión o resolución de la administración, es donde se da la figura jurídica del silencio administrativo.

En consecuencia, se puede decir que el retardo y la mora se dan, cuando dentro de un procedimiento en el que el particular o administrado ha sido notificado y existe un procedimiento iniciado dentro de la administración pública en su contra. En este caso, no existen consecuencias jurídicas asignadas legalmente ante tal situación.

Algunos procedimientos se dan de oficio, generalmente cuando un particular a violado alguna norma legal o reglamentaria y se encuentra ante un procedimiento que

tendrá como consecuencia una sanción administrativa, y en este caso la mora o el retardo perjudican directamente a la administración por el retardo en el procedimiento".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid*, pág. 226.

## CAPÍTULO V

### 5. Impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo

#### 5.1 Impugnación

La impugnación constituye la acción y efecto de combatir, contradecir, refutar o interponer un recurso ante un juzgado o tribunal.

##### 5.1.1 Recurso de aclaración y recurso de ampliación

Los recursos de aclaración y ampliación se aplicarán para las sentencias; se interponen conforme lo dispuesto en el Código Procesal Civil y Mercantil, Artículos 596 y 597 y Artículos 42, 43 y 44 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

##### 5.1.2 Amparo

El amparo es la acción de proteger, es una acción judicial utilizada para proteger derechos fundamentales previstos en la Constitución Política de la República; y como acción, activa un mecanismo de protección rápido, preventivo y sencillo.

- **Características**

- a- **Protección o defensa:** Contra imposiciones y abusos de las autoridades, que afecten los derechos humanos y las garantías constitucionales.
- b- **Controversia entre la autoridad y la persona que reclama:** Contra esa autoridad que viola o intenta violar los derechos humanos o las garantías constitucionales.

- c- **Judicial:** Dado que se desarrolla ante un tribunal, en forma de proceso; se inicia con una demanda y concluye con una sentencia.

Toda persona tiene derecho a pedir amparo. La Ley de Amparo. Exhibición Personal y de Constitucionalidad, estipula en su Artículo 10: "La procedencia del amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la constitución", y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado. Toda persona tiene derecho a pedir amparo.

El objeto del amparo, previsto en la Ley es proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos y restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. Asimismo, determina que no hay ámbito que no sea susceptible de Amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación de los derechos que la Constitución Política de la República y las leyes garanticen.

La finalidad del amparo es controlar la legalidad y juridicidad, y la misma se cumple revisando la aplicación de la ley, de la doctrina jurídica, los principios generales del derecho común y de los derechos especiales de parte de la autoridad responsable, aparte de examinar, si la decisión que puede tener la forma de resolución administrativa, ley, reglamento, acuerdo o contrato está o no debidamente basada en la ley y en la doctrina y principios del derecho común o especial y si la decisión contiene alguna violación a los derechos y garantías constitucionales.

En materia de Amparo prevalece la Constitución Política de la República sobre cualquier ley o tratado, excepto en materia de derechos humanos en que puede



prevalecer el tratado o la ley. La única justificación aceptable de dicha prelación es la adecuada protección de los derechos humanos.

La Constitución Política de la República instituye el amparo en el Artículo 265, sin llegar a definirlo como derecho, acción o proceso. El Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y el Acuerdo gubernativo número 4-89 de la Corte de Constitucionalidad, disposiciones reglamentarias y complementarias número 1-89, desarrollan legalmente el Amparo Constitucional. El citado acuerdo de la Corte de Constitucionalidad, lo define como “proceso de amparo” en su Artículo 15.

En relación con el plazo para interponer el amparo, como regla general, se establece dentro del plazo de 30 días siguientes al de la última notificación al afectado o de conocido por éste, del hecho que a su juicio le perjudica. La excepción en cuanto al plazo, se da cuando el amparo se promueve contra el riesgo de aplicación manifiesta que ocurran actos violatorios de los derechos del sujeto activo. No está regulado pero lo impone la técnica del amparo. La práctica impone la observancia del plazo justo, ante todo en casos en que se reclama la emisión de la resolución a la autoridad. La administración puede invocar a su favor el plazo justo siempre que pruebe la complejidad del caso que reúna elementos de juicios serios y fehacientes, capaces de retardar y el retardo justificado, si a la administración se le fija el término razonable para resolver, con justicia, la administración puede invocar a su favor el plazo justo.

En cuanto a los sujetos del amparo, podemos referir el Artículo 9 de la Ley de Amparo el cual regula que: "Podrá solicitarse amparo contra el poder público, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado, en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante. Así como podrá solicitarse contra entidades a las que debe integrarse por mandato legal y

otras reconocidas por ley, tales como partidos políticos., asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes”.

Dentro de las entidades de la administración pública, comúnmente, el amparo es interpuesto por las causas que afectan directamente a los particulares, constituyéndose éstos, como los sujetos activos del mismo, tal situación se da generalmente por lo contenido en la literal f), del Artículo 10 de la Ley de Amparo, la cual contiene que el amparo procede cuando: "Las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite".

### **5.1.3 Recurso de casación**

Fundamentado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República y Artículo 1 del Decreto Ley 45-83; así como en disposiciones supletorias del Código Procesal Civil y Mercantil en sus Artículos 619 al 635. El término para interponerlo es de 15 días, contados desde la última notificación de la sentencia correspondiente.

## **5.2 Ejecución de la sentencia**

La sentencia es ejecutable en la vía de amparo ante los tribunales competentes del ramo civil o ante la competencia económica coactiva, según sea el caso.

La ejecución de la sentencia se realizará en el plazo prudencial que determine el órgano jurisdiccional, a imponerle a la administración pública que corresponde, para que ejecute lo resuelto.

### **5.2.1 Remisión de antecedentes**

Al estar firme la sentencia contenciosa, el expediente regresa a la oficina administrativa con certificación de lo resuelto para su cumplimiento según el Artículo 47 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La administración puede acordar la suspensión de la sentencia, cuando lo estime necesario, lo cual debe comunicar al Tribunal dentro del término de 10 días, notificándole la Resolución y los motivos, con el objeto de que el tribunal fije la indemnización equivalente al derecho declarado en la sentencia. (Artículo 47 de la misma ley)

### **5.2.2 Cumplimiento de la sentencia**

La indemnización se fija por el trámite de los incidentes y contra la resolución procede recurso de reposición ante el propio tribunal. (Artículo 48)

Vencida la apertura a prueba, continúa la sentencia declarativa; el juez declara con lugar o sin lugar hacerse el trance, remate y pago con los bienes embargados, y señala si procede, día y hora para la diligencia o el depósito del dinero, si éste fuera el bien embargado o si se hace efectiva la fianza. (Artículo 80 del Decreto 1126)



## CONCLUSIONES

1. El Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el derecho que le asiste a los particulares de hacer peticiones a los órganos de la administración pública y la obligación de éstos para resolver y notificar en un término de 30 días, y en caso de no dictar sus resoluciones, el derecho que le asiste al particular del planteamiento del proceso de amparo a efecto de obligar a los órganos administrativos a que emitan sus resoluciones.
2. El procedimiento administrativo inicia con la solicitud desde el momento en el que hacemos uso de nuestro derecho de petición, en la instancia que utiliza la sociedad, como forma de control público, ejercido por los particulares en defensa de los actos administrativos, ejecutados por la administración pública.



## RECOMENDACIONES

1. Que el Estado cree un programa de información para que los particulares al hacer uso del derecho de petición; ante los órganos administrativos sepan cuando es un procedimiento y lo diferencien de un proceso; asimismo, que se tenga acceso a obtener cuantas copias sean necesarias para iniciar un proceso administrativo; en el entendido de que se ha agotado la vía conciliatoria administrativa, y así, utilizar los medios de impugnación que el Estado proporciona ante una resolución desfavorable.
2. Que se cumpla con la obligación por parte de la administración pública al realizar una actividad, de colocar de manera escrita, gráfica y un lugar visible y a través de centros de información personalizada para casos concretos los requisitos necesarios para iniciar el expediente y orientar al particular acerca del procedimiento o proceso administrativo a seguir.
3. Que el Estado amplíe y renové las fuentes de información, sobre todo las gráficas, escritas y los centros de información para casos concretos, para que los particulares cumplan con los requisitos establecidos por parte de la administración pública a efecto de seguir con el procedimiento establecido por el mismo órgano administrativo.
4. Que el Estado establezca mecanismos que resuelvan la inconformidad personal de los particulares, utilizando aspectos normativos y prácticos adecuados para conseguir resultados aceptables y justos para la reconsideración de las decisiones de la administración pública.
5. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, cree un código procesal administrativo, que permita la unificación del procedimiento administrativo y la sistematización y especialización del proceso contencioso administrativo, para darle el trámite adecuado, establecido en la norma legal que dará solución a los problemas

sociales, económicos y procesales a nivel de órganos jurisdiccionales para subsanar las incidencias y convergencias que puedan surgir como producto de la aplicación a casos concretos.





## BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ GENDIN, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. T. 1; Barcelona, España: Ed. Urgel, 1963.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. **Derecho procesal administrativo**. 4ª. ed. Colombia 1994.

BIELSA, Rafael. **La función pública**, Buenos Aires Argentina. Ed. Roque de Palma

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. litográfica y publicitaria Zimeri 1995.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 10ª. ed. Guatemala: Ed. Centro de impresiones gráficas, 1998.

CERMESONI, Jorge Eduardo. **Derecho administrativo**. 2ª. parte; Buenos Aires, Argentina: Ed. El Coloquio. (s.f.).

DROMI, José Roberto. **Introducción al derecho administrativo**, Ed. Grouz, Madrid: Ed. Grouz 1986.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. T. 1; 5ª. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. fundaciones de derecho administrativo, 1998.

MEZA DUARTE, Eric. **Introducción al derecho administrativo guatemalteco**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1970.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.**

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo.** Tomo 1

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas.**

#### **LEGISLACIÓN:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

**Ley del Organismo Judicial.** Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989 Decreto numero 2-89.

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

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

**Código Procesal Civil y Mercantil.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto Ley número 107, 1964.

**Código Tributario.** Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1,991.