

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

**NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE NUEVAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LOS DEPARTAMENTOS DE LA
REPÚBLICA GUATEMALTECA**



TESIS

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

AGUSTINA DEL ROSARIO LÓPEZ MONTENEGRO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, octubre de 2007

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



AGUSTINA DEL ROSARIO LÓPEZ MONTENEGRO.

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2007.

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V: Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Rafael Morales Solares
Vocal: Lic. Jaime Ernesto Hernández Zamóra
Secretario: Lic. Byron Oswaldo de la Cruz López

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Ménfil Osberto Fuentes Pérez
Vocal: Lic. Luís Roberto Romero Rivera
Secretario: Lic. Héctor Orozco y Orozco

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

Licenciada Edith Marilena Pérez Ordóñez
Abogada y Notaria



Guatemala, 20 de julio de 2007.

Licenciado Marco Tulio Castillo Lufin
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Señor Coordinador:

De conformidad con lo ordenado en providencia de fecha veintiocho de junio del año en curso, rindo informe en relación a la labor que desarrollé como asesora del trabajo de investigación realizado por la Bachiller Agustina del Rosario López Montenegro, cuya denominación es: **"NECESIDAD DE LA CREACION DE NUEVAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LOS DEPARTAMENTOS DE LA REPUBLICA GUATEMALTECA"**.

Dicha bachiller utilizó los métodos inductivo, deductivo y comparativo, las técnicas de la entrevista en la investigación de campo que realizó, la cual quedó plasmada en los cuadros estadísticos que forman parte de dicho trabajo y su contenido es un aporte importante al medio jurídico guatemalteco, principalmente para que el deber del Estado de garantizar a los habitantes de la República de Guatemala el acceso a la justicia y seguridad jurídica que tiene como objeto el cumplimiento del fin supremo del Estado, el bien común, a través del libre acceso a los tribunales de justicia que deberán impartirla de forma pronta y cumplida.

Por lo anterior rindo dictamen favorable ya que el trabajo cumple con los requisitos exigidos en el Reglamento de Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis.

Sin otro particular, me suscribo del señor Coordinador, deferentemente.


Edith Marilena Pérez Ordóñez
Abogada y Notaria

Colegiado No. 4018
Km. 18.5 Carretera a El Salvador Casa #1
Condominio Rotondas y Cipreses
Teléfono: 22487073 Ext. 3301



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinticuatro de julio de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) HÉCTOR EFRAÍN TRUJILLO ALDANA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **AGUSTINA DEL ROSARIO LÓPEZ MONTENEGRO**, Intitulado: **“NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE NUEVAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LOS DEPARTAMENTOS DE LA REPÚBLICA GUATEMALTECA”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, *asimismo*, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

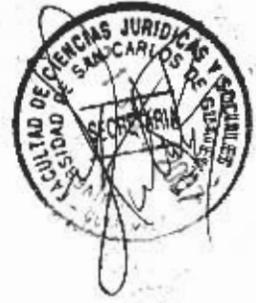


cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh



**TRUJILLO
GONGORA
& ASOCIADOS**

ABOGADOS Y NOTARIOS
Guatemala, 29 de Julio de 2007



**Licenciado Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.**

Señor Decano:

Atentamente me dirijo, para hacer de su conocimiento que en cumplimiento de la providencia de fecha veinticuatro de julio del año en curso de esa Unidad, procedí a revisar la redacción final del trabajo de tesis de la Bachiller **AGUSTINA DEL ROSARIO LOPEZ MONTENEGRO** titulado "**NECESIDAD DE LA CREACION DE NUEVAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LOS DEPARTAMENTOS DE LA REPUBLICA GUATEMALTECA**".

El trabajo constituye un interesante estudio sobre el tema de la Administración de Justicia en Guatemala desarrollado correcta y adecuadamente utilizando para ello la metodología adecuada y un actualizado estudio bibliográfico mediante el cual analizó el proceso contencioso administrativo en Guatemala comparado con el de otros países como México y El Salvador.

El trabajo de la bachiller **LOPEZ MONTENEGRO** resulta un valioso aporte para la Universidad de San Carlos y para los profesores, estudiantes y profesionales del derecho sobre todo si tomamos en cuenta la escasa bibliografía en lo que al Derecho Administrativo en general, y al proceso contencioso administrativo en particular, se refiere.

En consecuencia el trabajo del sustentante es original, interesante, de utilidad y reúne los requisitos requeridos por los reglamentos de la Facultad por lo que opino que el mismo debe ser aceptado como base para el examen público correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de Usted.

Héctor Efraín Trujillo Aldana

Colegiado 2844

Héctor Efraín Trujillo Aldana
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, dieciséis de agosto del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante AGUSTINA DEL ROSARIO LOPEZ MONTENEGRO, Titulado "NECESIDAD DE LA CREACION DE NUEVAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LOS DEPARTAMENTOS DE LA REPUBLICA GUATEMALTECA" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboracion de Tesis de Licenciatura en Ciencias Juridicas y Sociales y del Examen General Publico de Tesis.-

MTCL/stlh



DEDICATORIA

- A DIOS: Por ese infinito amor que me tienes, gracias por caminar siempre a mi lado y mostrarte cuando te he invocado.
- A MIS PADRES: Eduardo López Montenegro Q.E.P.D: Extrañándote mucho Papito, tu esfuerzo hoy es mi triunfo.
Irma Montenegro de López: Dedicándote este logro, por el tiempo que tú dedicaste.
Los amo.
- A MI ESPOSO: Estuardo Castañeda Bernal: Mi amor, amigo y mi compañero, porque cada día hemos soñado y cada sueño lo hemos alcanzado.
- A MIS HIJAS: Vera Isabel y Lea Cecilia: Mi fortaleza, dedicándoles especialmente este éxito.
Las amo infinitamente.
- A MIS HERMANOS: Por brindarme su apoyo y cariño.
- A MI SUEGRA: Nohemí Bernal de Castañeda: Gracias por el apoyo incondicional para con mi familia, especialmente para mis hijas.
- A MIS FAMILIARES
Y AMIGOS: Con especial afectos.
- A LA UNIVERSIDAD
DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: En especial, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por abrir sus puertas y formarme como profesional, competente, al servicio de mí pueblo.
A todas las personas que colaboraron incondicionalmente conmigo en la elaboración del presente trabajo de investigación.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La administración en Guatemala	01
1.1. La administración pública	01
1.1.1. Definición.....	01
1.1.2. Elementos.....	02
1.1.3. Sujetos	03
1.1.4. Principios fundamentales de la organización administrativa.....	04
1.2. Derecho Administrativo	06
1.2.1. Definición.....	06
1.2.2. Sistemas de derecho administrativo.....	09
1.2.3. Características del derecho administrativo.....	11

CAPÍTULO II

2. Sistemas o técnicas de administración pública.....	15
2.1. La centralización o concentración administrativa	17
2.2. Desconcentración administrativa.....	25
2.3. Descentralización administrativa	36
2.4. Autonomía y autarquía administrativas	47

2.5. Análisis de la clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas 48

CAPÍTULO III

3. El proceso de lo contencioso administrativo 57

3.1. Aspectos generales 57

3.1.1. Reclamación previa 57

3.1.2. Materias constitucionales 58

3.1.3. Proceso sin previo pago 60

3.1.4. Jurisdicción contenciosa..... 60

3.1.5. Finalidad..... 61

3.1.6. Acción procesal..... 61

3.1.7. Instancia única..... 62

3.1.8. Supletoriedad..... 62

3.1.9. Tiempo para interponer el recurso, tiempo común..... 63

3.1.10. Tiempo excepcional..... 64

3.1.11. Situaciones legales de procedencia..... 64

3.1.12. Requisitos de la resolución a impugnar..... 64

3.2. Definición..... 65

3.3. Características..... 65

	Pág.
3.4. Trámite del proceso contencioso administrativo.....	67
3.4.1. Presentación de la demanda.....	67
3.4.2. Rechazo de la demanda.....	70
3.4.3. Emplazamiento y audiencia.....	70
3.4.4. Excepciones previas.....	71
3.4.5. Rebeldía de los emplazados.....	73
3.4.6. Contestación de la demanda.....	73
3.4.7. Excepciones perentorias.....	74
3.4.8. Intervención de la Procuraduría General de la Nación.....	74
3.4.9. Reconvención.....	74
3.4.10. Pruebas.....	74
3.4.11. Día para la vista y auto para mejor fallar.....	75
3.4.12. Sentencia.....	75
3.4.13. Recursos.....	76
3.4.14. Ejecución de la sentencia.....	76
3.5. Principios que informan el proceso contencioso administrativo.....	76
3.6. Recursos.....	79

CAPÍTULO IV

4. Creación de salas de lo contencioso administrativo.....	83
--	----

	Pág.
4.1. Análisis de la necesidad de la creación de nuevas Salas de lo contencioso Administrativo.....	83
4.2. El caso de México.....	85
4.3. El caso de El Salvador.....	88
4.4. Conclusión.....	93
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES	97
ANEXO.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	113

INTRODUCCIÓN

El mecanismo judicial de protección con que cuentan los particulares frente a las actuaciones ilegítimas de las entidades gubernamentales es el llamado, contencioso administrativo. Este tipo de tribunal es el encargado de dirimir en principio, los conflictos que se presentan entre la administración pública (administración central, descentralizada y autónoma) y los administrados.

En Guatemala es necesaria la creación de plazas de magistrados y de salas de lo Contencioso-Administrativo en la Capital y los departamentos de la República, debido a la concentración y saturación que sufre esta rama de la administración de justicia. La saturación es tal que cualquier señalamiento no se hace antes de dos años, lo cual mengua de forma excesiva y lo convierte en un servicio ineficiente en muchas ocasiones.

La presente investigación ha nacido como una inquietud a considerar si es procedente la creación de una nueva sala de lo contencioso administrativo en materia aduanera, dentro del marco del CAUCA que deja abierta dicha posibilidad, o bien, por el contrario, solo se podría dar esta posibilidad con la ampliación de las salas a través de la creación de nuevas salas de lo contencioso administrativo regionales con lo cual se desconcentraría de alguna manera la saturación que sufren actualmente dichas salas.

En la hipótesis del presente trabajo de investigación se plantea la necesidad de descentralizar o desconcentrar los órganos jurisdiccionales de justicia administrativa, la que sólo puede ser lograda por la especialización de los órganos jurisdiccionales, como el que se propone en el presente trabajo de investigación.

El objetivo de la presente investigación es evidenciar la necesidad de creación de nuevas salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para la República Guatemalteca, con el objeto de hacer eficiente la labor administrativa del Estado, frente a los procesos de reforma y modernización de la justicia en un mundo globalizado.

Las corrientes y doctrinas administrativas que tratan lo relativo a la especialidad de los órganos jurisdiccionales dentro de un Estado de Derecho o Estado

Constitucional, como el guatemalteco y como parte de la finalidad que persigue la administración pública, que es el bienestar general a través de servir a su población y lograr el bien común, a través de mecanismos legales que permitan que el Estado y sus Instituciones puedan desarrollar una buena administración controlada, al menos en forma muy general de sus procedimientos administrativos, para que al final se encuentre la vía Contencioso Administrativa, a través de la creación de nuevas Salas del Tribunal de lo Contencioso, en una forma especializada.

Para el efecto la presente investigación en su primer capítulo abordará sobre lo referente a la administración pública en Guatemala, iniciando desde la administración pública, su definición, sus elementos y sus principios fundamentales, para luego abordar en lo que respecta al derecho administrativo y sus conceptos, sus sistemas y por último sus características, lo cual servirá para entender de manera global, cual es el ámbito jurídico de aplicación de la temática de esta propuesta.

El segundo capítulo tratará lo relativo a los sistemas o técnicas de la administración pública para comprender en un contexto, cual se aplica al ámbito de nuestra investigación y haré además un análisis de la clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas para que de esa manera, se establezca lo que regula la carta magna en lo que respecta a las técnicas de administración pública.

En el tercer capítulo entraré en la materia de interés de la presente investigación, profundizando en lo que se refiere al proceso contencioso administrativo, en donde abordaré sus aspectos mas generales, definiéndolo, luego se mencionará sus características, para luego abordar lo referente al trámite del proceso antes mencionado, con todos sus procedimientos, para que por último se aborde, cuales son los principios que informan al proceso contencioso administrativo y los recursos que proceden para impugnar las resoluciones que presenten en este ya mencionado proceso.

Para que en definitiva en el cuarto capítulo se haga un análisis acerca de las posibilidades de la creación de nuevas salas de lo contencioso administrativo, tomando

en cuenta para ello, los casos concretos de México y El Salvador, como marco referencial para dicho propósito.

En el presente trabajo de investigación utilicé los métodos: a) científico, para que permitiera la comprobación de la realidad de la hipótesis planteada ya que el fundamento de la presente investigación esta basado en la falta de mas salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; b) inductivo, al analizar casos particulares y llegar a conclusiones generales y; c) comparativo, para determinar las semejanzas y diferencias que existen entre los Estados y su administración de justicia, dentro de la que cuentan con un sistema moderno y descentralizado, respecto a la materia contencioso administrativa, evidenciando avances sustanciales en comparación con el caso de nuestro Estado.

CAPÍTULO I

1. La administración en Guatemala

La administración pública en Guatemala, es el sistema o medio por el cual el Estado ejecuta ordenadamente sus actividades diversas, hacia sus gobernados.

1.1 la administración pública

Es la que va a ejecutar la política gubernamental, la cual ha sido elaborada por autoridades competentes, incluye los problemas, organización, problemas y técnicas para converger en las leyes y políticas formuladas por la dependencia gubernamentales encargadas de ellos. La administración pública es la parte ejecutiva del gobierno.

Por lo tanto la Administración Pública es la acción esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refleja o manifiesta cuando acciona las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución se realiza bajo un marco jurídico especializado en materia de administración buscando como fin la realización de un servicio y representación eficaz del poder estatal.

1.1.1 Definición

Para definirla expondré la a que mi parecer es la mas adecuada, es la del excelentísimo profesor Hugo Aroldo Calderón Morales, quien expone lo siguiente: "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."¹

¹ Calderón Morales, Hugo Aroldo. **Derecho administrativo I**. Pág.10

1.1.2 Elementos

Dentro de los elementos más importantes de la administración pública, expuestos por diversos autores, poder tomar los siguientes para su análisis: el órgano administrativo; la actividad que la administración realiza; la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración; y el medio del que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

A. El órgano administrativo

Es todo aquel órgano que pertenece a la administración pública, es el medio por el cual se manifiesta la personalidad del Estado en toda su expresión.

La Constitución propia le da la calidad de órgano en sentido de instrumento, por lo tanto no necesita de un acto volitivo par determinar su personería jurídica, puesto que nace con ella, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

B. Actividad

Los órganos de la administración pública llevan a cabo una actividad que se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para cumplir su finalidad. Valiéndose del servicio público, para cumplir con las exigencias sociales y si cumplir su propósito.

C. Finalidad

Cuando me refiero a la finalidad, cabe mencionar la definición de la administración pública, ésta tiene una finalidad y podemos afirmar que la misma es el *bien común o bienestar general* de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado en el Artículo 10 de nuestra Constitución Política de la República, al establecer que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

D. El medio

Cuando se aborda este tema, es necesario situarse en como logra la administración pública su fin, y se encuentra que el medio o el vehículo para lograrlo es a través de el servicio público. El servicio público es poner todas las fuerzas y herramientas a disposición para lograr el objetivo perseguido.

1.1.3 Sujetos

El Estado es el sujeto activo y creado antes de la administración pública, y como ente legalmente constituido para ejercer esta función o actividad, que la ley le ha atribuido. Pero el Estado, tiene que tener una existencia física material e independiente, es por ello que recurre a la delegación del poder público, en personas que lo ostentan y lo ejercitan. A estas personas que cumplen funciones públicas se les denomina "Funcionarios Públicos", pudiéndose emplear indistintamente los términos "servidores públicos" o "empleados públicos". El funcionario público es aquel que desarrolla actividades específicas con autoridad y autonomía y esa función puede ser parcial o totalmente la del poder público, concluyendo que el funcionario público es aquel que gobierna.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su Artículo 152 que el Poder Público proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones que la misma Constitución y la ley señalan. Asimismo, el Artículo 154 del mismo cuerpo legal establece que los funcionarios son depositarios de la autoridad; o sea que por mandato legal, están investidos de facultades de decisión y ejecución para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones.

Por existir diversas corrientes doctrinarias con respecto a la diferencia entre lo que es un "funcionario público" y "empleado público", para efectos prácticos del presente trabajo de investigación, citaré lo preceptuado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la cual se inclina resueltamente a la equiparación de funcionario

con empleado público; Por lo tanto, la acepción que conceptúa al funcionario como "persona que desempeña una función o servicio por lo general públicos".²

La definición contenida en el Artículo 77 del Código Penal argentino, nos da un parámetro de lo que comprende la calidad de funcionario o empleado publico: "funcionario Público o empleado público ha de entenderse como, todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección o por nombramiento de autoridad competente."

Se debe entonces entender como sinónimos los términos "funcionario publico", "empleado publico" y aun "servidor publico", o cualquier otro similar que se utilice para referirse a la persona que cumple funciones públicas."

En Guatemala funcionario público, es toda persona que desempeña una función o servicio, que por lo general es de carácter público.

1.1.4 Principios fundamentales de la organización administrativa

a. Jerarquía

LA jerarquía se define como la dependencia vertical de unos a favor de otros, en la que los que se encuentra en el grado más alto imparte órdenes a los inferiores a efectos de cumplir con órdenes que les han sido encomendadas. En nuestro ordenamiento administrativo tenemos una excepción que es la de el Presidente de la Republica está exento de la subordinación jerárquica porque es el jearca máximo y no tiene sobre él ningún superior.

La anterior definición presenta una forma vertical de jerarquía o sea que las ordenas se dan de arriba hacia abajo (Burocracia); pero existe la jerarquía en sentido horizontal (Adhocracia) y es aquella que se da entre funcionarios del mismo grado o nivel como los Ministros de Estado que todos tienen el mismo nivel.

² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Pág. 651.

El principio de la jerarquía sirve para el control de las atribuciones y de tareas, de lo que se ordena, para mayor cumplimiento de sus obligaciones.

b. Competencia

Es la capacidad para conocer que tiene una autoridad legalmente establecida, sobre una materia o asunto. La que deviene del derecho para actuar.

Aptitud legal que tiene un órgano para actuar. Es el conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás; cuando se crea el órgano se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer.

Competencia no es lo mismo que capacidad. Las personas privadas tienen capacidad, las públicas tienen competencia. En el derecho privado el principio es la presunción de capacidad hasta tanto se demuestre lo contrario; en el derecho público es a la inversa, un órgano no será competente hasta tanto una norma lo habilite para el cumplimiento de determinada función.

La competencia reconoce varios tipos, y puede ser en razón de:

- Materia: Qué es lo que el órgano puede hacer (Ej.: el Ministerio de Gobernación tiene competencia en todo lo que haga a los servicios penitenciarios, el Ministerio de Finanzas tiene competencia en todo lo que haga a la gestión financiera de la administración pública).
- Grado: Los órganos que se encuentran en un mismo nivel, como los ministros, son competentes para designar, cada uno de ellos, a los empleados de su ministerio, debiendo refrendar con su firma los decretos emanados de su ministerio.
- Lugar: Determina el ámbito territorial en el cual el órgano tiene aptitud legal para actuar.
- Tiempo: Se adquiere una vez que se está investido por el cargo para poder cumplir sus funciones. (Ej.: un ministro que tiene que asumir mañana no tiene

competencia, la podrá tener a partir de mañana y una vez que renuncie habrá cesado la competencia).

1.2 Derecho administrativo

En el presente apartado y para una mejor comprensión del presente trabajo de investigación, abordare el tema del derecho administrativo.

1.2.1 Definición

Cuando se habla de derecho administrativo cabe señalar que existen varias concepciones, teorías, doctrinas etcétera, es por ello que es necesario que se planteen varias definiciones para encontrar puntos en común que se ajusten a al nuestro. Al establecer las diferentes definiciones del concepto, es de hacer notar, que cualquier definición que del mismo se dé pueda servir para mejor conceptualización, pues lo que se busca es, dentro de la diversidad de teorías del Derecho Administrativo, la que a mi juicio es la que más se adapta a nuestra Administración Pública.

A continuación se analizarán algunas de las definiciones dadas por los diferentes autores del derecho administrativo.

Manuel del Río González, manifiesta: “que el Derecho Administrativo se ocupa de estudiar la Administración Pública, y concretamente al Poder Ejecutivo; en tanto que la ciencia de la Administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa”.³

Miguel Acosta Romero manifiesta: “Entendemos por ciencia del Derecho Administrativo el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública

³ Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág.14.

de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo”.⁴

Sigue diciendo el autor que el Derecho Administrativo como ciencia debe sistematizarse y unificarse; tanto en su método como, en lo posible, en su objeto de conocimiento, o sea el sector de la realidad del ser, o del objeto que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia.

Así, el mismo autor indica que dentro del estudio de la ciencia del derecho administrativo, hay ocasiones en que es necesario acudir a la técnica y al arte.

La definición dada por Acosta Romero, cabe señalar que toma al Derecho Administrativo como ciencia lo cual es muy importante, ya que como ciencia lo es.

Manuel del Río González, expone: que el Derecho Administrativo se ocupa de estudiar la Administración Pública, y concretamente al Poder Ejecutivo; en tanto que la ciencia de la Administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa.⁵

Para el autor anteriormente citado, identifica al Derecho Administrativo con el Organismo Ejecutivo, pero la administración pública no solamente el Organismo Ejecutivo, comprendo el Estado en su conjunto.

Por su parte, el autor Julio Prat, indica que Derecho Administrativo es: la rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas.⁶

⁴ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 9

⁵ Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág.14.

⁶ Prat, Julio. **Derecho administrativo**. Pág.175.

Dentro de la definición de Prat cabe resaltar que caracteriza al derecho administrativo como una rama autónoma del derecho público.

Héctor Garcini Guerra Derecho Administrativo es:” La rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerado en todas sus esferas, tanto nacional como local”.⁷

Garcini identifica al Derecho Administrativo con relaciones sociales que se producen en la organización y la actividad del Estado; afirma que el Derecho Administrativo es la rama jurídica que fija los principios y analiza las normas; el autor hablar de la actividad del Estado, lo hace considerando tanto la administración nacional como local.

Para Gustavo Penagos el Derecho Administrativo es la parte del Derecho Público que se ocupa de la organización y de la actividad de la administración pública, bajo el control judicial.⁸

En su definición, Penagos habla del control, pero sólo judicial, y no toma en cuenta la diversidad de la administración pública y sus controles específicos.

Para Manuel María Díez, el Derecho Administrativo es el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control.⁹

La definición de este autor, nos da la una idea más clara, es la que mas se asemeja de lo que es y significa el Derecho Administrativo para nosotros, definición que contiene los elementos más importantes de nuestra disciplina jurídica.

⁷ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 23.

⁸ Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 99.

⁹ Manuel María, Díez. **Derecho administrativo**. Pág. 235.

Creemos que la definición más adecuada del derecho administrativo, tomando como base la definición que nos da el autor Manuel María Díez, es la siguiente:

El Derecho Administrativo es el conjunto de principios y de normas de Derecho Público Interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones ínter orgánicas y su control.

La definición anteriormente expresada, es la más adecuada a nuestra disciplina. Se puede descomponer en sus elementos, los cuales analizaremos, a forma de poder entender más la definición expresada:

- Es conjunto de principios.
- Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como competencia administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos.
- De las relaciones que regula el derecho administrativo como lo son: a) las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares; y, las relaciones que se dan entre los órganos administrativos, que se denominan inter orgánicas.
- También regula el control, visto éste desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría, etc.

1.2.2 Sistemas de derecho administrativo

Fundamentalmente estudiaremos dos sistemas de derecho administrativo: el sistema anglosajón que es un sistema básicamente inglés y el sistema francés.

A. Sistema anglosajón

En el sistema anglosajón o sajón, imperante principalmente en Inglaterra, no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir por el derecho civil.

Especialmente dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo. Esto significa que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como en el sistema francés.

B. Sistema francés

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 transfirió al Tribunal de Casación. Posteriormente, la Ley del 27 de abril de 1871 suprimió el Consejo del Rey y, organiza en forma embrionaria una especie de Consejo de Estado, el Tribunal de Conflictos y la Corte de Casación.¹⁰

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

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

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

¹⁰ Penagos. **Op. Cit.** Pág. 61.

c) Cabe destacar principalmente como obra de la revolución, 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.¹¹

Preocupados los ideólogos de la revolución en una justicia administrada por hombres dedicados a la actividad política, deja mucho que desear el que en 1799, se creara el Consejo de Estado independiente de otros organismos del Estado.

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

El Consejo de Estado de Francia actualmente está integrado por el vicepresidente, cinco presidentes de sección, consejeros de Estado en servicio ordinario, los Consejeros de Estado en servicio extraordinario, los Maitres de Requetes (Maestros de Demandas), auditores, nominalmente actúa como presidente el primer ministro de Francia.¹²

En conclusión, podemos decir que en Francia nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.

1.2.3 Características del derecho administrativo

Las características del derecho administrativo, han sido desarrolladas por los diferentes autores de tal disciplina. En este trabajo sólo se hará un resumen

¹¹ **Op. Cit.** Pág. 92.

¹² **Op. Cit.** Pág. 65.

de las características más importantes del mismo, algunas de las cuales las desarrolla Gustavo Penagos, y se pueden resumir en las siguientes:

- a) Es un derecho joven;
- b) No ha sido codificado;
- c) Es un derecho subordinado;
- d) Es un derecho autónomo;
- E) Es un derecho dinámico.

a. El derecho administrativo es un derecho joven

El derecho administrativo es relativamente reciente, nuevo, parte del último cuarto del siglo XIX.

Rafael Bielsa indica:

Es un jus novum. Es, en efecto un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en su sentido moderno. Desde luego, la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional, y aún antes, pero desvinculada del derecho.¹³

Se puede decir que el derecho administrativo, surge con la revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de Derecho.

b. El derecho administrativo no ha sido codificado

La codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En Derecho Administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.

¹³ Bielsa, Rafael. **Derecho administrativo**. Tomo I. Pág. 42.

c. El derecho administrativo es un derecho subordinado

Decir que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales. Por esa razón, se habla del fenómeno de la constitucionalización del derecho administrativo.

d. El derecho administrativo es un derecho autónomo

Como lo indica Bielsa, citado por Gustavo Penagos,

Sin que para ello sea óbice su condición de subordinado, por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dimanen de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El principio de normatividad que lo informa, explica la subordinación, sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva, propia de él le dé autonomía. Las relaciones entre la administración y los administrados lo exigen.¹⁴

Por las razones apuntadas por el autor mencionado, independiente de la subordinación a la Constitución, no sólo del derecho administrativo sino de otras ciencias del derecho, éste se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que regula.

e. El derecho administrativo es un derecho dinámico

El derecho administrativo es cambiante, mas que cualquiera otra ciencia jurídica, si no fuera así las administraciones públicas se quedaría estancada, serían muy estáticas. Por la naturaleza del servicio, y en general por la labor que desarrolla, la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

Como lo manifiesta Penagos:

Es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones

¹⁴ Penagos. **Op. Cit.** Pág. 106.

socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo mantiene en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado.¹⁵

La administración pública es cambiante, dependiendo de las circunstancias y de las necesidades sociales, pues la finalidad de la administración es el bienestar general, el que se realiza a través del servicio público.

¹⁵ **Op. Cit.** Pág. 106.

CAPÍTULO II

2. Sistemas o técnicas de administración pública

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

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

Acosta Romero, les denomina formas de organización administrativa:

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

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.¹⁶

Dromi, dice:

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 46.

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

Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva (constitucional, legal o reglamentaria) que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites. La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tiende a lograr una más eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades.¹⁷

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

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

Dromi, dice que la organización administrativa adopta diversas modalidades, pero que todas ellas pueden reducirse, a dos principales: La centralización y la descentralización.¹⁸

¹⁷ Dromi, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 427.

¹⁸ **Op. Cit.** Pág. 428.

El profesor Rafael Godínez Bolaños, en su trabajo sobre Los Sistemas de Organización de la Administración Pública, dice:

Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograrla unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política.

En la teoría del Derecho Administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa. Éstos reciben las denominaciones de: centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas.¹⁹

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

- La centralización o concentración administrativa;
- La desconcentración administrativa;
- La descentralización administrativa;
- La autonomía y la autarquía administrativas.

2.1 La centralización o concentración administrativa

Dromi, dice que

La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone

¹⁹ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 1.

un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.²⁰

Acosta Romero, en su obra Teoría general del Derecho Administrativo, dice:

La centralización es la forma de organización administrativa en la cuales las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica, la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo.²¹

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

Para el autor José Canasi.

La centralización concentra las tareas administrativas en manos del Estado nacional dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada. Todo está dependiendo del gobierno central. Y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía, reservando a las colectividades locales el poder de realizar las respectivas tareas según sus propias necesidades, sin perjuicio del control.²²

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

²⁰ Dromi. **Op. Cit.** Pág. 432.

²¹ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág. 75.

²² Canasi, José. **Derecho administrativo.** Pág. 298.

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

La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley.

El profesor Godínez Bolaños, de la centralización nos dice:

Este sistema consiste en ordenar a los órganos de la Administración Estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política.²³

²³ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 1.

Serra Rojas, define a la centralización como:

El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos Administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.²⁴

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

2.1.1 Características

La centralización administrativa se caracteriza, especialmente, por los siguientes aspectos:

- a) Dentro de la centralización administrativa existe un superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el Presidente de la República.
- b) Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo; Vicepresidente, Ministros Viceministros de Estado, etc.
- c) Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma: poder de mando, disciplinario, de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control, etc., que fueron analizados dentro de la jerarquía administrativa.

²⁴ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 71.

- d) El profesor Godínez²⁵ agrega una característica importante, que los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político, pues en Guatemala la decisión política corresponde con exclusividad al Presidente de la República por excelencia.

2.1.2 Elementos

Los elementos más importantes de la centralización son cinco: unidad, jerarquía, control, potestad de revisión y otro elemento que agrega el profesor Godínez, la facultad de dirimir competencias:

- a) La unidad de mando, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del organismo ejecutivo.
- b) La jerarquía, como elemento de la centralización, lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existe dentro los órganos de la administración y que es su base principal.
- c) El control que ejerce el superior, el que es una de las potestades de la jerarquía.
- d) La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior.
- e) El profesor Godínez agrega un elemento, que es de suma importancia como lo es "la facultad de decidir la competencia de los órganos infraordenados".²⁶

2.1.3 Aplicación del principio de jerarquía

La aplicación del principio de jerarquía, se basa fundamentalmente en la jerarquía administrativa, en donde los órganos administrativos van a depender del órgano central de la misma, que es el Presidente de la República y se ramifica hacia abajo, Vicepresidente de la República, Ministros y Vicepresidente,

²⁵ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 1

²⁶ **Op. Cit.** Pág. 1.

Ministros y Viceministros de Estado, Directores Generales, Gobernadores Departamentales y demás órganos y empleados públicos que se encuentran ubicados abajo de estos órganos.

El principio de jerarquía significa que el poder de mando, se encuentra también centralizado, en la misma forma que se encuentran los órganos administrativos dentro de la jerarquía de arriba hacia abajo. Esto significa que las políticas generales son vertidas de la persona que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide de la escala jerárquica; que es en nuestro sistema el Presidente de la República, que como ya explicamos anteriormente ejerce una doble función: como jefe de Estado (la función política) y como superior jerárquico (la función administrativa).

2.1.4 Ventajas

Dentro de la centralización o concentración administrativa, se encuentran una serie de ventajas, que dentro de este tema, son las más adecuadas las que plantea el profesor Godínez en su trabajo Los sistemas de organización de la administración pública. Son las siguientes:

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

f) Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.

2.1.5 Desventajas

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

- a) Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado;
- b) La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital;
- c) Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo;
- d) En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración.²⁷

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

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

²⁷ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 2.

2.1.6 Procedimientos para establecer la concentración administrativa

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

- a) Se concentra el poder de decisión y de coacción en un órgano y se obliga legalmente a los demás a obedecerlo;
- b) Se otorga al órgano supremo la facultad absoluta para nombrar y destituir a todo el personal de la administración;
- c) Se concentra en el órgano supremo, además de la decisión política, la decisión técnica y toda la información sobre las actividades del gobierno y de la administración pública.²⁸

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

2.1.7 Su aplicación en Guatemala

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

En Guatemala el Organismo Ejecutivo es el órgano principal de la administración pública guatemalteca, el cual constituye la centralización o concentración, pero la centralización no es absoluta sino que existen otros órganos que no son centralizados, como por ejemplo, los municipios y sus órganos de gobierno, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los consejos de desarrollo urbano y rural, etc.

²⁸ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 2.

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

2.1.8 Definición

En consecuencia se puede definir, a la centralización o concentración administrativa, como a q u e l sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República).

2.2 Desconcentración administrativa

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

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

Para el Maestro Gabino Fraga, la desconcentración consiste en:

La delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión.²⁹

Serra Rojas, indica que la desconcentración administrativa:

²⁹ Gabino, Fraga. **Derecho administrativo**. Pág. 165.

Es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.³⁰

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

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

La doctrina francesa, como lo indica Garcini:

Denomina desconcentración y ofrece como notas conceptuales, en primer lugar la transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores, unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente. En virtud de la desconcentración el órgano inferior, a quien no se le otorga personalidad jurídica, adquiere poder de decisión sobre los asuntos administrativos que se sitúen dentro de su esfera de competencia que será tanto territorial como material.³¹

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

³⁰ Serra Rojas, Andrés. **Op. Cit.** Pág. 511.

³¹ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo.** Pág. 141.

La desconcentración dice Penagos:

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

Se ha considerado que la desconcentración es una fórmula intermedia entre la centralización y la descentralización administrativa, pues no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva.³²

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

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

Desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión

Para precisar lo que se entiende por desconcentración es menester como medida previa, señalar los diversos criterios que permitan real conceptualización y desarrolla una serie de criterios de suyo interesante, como el criterio intermedio o

³² Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 247

de transición, el criterio de la variante del sistema de centralización, el criterio técnico organizativo y el criterio de distribución de competencias.

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

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

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

d) Criterio de la distribución de competencias. La des concentración es enfocada, desde un estricto punto de vista jurídico, como una distribución de competencias hacia órganos enmarcados en un sistema de organización. En este sentido podemos decir, que la desconcentración es aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los,

órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma.

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

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

2.2.1 Características

Las características más importantes de la desconcentración administrativa consisten:

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

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

- a) La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa;

b) Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía;

c) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;

d) El órgano supremo de la administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio; e) El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.³³

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

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

2.2.2. Ventajas

Elba Barrientos, mencionada por Acosta Romero³⁴, señala las ventajas siguientes de la desconcentración administrativa:

³³ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 2.

³⁴ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág. 81.

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

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

- a) Este sistema facilita las actividades de la administración estatal pues logra satisfacer necesidades sociales en mayores extensiones territoriales;
- b) La actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz;
- c) Se conserva la unidad del poder público, por cuanto el órgano supremo mantiene el control político;
- d) El servicio público mejora y es más económico, porque es administrado por personal técnico.³⁵

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

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

³⁵ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 3.

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

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

d) Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro la unidad administrativa, la que se mantiene por la preexistencia del principio jerárquico. El mantenimiento de la unidad de acción es evidentemente uno de los grandes méritos de esta forma de organización administrativa. Es necesario agregar a esta ventaja la que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.

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

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

g) Lógicamente, el problema de la des concentración administrativa está ligado al de reclutamiento del personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz.³⁶

2.2.3. Desventajas o inconvenientes

El Profesor Godínez Bolaños, señala que la mayoría de estudiosos de Derecho Administrativo coinciden en que entre las causas más repetidas en el fracaso de este sistema está la politización de los órganos desconcentrados, pues se tiende a nombrar a personas que en muchos casos tienen una buena base política, pero carecen de los principios elementales de administración.

Esas circunstancias provocan los inconvenientes siguientes:

- a) Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados, tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político;
- b) Se aumenta la burocracia y de consiguiente, el gasto público;
- c) El servicio es ineficiente por incapacidad técnica;
- d) Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos, antes que los propios del Estado.³⁷

Para Manuel María Diez³⁸ la des concentración administrativa tiene los siguientes inconvenientes:

- a) Que muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos conjuntamente, con lo que se ahorraría personal.

³⁶ Manuel María, Diez. **Derecho administrativo**. Pág. 86

³⁷ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 3.

³⁸ Diez. **Op. Cit.** Pág. 87.

b) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

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

2.2.4. Procedimiento para establecer la desconcentración Administrativa

Según Manuel María Diez³⁹, existen tres sistemas o procedimientos para la creación de entidades des concentradas:

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

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

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

³⁹ Diez. **Op. Cit.** Pág. 84.

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

2.2.5. Su aplicación en Guatemala

Como ya se explicó, generalmente en Guatemala se ha adoptado el acuerdo gubernativo para la creación de entidades desconcentradas, sin embargo existen un sin número de entidades descentralizadas que pueden ser consideradas, a lo que el Profesor Godínez nos señala:

Algunas de las entidades descentralizadas, pueden considerarse como entes desconcentrados pues el presupuesto, patrimonio, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público, vienen de la Presidencia de la República y la supervisión de los Ministerios Estatales afines a sus actividades. Por ejemplo, INDECA, INGUAT, INDE, empresas portuarias, etc.⁴⁰

Asimismo manifiesta el Profesor Godínez⁴¹, que la des concentración por medio de acuerdos gubernativos (decretos del Presidente en Consejo de Ministros), ha creado entidades como Unidades Ejecutoras y algunos Ministerios con la decisión del Presidente de la República y para lograr la regionalización, han desconcentrado sus actividades hacia regiones por medio de acuerdos gubernativos.

2.2.6. Definición

Para Manuel María Díez, la desconcentración encuentra su causa en una atribución exclusiva de competencia a un órgano determinado, siempre que éste no ocupe la cúspide del sistema jerárquico.⁴²

⁴⁰ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 3.

⁴¹ **Op. Cit.** Pág. 3.

⁴² Díez. **Op. Cit.** Pág. 84.

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

Para el Profesor Godínez, la des concentración: Es un sistema o forma de organización de la administración estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen.⁴³

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

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

2.3 Descentralización administrativa

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y

⁴³ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 3.

que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

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

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados; ejemplo, las entidades como las Municipalidades, que se integran con el Concejo Municipal, los Consejos de Desarrollo.

Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, el Presidente de la junta Directiva, el Alcalde Municipal, etc.

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

2.3.1 Características

Para Manuel María Diez⁴⁴, las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son las siguientes:

- a) Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe sino que son precisas facultades resolutorias.
- b) La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- c) Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado.

⁴⁴ Diez. **Op. Cit.** Pág. 88.

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

d) De control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados.

Para Acosta Romero⁴⁵, las entidades descentralizadas tienen las características siguientes:

- a) Personalidad jurídica. Derivada siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de Derecho Público.
- b) Órganos de representación. Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:

Un grupo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a que afecta la actividad del organismo.

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

Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;

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

⁴⁵ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág. 97.

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

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

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

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

- d) Denominación. Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.
- e) Régimen jurídico propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente está constituido por lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.
- f) El objeto. El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación; en términos generales pueden abarcar:

La realización de actividades que corresponden al Estado;

La prestación de servicios públicos;

La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;

La prestación de servicios administrativos;

La realización coordinada de actividades locales y municipales;

La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

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

- a) Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público;
- b) La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política;
- c) Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, según lo que determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos (las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos);
- d) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones, sus Estatutos reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas;

- e) Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución Política. No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley ordinaria.⁴⁶

Dromi⁴⁷ establece que desde un ángulo técnico-jurídico, las notas que califican a la descentralización, son las siguientes:

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

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

Como se observo, es indudable, que la descentralización administrativa tiene otras características.

2.3.2 Ventajas

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

- a) Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;

⁴⁶ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 3.

⁴⁷ Dromi. **Op. Cit.** Pág. 437.

- b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio;
- c) El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar, el mismo se torna auto financiable;
- d) El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio;
- e) Se erradica el empirismo;
- f) Se aleja el espectro de la influencia político partidista;
- g) Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades;
- h) Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (concesiones-cooperativas);
- i) Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio).⁴⁸

2.3.3 Inconvenientes

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

- a) Se crea un desorden de la administración pública;
- b) Un crecimiento exagerado de la burocracia;

⁴⁸ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 6.

- c) Como lo manifiesta el profesor Godínez, existe una manipulación política, en estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica;
- d) Los resultados de la actividad de estas entidades no satisfacen a plenitud las necesidades y consecuencia de ello, no se cumple a cabalidad la finalidad que se propone el Estado al crear esta clase de instituciones;
- e) Al no poderse cumplir con las finalidades que se propone el Estado, con la creación de estas organizaciones se generan pérdidas y éstas deben ser absorbidas por el Estado;
- f) No existe una planificación adecuada de la labor que deben desarrollar estas instituciones, razón por la cual los resultados no son los que se propuso el Estado al crearlas.

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

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

2.3.4 Control

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

Este control y tutela, se pueden establecer según los siguientes aspectos, pues hay que hacer notar que no todas las instituciones descentralizadas presentan la misma problemática.

- a) Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones mensuales (que actualmente sufren grandes retrasos por falta de dinero);
- b) Intervención permanente de la Contraloría de Cuentas en el manejo de fondos públicos. (Naturalmente puesto que hay que recordar que este tipo de instituciones aún no son auto financiables);
- c) Emisión y reforma de su Ley Orgánica por el Congreso de la República;
- d) Aprobación en el Ejecutivo o en el Legislativo de las tasas, arbitrios y demás contribuciones, así como de sus reglamentos (en el caso de entidades descentralizadas y municipalidades);
- e) Facultad de intervenir las entidades por mala administración. Las Municipalidades y la USAC, no pueden sufrir intervención en un régimen constitucional;

En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común (civil y penal), privativo (contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas, militar), político (Tribunal Supremo Electoral para Municipalidades, Procuraduría de los Derechos Humanos, comparecencia ante el Congreso de la República) y control judicial especial (amparo, exhibición personal, inconstitucionalidades entre los tribunales y la Corte de Constitucionalidad).

2.3.5 Clases de descentralización

La descentralización ofrece dos modalidades; puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscriptiva (territorial) o comprender un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicio (institucional).

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

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

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

2.3.5.1. Descentralización territorial o por región

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

El ejemplo de esta clase de entidades podemos encontrarlo en las Municipalidades o las comunas, entidades que están dotadas de personalidad jurídica propia. El territorio, además de ser una demarcación del territorio es un elemento constitutivo. Dentro del ámbito territorial las municipalidades desarrollan su actividad administrativa.

La descentralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos entes. La descentralización administrativa territorial tiene un carácter político.

El profesor Godínez, expresa que: La entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y

presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema las Municipalidades y por orden constitucional, el Sistema de Desarrollo Urbano y Rural.

2.3.5.2. Descentralización por servicio o institucional

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

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

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

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

En Guatemala encontramos una serie de instituciones descentralizadas como el Instituto Nacional de Electrificación, los Consejos de Desarrollo, etc.

2.3.5.3. Descentralización por colaboración

Ésta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la administración pública, no guardan ningún tipo de relación

jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

En Guatemala existen una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, como asociaciones, patronatos, fundaciones que son instituciones no lucrativas, que obtienen sus fondos, a través de donaciones o aportaciones de particulares, como por ejemplo, la Fundación Pediátrica Guatemalteca, ANINI, Liga Nacional Contra el Cáncer, etc.

2.4 Autonomía y autarquía administrativas

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

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

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

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

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

Creemos que del análisis que se hace de las instituciones autarquía y descentralización, se concluye, que los dos conceptos son similares y equivalentes. Hablar de autarquía, es lo mismo que hablar de descentralización administrativa, aunque la autarquía es desechada por la mayoría de autores.

Así como la autonomía se convierte en una utopía, pues al hacer el análisis de lo que realmente es la autonomía se puede establecer que ninguna de las entidades que podemos encontrar, tienen una verdadera autonomía, hablar de una autonomía total sin temor a equivocarnos entraríamos dentro del concepto de la privatización, lo que está muy lejos de suceder en países desarrollados, menos en países atrasados como los nuestros.

2.5 Análisis de la clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 134, al regular la descentralización y la autonomía establece:

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

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

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

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitirá para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;

- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.

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

2.5.1 Definición

La descentralización administrativa, puede ser conceptualizada en una forma muy concreta, como un sistema de organización administrativa que consiste en crear

un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado.

2.5.2 La legislación de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la forma de crear entidades descentralizadas o autónomas es la vía de la Ley Orgánica.

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

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

2.5.3 Entidades descentralizadas y autónomas

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

A) Instituto Guatemalteco De Seguridad Social (IGSS)

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece, en su Artículo 100, que:

La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

Esta institución se encuentra regulada por su Ley Orgánica y tiene la facultad de auto reglamentarse; la que le corresponde a su máxima autoridad que es su junta Directiva, que es un órgano colegiado.

Aunque la Constitución de la República, establece la autonomía de ésta institución podemos establecer que no constituye una verdadera autonomía. El Decreto 295 del Congreso de la República, contiene la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, siendo sus órganos superiores los siguientes:

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

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

- a) Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República, mediante acuerdo emanado por conducto del Ministerio de Economía y Trabajo;
- b) Un propietario y un suplente nombrados por la junta Monetaria del Banco de Guatemala, de entre cualesquiera de sus miembros, con la única excepción de los que lo sean ex-oficio. Si alguna de las personas designadas deja de tener la calidad de miembro de la junta Monetaria, ésta debe hacer el nuevo nombramiento que proceda por lo que falte para completar el respectivo período legal;

- c) Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior de la Universidad autónoma de San Carlos de Guatemala;.
- d) Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio oficial de médicos y cirujanos;
- e) Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y

Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

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

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

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

Hay que tomar en cuenta que de conformidad con el artículo 10 del Decreto No. 545 del Presidente de la República y el artículo 183 literal s) de la Constitución Política de la República de Guatemala, los nombramientos de gerente y subgerentes corresponde hacerlos al Presidente de la República.

El Consejo Técnico debe estar integrado por un grupo de asesores, con, funciones consultivas; quienes, bajo su responsabilidad personal, deben sujetar su actuación a las

normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades.

B) Universidad de San Carlos de Guatemala

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

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

El gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala, corresponde al Consejo Superior Universitario, integrado por:

- a) El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien lo preside;
- b) Los Decanos de las facultades;
- c) Un representante del Colegio Profesional, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que corresponda a cada facultad;
- d) Un Catedrático Titular de cada facultad; y
- e) Un Estudiante por cada facultad.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, de conformidad con el Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala, le corresponde una asignación privativa no menor del cinco por ciento del presupuesto general de Ingresos

Ordinarios del Estado, debiendo procurar un incremento presupuestario adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico.

C) El Municipio

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa que los municipios son instituciones autónomas, y les corresponde entre otras funciones las-siguientes:

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

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

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

Queda establecido también, dentro del Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que el ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento destinado para las municipalidades del país.

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

D) Las Regiones y Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

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

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

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

CAPÍTULO III

3. El proceso de lo contencioso administrativo

3.1 Aspectos generales

En Guatemala no existen tribunales administrativos. En consecuencia existe un proceso contencioso organizado en forma elemental y rudimentaria, sin Juez administrativo y sin Código Procesal Administrativo. Según el profesor Jorge Mario Castillo⁴⁹ el denominado "procedimiento administrativo tributario" basado en un Código, constituye una especie de "proceso administrativo" mal fotocopiado del proceso civil. La Constitución Política de la República de Guatemala, al final del Artículo 221 se refiere al proceso contencioso. Este nombre también figura en la nueva Ley de lo Contencioso Administrativo.

La administración pública guatemalteca toma decisiones que en determinados casos serán ilegítimas y violatorias de los derechos de los particulares. Estas decisiones se toman por medio de leyes, reglamentos, acuerdos, contratos y resoluciones. En defensa de sus derechos los particulares deben contar con medios de impugnación que puedan accionar en contra las citadas decisiones, inicialmente en la sede de la administración y posteriormente en los tribunales. El contencioso es el medio de impugnación judicial. El contencioso no se confunde con los recursos administrativos. Los recursos administrativos se ventilan en la sede de la administración y el contencioso administrativo se ventila en un tribunal privativo o especial. En general, el contencioso cumple el propósito de controlar la actividad administrativa para encauzarla en el camino del derecho.

3.1.1 Reclamación previa

El Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, La Ley de lo Contencioso Administrativo, establece que previo al proceso contencioso administrativo se agoten las diligencias previas que en esencia comprenden: peticiones y recursos administrativos. Lo expuesto significa que previo a demandar a la

⁴⁹ Castillo, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág.405.

administración es obligatorio agotar la vía gubernativa, excepto que la ley faculte a demandar sin este requisito. El proceso contencioso iniciado sin agotar la vía gubernativa podrá ser considerado y declarado prematuro e improcedente, por anticipado ("podrá ser" se sujeta al criterio del juez. Un juez administrativo difícilmente acepta la "anticipación"). La administración pública no está obligada a cumplir el requisito de agotar la vía gubernativa, previo a demandar en la vía contenciosa, por una razón elemental: la administración no interpondrá recursos administrativos en su contra, contra sus decisiones.

3.1.2 Materias constitucionales

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 221, define las materias que tratará el contencioso: 1. Control de la juridicidad de la administración pública. Gracias a este control, el tribunal establecerá si la autoridad administrativa al tomar la decisión se ajustó a las leyes y al derecho, a la doctrina y a los principios jurídicos. 2. Conocimiento sobre contiendas por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado. El término "actos" abarca acuerdos gubernativos y ministeriales, reglamentos, circulares y órdenes administrativas. El término "resoluciones" comprende las resoluciones de los Ministerios de Estado, de las Juntas Directivas y de los Consejos de organizaciones centralizadas de toda naturaleza, de las Direcciones, Gerencias y Consejos de organizaciones descentralizadas y autónomas. Por defecto de conocimiento técnico de sus autores, la Ley de lo Contencioso Administrativo, artículo 9 segundo párrafo, se refiere a las "resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República" a sabiendas que ambos resuelven por medio de los Ministerios de Estado, según la técnica administrativa. 3. Conocimiento sobre casos y controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Se entiende que todo asunto relacionado con los contratos y las concesiones será del conocimiento del tribunal contencioso, aunque alguna ley disponga lo contrario, pues si alguna ley dispone tal cuestión, contradice lo dispuesto en la Constitución. En tal sentido, si existe alguna disposición legal al respecto, es nula ipso jure, Artículo 175 primer párrafo de la Constitución. La administración podrá celebrar contratos privados, en tal caso se somete a la jurisdicción civil. Concesiones privadas no están previstas en ninguna ley. Todas las concesiones son públicas y están sujetas

a leyes administrativas. 4. Conocimiento sobre la discusión e impugnación del pago de tributos: impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones.

Las leyes especiales pueden "eliminar" del contencioso algunos temas: revocatoria de las concesiones, Código Municipal; o "remitir" al contencioso algunos temas: impugnación de las municipalidades contra resoluciones ministeriales, Código Municipal; y los particulares y el Estado mediante pacto o convenio, como parte de sus contrataciones, pueden establecer la renuncia al contencioso para optar por la vía civil. En el caso de "eliminar", si la supresión del contencioso comprende las materias previstas en la Constitución Política, la supresión es inconstitucional. La Constitución establece la vía jurisdiccional y legalmente no será eliminada por ninguna razón. En el caso de "remitir", la Constitución ha previsto algunas materias y la ley podrá agregar otras, adicionales, que amplíen el conocimiento contencioso. En el caso de los particulares y el Estado, la renuncia al contencioso, aun de las materias enumeradas por la Constitución Política, se basará en la conveniencia de las partes y la voluntad de ambas de someterse a un debido proceso que, oportunamente, culminará con la decisión jurisdiccional adecuada. En el campo administrativo, la informalidad y la efectividad se unen para permitir vías judiciales alternas, optativas, si el fin último es la justicia y el bien común. En este campo resulta inaceptable la rigidez jurisdiccional.

El proceso contencioso administrativo guatemalteco, es un medio de impugnación en contra de las decisiones y de las actuaciones de la administración pública. Una resolución administrativa, por ejemplo, es objeto de impugnación en una primera etapa, dentro de la administración pública. En esta primera etapa impugnativa, la autoridad administrativa examina la resolución y concluye revocando, confirmando o modificando, Artículo 15 Ley de lo Contencioso Administrativo. Esta misma resolución es objeto de impugnación en una segunda etapa, por fuera de la administración, en los tribunales de justicia. En esta segunda etapa impugnativa, el juez examina la resolución y concluye revocando, confirmando o modificando la resolución objetada.

La administración será sujeto de proceso en el tribunal contencioso pero también en los tribunales civiles, penales o laborales, dependiendo de la materia y del conflicto.

En este tema debe diferenciarse entre las "materias" que la Constitución define como temas del Contencioso Administrativo y los procesos contenciosos en que puede dividirse el conocimiento de tales materias. El contencioso comprende un proceso general y diversidad de procesos especiales.

3.1.3 Proceso sin previo pago

Para ocurrir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no será necesario ningún pago o caución previa, sin descartar que la ley establezca que "en determinadas situaciones" el recurrente deba pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado, cuyo pago se demoró en virtud de recurso, Artículo 221, segundo párrafo, Constitución Política. ¿Qué alcance se atribuye a esta disposición constitucional? En primer término la demanda contenciosa se plantea sin pago ni garantía y en segundo término, el tiempo que dure la sustanciación del proceso contencioso dará lugar al pago de intereses de acuerdo con la ley al pago de intereses se refiere la Constitución con las palabras "determinadas situaciones" y su monto será igual a la tasa que se fije.

3.1.4 Jurisdicción contenciosa

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo modifica su denominación a partir del 13 de noviembre de 1992, dividiéndose en Sala Primera y Sala Segunda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia del 28 de septiembre de 1992. El contencioso por razón de la materia se divide en dos salas. La Sala Primera conoce de las acciones impugnativas contra decisiones definitivas de la administración que no sean materia tributaria. De la materia no tributaria, conoce la Sala Segunda. Ambas Salas forman parte de la jurisdicción privativa. Es privativa en cuanto sustancia un proceso especial basado en ley especial: Decreto Número 119-96 del Congreso de la

República, Ley de lo Contencioso Administrativo. Esta ley de carácter general obligatorio, cuyo ámbito de aplicación comprende toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma, elimina la aplicación de cualquier otra ley que también regule el proceso contencioso administrativo, excepto que establezca normas de procedimiento favorables al particular o normas no previstas en la Ley de lo Contencioso Administrativo, que se consideren normas de integración procesal. Estas leyes pueden ser el Código Tributario y el Código Municipal, de su aplicación parcial. En cuanto a la organización del tribunal, al no disponer la Ley de lo Contencioso Administrativo o la Constitución Política una determinada organización, la Corte Suprema de Justicia dispuso con total libertad su integración de acuerdo con la Ley del Organismo Judicial y el Reglamento General de Tribunales.

3.1.5 Finalidad

La jurisdicción contenciosa administrativa persigue la finalidad de lograr un equilibrio entre la efectividad de la acción administrativa y la debida protección a los particulares, en contra de la arbitrariedad de la administración pública. A este equilibrio Rivero le denomina "conciliación". Por sí misma la conciliación no justifica la existencia de la jurisdicción contenciosa, porque la conciliación también puede estar a cargo de los tribunales civiles o comunes.

3.1.6 Acción procesal

En el campo procesal el término "acción" descarta el término "recurso" en cuanto sustituto del hecho de ocurrir a los tribunales a interponer demanda. El hecho de ocurrir al tribunal no se ejercita por medio de recurso sino a través de una acción procesal administrativa, la cual tutela situaciones jurídicas subjetivas. La palabra recurso se limita a los trámites propios de la reclamación previa, los que se llevan a cabo ante las autoridades administrativas. El proceso administrativo en cambio significa la impugnación de los particulares en contra de las decisiones de la administración, ante tribunal competente, por medio del ejercicio de una acción procesal (demanda). Este planteamiento no descarta la interposición, dentro del

proceso administrativo, de recursos legalmente previstos como defensas procesales, por aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Mercantil.

3.1.7 Instancia única

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que en ningún proceso habrá más de dos instancias, Artículo 211. El proceso contencioso administrativo guatemalteco igual que otros procesos, se ventila en dos instancias. La demanda hasta la sentencia conforma la primera instancia, y el recurso de apelación más todos los recursos del proceso civil incluyendo el recurso de casación, conforman la segunda instancia.⁵⁰ El Artículo 161 segundo párrafo del Código Tributario, establece la única instancia y deberá considerarse por lo tanto, no aplicable o derogado. O sea que el Tribunal dividido en Salas, cada una conocerá del ejercicio de la acción procesal contenciosa en calidad de tribunal de primera instancia.

3.1.8 Supletoriedad

Las deficiencias de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que no se corrigieron en el Decreto Número 119 no obstante que este se emite por el Congreso de la República en el año 1996, obliga a la mal denominada integración, Artículo 26, que obliga a la aplicación de las normas de la Ley del Organismo Judicial y del Código Procesal Civil y Mercantil, suprimiendo la libertad del juez administrativo de aplicar el derecho y los principios jurídicos, tanto generales como especializados y aun la facultad de crear el derecho administrativo. En el campo administrativo "la integración" equivale a una "mala palabra" que introduce en el proceso contencioso el excesivo formalismo del proceso civil. Según el licenciado Jorge Mario Castillo en su obra Derecho Administrativo⁵¹ el Código Tributario, cuya regulación del contencioso tributario es harto deficiente, obliga a la aplicación supletoria de la Ley de lo Contencioso Administrativo "en lo que se relaciona con el procedimiento en cuanto no contraríe" al Código Tributario, Artículo 167.

⁵⁰ Castillo, Jorge Mario. **Op Cit.** Pág.409.

⁵¹ Castillo, Jorge Mario. **Op Cit.** Pág. 410.

3.1.9 Tiempo para interponer el recurso tiempo común

En toda clase de asuntos el contencioso se plantea en el plazo de 3 meses contados a partir del día en que se ejecutó la última notificación de la resolución del recurso administrativo esta notificación es la que pone fin o conclusión al procedimiento administrativo, notificación que en la vía administrativa deja firme la resolución definitiva y de fondo que motivó el recurso. El término es común para el Estado y los particulares. ¿Quiénes serán notificados? Las personas que hayan manifestado interés en el expediente administrativo, la asesoría legal o técnica que dictamine en el asunto y la Procuraduría General de la Nación. El tiempo correrá a partir del día en que tuvo lugar la última notificación. El interesado en demandar no tiene más opción que estar al tanto de la fecha de la última notificación, tomando en cuenta quiénes fueron notificados al sustanciarse el recurso de revocatoria o de reposición, Artículo 12. ¿Puede plantearse recurso contencioso si no se efectúa una notificación? Este caso hipotético obliga a tener presente la carga formalista del proceso civil, no excluida del proceso contencioso gracias a la "integración". En caso contrario, el tribunal contencioso subsanaría notificando, sin que esto implique pérdida de tiempo. El criterio administrativo es que si habrá demanda, mejor que se presente pronto. En la práctica, la resolución de recurso se notifica al recurrente y al Procurador General de la Nación, y el término principia a contar a partir de la última notificación. Así será en todos los Ministerios de Estado. En tanto transcurre el tiempo, el expediente espera engavetado que se interponga el contencioso, cuando lo procedente y razonable es pasar a ejecutar la resolución, hasta que un juez ordene la suspensión de la ejecución a consecuencia de plantearse el contencioso. El plazo para ir al tribunal contencioso atenta contra los principios de celeridad y eficacia del trámite administrativo, a los cuales se refiere la ley, artículo 2, Principios. En el contencioso tributario, el plazo es de 90 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, según el caso, Artículo 165. Esta norma se aplica basándose en la excepción de procedimiento prevista en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

3.1.10 Tiempo excepcional

1.- En la acción de lesividad la cuenta es de 3 meses, cada mes de 30 días, corridos a partir de la fecha de publicación del Acuerdo Gubernativo en que se declare lesivo el acto o resolución, en su caso, Artículo 23. 2.- La Ley de lo Contencioso Administrativo establece una excepción nueva, la cuenta es de 3 meses a partir del vencimiento del plazo en que la administración debió resolver en definitiva o debió dictar la resolución de fondo y no la dictó -silencio administrativo-. 3.- La ley especial podrá establecer plazos menores no mayores, ejemplo, el Decreto-Ley Número 419, en materia de servidumbre para obras e instalaciones eléctricas, establece que el contencioso debe plantearse dentro de los 10 días siguientes al de la notificación, Artículo 19. 4. Los particulares en un contrato administrativamente considerado ley para las partes podrán establecer un plazo conveniente menor al previsto en la ley. No mayor. Un juez civilista puede rechazar aquella opción.

3.1.11 Situaciones legales de procedencia

La Ley de lo Contencioso Administrativo, en su Artículo 19, contiene casos de procedencia del contencioso que parcialmente se ajustan a los casos previstos por la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 221.

3.1.12 Requisitos de la resolución a impugnar

1.- Que haya causado estado y 2.- Que vulnere un derecho del demandante, reconocido por una ley, reglamento o resolución anterior. Artículo 20.

La ley define lo que según su texto se entiende por causar estado: "causan estado las resoluciones de la administración que decidan el asunto, cuando no sean susceptibles de impugnarse en la vía administrativa por haberse resuelto los recursos administrativos, inciso a) del Artículo 20. Cabe puntualizar que las resoluciones que resuelven los recursos administrativos por sí mismas no causan estado. El denominado estado lo causa la notificación y el hecho de no haber impugnado. Por aparte la vulneración de algún derecho no requiere definición y la ley no lo define. Sin embargo, las resoluciones pueden vulnerar además un interés legítimo, ejemplo, en el

caso de una licitación privada, la autoridad adjudica a uno de los concurrentes y sólo uno podrá obtener la adjudicación, pero todos los concurrentes, no oponentes, tienen un interés legítimo; si se presenta el caso en que la autoridad adjudica irregularmente no se vulnera un derecho sino un interés legítimo. Luego entonces la ley debe abarcar el tema de los intereses legítimos y la nueva ley inexplicablemente no los trató.

3.2 Definición

El contencioso administrativo, en general y preliminarmente, puede definirse como el conjunto de normas que regulan los procesos jurisdiccionales donde el Estado es actor o demandado. Es, por definición, una contienda o conflicto de intereses (contencioso) y es administrativo en tanto se regula por normas esencialmente de Derecho Público. Es una especie de contencioso donde el Estado, necesariamente, es parte, en virtud de la existencia de otros tipos de contenciosos como el amparo, habeas corpus, habeas data, inconstitucionalidad de las leyes, expropiatorio, etc.-

3.3 Características

1. Dispositivo. Por un lado corresponde a las partes iniciar el contencioso mediante la formulación de la demanda y por otro lado la iniciativa probatoria corre a cargo de las partes. Esta situación no excluye la eventualidad del desistimiento con las limitaciones establecidas en la ley, ni la posibilidad de que el magistrado investigue de oficio, ya sea mejorando las pruebas y mediante autos para mejor proveer. Cuando el magistrado ajusta el proceso a la legalidad, cuando el juez declara nulidades e impedimentos, actúa de oficio atenuando la rigidez dispositiva. Las diferentes modalidades de este aspecto contencioso se establecen particularmente en cada legislación.

2. Contradictorio. Las partes -Estado y particular- se colocan en un plano de debate igual, habilitadas para contradecir lo afirmado por la parte contraria y proponer pruebas con idénticas oportunidades, sin ventajas para el Estado. Esta característica contrasta con la oportunidad en favor del Estado de Guatemala de presentar al

tribunal el expediente, antecedentes con informe circunstanciado "en cualquier etapa procesal" Artículo 32, segundo párrafo.

3. Escrito. En la práctica es una combinación de lo escrito y lo oral. En el proceso contencioso teóricamente deben ser escritos: la demanda, contestación de la demanda, proposición de medios de prueba o defensa, y alegatos de las partes. Deben ser orales: el interrogatorio de las partes, testimonios, reconocimiento de documentos e inspección judicial, que se cumplen en audiencia pública. Antes de la sentencia, normalmente, las partes acuden a una audiencia cuyo objeto es presentar alegatos orales ante el tribunal. La ley contenciosa es la que determina qué fases son escritas y cuáles son orales, y aún, el uso del papel corriente. La Ley de lo Contencioso Administrativo, en su totalidad, excluye la oralidad. No la menciona en ninguno de sus artículos.

4. No público. No público no equivale a proceso secreto o con ciertas reservas. Significa que al proceso no tiene acceso cualquier persona y funcionario. En tal sentido es público exclusivamente para los funcionarios en ejercicio de sus funciones y para las partes, representantes y apoderados, y para quienes participen en el proceso en calidad de coadyuvantes o impugnantes. Esta característica, en cuanto a sus alcances y modalidades depende de lo que establezca la legislación. Al respecto, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que son partes el demandante, la Procuraduría General de la Nación, la organización -órgano, según el lenguaje obsoleto de la ley- centralizada o descentralizada que haya conocido en el asunto -la ley omite a las organizaciones autónomas que cuentan con representante legal- y las personas que aparezcan con interés legítimo en el expediente administrativo y a la Contraloría General de Cuentas si el proceso se refiere al control o fiscalización de la hacienda pública, Artículos 22 y 35. El proceso es público para las partes enumeradas.

El análisis teórico sobre la jurisdicción contenciosa sirve de orientación para concluir que en Guatemala están lejos de conseguirse los verdaderos alcances del contencioso

3.4 Trámite del proceso contencioso administrativo

3.4.1 Presentación de la demanda

La presentación de la demanda de materia no tributaria en la Sala Primera y de materia tributaria en la Sala Segunda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, inicia el proceso contencioso administrativo. Los requisitos formales de la demanda, establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Artículo 28, se observarán rigurosamente y la inobservancia, por errores o deficiencias, Artículo 31, se subsanarán a juicio del tribunal. Las deficiencias del proceso se cubrirán como es tradicional desde 1936, con la aplicación supletoria de la Ley del Organismo Judicial y del Código Procesal Civil. Las lagunas del proceso, principalmente, se integrarán con la aplicación de las leyes civiles indicadas.

Requisitos generales de la demanda. 1.- Designación de la Sala. El demandante observará el requisito citando la Sala Segunda si la materia es tributaria y la Sala Primera si la materia no es tributaria. 2.- Nombre del demandante o su representante, indicación del lugar para recibir notificaciones y nombre del abogado director. O título de representación, en original o fotocopia legalizada. 3.- Indicación de la organización pública a la que se demanda y lugar donde puede ser notificada. La ley dice indicación precisa porque la administración pública no funciona concentrada en un centro administrativo sino en cualquier lugar. Un Ministerio de Estado, por ejemplo, puede tener distribuidas sus oficinas en tres o más lugares distintos y el formalismo dominante en las notificaciones podrá complicar el proceso innecesariamente. La ley también dice indicación precisa del órgano administrativo manteniéndose fiel a la teoría del órgano y a un lenguaje vulgar y obsoleto. 4.- Identificación del expediente administrativo, de la resolución controversial, de la última notificación al actor, de las personas que aparezcan con interés en el expediente y del lugar donde serán notificadas... datos excesivos suficientes para hacer un trámite lento, complejo y propicio para interponer excepciones y nulidades. Basta con identificar el expediente o la resolución. No más. 5.- Relación de los hechos y fundamentos de derecho en que basa la demanda. Este requisito seguramente da lugar a la repetición viciosa de la relación

de motivos del recurso administrativo. ¿Qué objeto tiene repetir los hechos y los fundamentos que ya se citaron en el memorial del recurso administrativo?. Se dirá que la demanda contenciosa puede mejorar la relación de hechos y fundamentos de derecho. Entonces será evidente el descuido del recurrente y la intención de provocar retardo en la administración de justicia. La relación en que se basa el recurso administrativo con toda seguridad es la misma en que se basa la demanda.

6.- Ofrecimiento de pruebas. ¿Qué nuevas pruebas se ofrecerán?. Supuestamente la resolución administrativa discutida se basa en lo ya probado en el expediente administrativo: Incluso en lo que de oficio la autoridad consiguió establecer. Por lo tanto, lo que realmente provoca la demanda contenciosa es el examen del trámite en todas sus etapas y la juridicidad de la resolución, Artículo 15, equivalente a establecer si la resolución se basa en ley o en principios y doctrina jurídica, en el sentido de que la misma cuente con algún fundamento de derecho, si no se dictó discrecionalmente. Ejemplos, examinar si el recurrente cumplió con los requisitos establecidos en el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo al interponer el recurso de revocatoria o de reposición, o si la autoridad observó fielmente el principio de defensa del recurrente y tomó en cuenta todos los argumentos y pruebas ofrecidas en el memorial del recurso administrativo.

7.- Peticiones de trámite y de fondo. ¿Cabén peticiones de trámite y de fondo? ¿Para qué? La petición en un proceso dominado por la informalidad en favor del recurrente, normalmente pide la revocatoria o modificación de la resolución y pide que la resolución se deje sin efecto o que se restablezca algún derecho o interés legítimo. El requisito bien entendido se reduce a una petición concreta, simple y directa. No más.

8.- Lugar y fecha. Firma del demandante o firma a ruego si no sabe o no puede firmar -en este caso indicando el nombre de quien firma, o firma del abogado que auxilia; y 9.- Firma y sello del abogado director o abogados directores. Artículo 28 de la Ley de lo Contencioso. La Ley de lo Contencioso Administrativo, Artículo 31 segundo párrafo, en cuanto a los errores, deficiencias u omisiones en el memorial de demanda que el tribunal considere insubsanables, establece como consecuencia el rechazo de plano. La técnica procesal administrativa no acepta rechazos. En los casos no subsanables la demanda se desestima al no cumplir los requisitos legales.

La demanda se redacta en memorial escrito en papel corriente y se acompaña de tantas copias como partes e interesados intervengan, todas firmadas por el demandante y sus auxiliares. De los documentos, también se acompaña igual número de copias y si el demandante no los tiene en su poder, indica el lugar en donde se encuentran y la persona que los tiene en su poder para que el tribunal los requiera en la resolución de trámite a la demanda, Artículo 29. Las copias de la demanda se presentan en papel común, y las copias de los documentos, aunque la ley no lo dice, conviene autenticarlas. El memorial de demanda se presenta directamente a la Sala a la cual se dirija o a un Juzgado de Primera Instancia departamental, que habrá de trasladarlo a la Sala correspondiente, Artículo 30.

Si la demanda cumple los requisitos formales, el tribunal pedirá los antecedentes a la organización administrativa correspondiente, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación, con apercibimiento de procesar por desobediencia al funcionario o representante legal de la organización y conocer el recurso con base en lo afirmado por el demandante. La organización administrativa enviará al tribunal los antecedentes y un informe circunstanciado dentro de los diez días hábiles siguientes al día en que se haya recibido la petición judicial. De manera que la fecha en que se notifica a la organización, es determinante para contar el tiempo establecido legalmente. Al producirse el envío, el tribunal admite la demanda para su trámite, pero igual que en la ley derogada, la administración podrá cumplir con el envío en cualquier etapa del proceso. Este privilegio deja sin fundamento el apercibimiento, que incluso, viéndolo bien, no tiene razón de ser. ¿Para qué? Artículo 32. Cabe observar, sin embargo, que los efectos que normalmente produce el emplazamiento previsto en el Código Procesal Civil v Mercantil. Artículo 112, no se producen en el contencioso debido a que la ley fija como efecto especial: la desobediencia (delito penal) desobediencia que se mediatiza con la posibilidad de presentar el expediente cuando así lo disponga la autoridad.

En el supuesto que los antecedentes y el informe lleguen al tribunal, el paso siguiente es el examen de la demanda confrontada con el informe, y si se encuentra arreglada a derecho -apropiado es decir, si observa los requisitos-, se admite para su

trámite. La resolución de trámite se dicta dentro de los tres días siguientes al día en que se hayan recibido los antecedentes -en el campo administrativo, antecedentes equivale a fotocopiar el expediente original que es lo que realmente se remite al tribunal-, y el informe circunstanciado -en el campo administrativo, el informe circunstanciado equivale a un informe que preparan los asesores jurídicos o técnicos conteniendo un relato de cómo tramitaron el expediente y afirmando que se ha cumplido con la ley y con todos los requisitos inherentes al asunto-, o en que haya vencido el plazo para su envío.

El paso siguiente del tribunal es dictar la resolución emplazando a la administración y a la Procuraduría General de la Nación, por el término de 9 días hábiles. La audiencia también se concede a "todos los interesados en el recurso" y al apersonarse se tendrán como terceros de acuerdo con el Código Procesal Civil y Mercantil, Artículo 28. Quienes evacuen la audiencia podrán interponer sus excepciones perentorias, acompañando documentos e indicando las pruebas a rendir Artículo 29.

3.4.2 Rechazo de la demanda

El tribunal rechaza la demanda: 1.- Si el recurso es extemporáneo, o sea presentado fuera del tiempo legal previsto; 2.- Si el memorial conteniendo la demanda no cumple con los requisitos legales o el demandante no los subsana en el plazo fijado por el tribunal, Artículo 31; 3.- Si la materia fuera civil o política; 4.- Si la demanda contiene injurias; y 5.- Si faltan copias, documentos, firmas y sellos.

3.4.3 Emplazamiento y audiencia

En la resolución de trámite, el tribunal emplaza a la organización administrativa, centralizada o descentralizada, a los interesados y a la Contraloría General de Cuentas si el expediente se refiere al control y fiscalización de la hacienda pública. A todos se les dará audiencia común por quince días. Cada quien queda obligado a pronunciarse sobre el fondo del asunto. Artículo 35. En la práctica se presentará el problema de siempre: asesores de los Ministerios versus asesores de la Procuraduría.

Los primeros con la carga de evacuar la audiencia y los segundos, adhiriéndose o dejando pasar la audiencia.

3.4.4 Excepciones previas

El Código Procesal Civil y Mercantil enumera las excepciones previas de: 1.- Incompetencia. 2.- Litispendencia. 3.- Demanda defectuosa. 4.- Falta de capacidad legal. 5.- Falta de personalidad. 6.- Falta de personería. 7.- Caducidad. 8.- Prescripción. 9.- Cosa juzgada y 10.- Transacción. Estas excepciones podrán plantearse en el contencioso común y en el contencioso tributario.

Las excepciones persiguen dilatar y postergar la contestación de la demanda, en cuanto esta contenga defectos de forma y de fondo, entre los que figuran presupuestos procesales que pueden ser examinados de oficio por el juez: la incompetencia, falta de capacidad legal, falta de personería y demanda defectuosa, entre otros. La ley dispone que las excepciones previas se tramiten en incidente, que se substanciará en la misma pieza del proceso principal, Artículo 36.

La competencia determina la posibilidad de la sentencia válida y por tal motivo, el juez examina de oficio su competencia o de lo contrario, la parte demandada plantea la excepción. La Ley del Organismo Judicial obliga al juez a examinar su competencia, Artículo 119. El juez competente desde el principio, lo será hasta el final del contencioso, artículo 5, Código Procesal Civil y Mercantil. Actualmente las distintas materias de conocimiento de las Salas pueden generar duda y conflicto acerca de cuál sala debe conocer.

La litispendencia, como excepción, se refiere al hecho de que existan dos contenciosos entre las mismas partes, cosas y acciones, Artículo 540 Código citado. El trámite de dos juicios ante distintos jueces, posibilita la procedencia de la excepción. Si se trata de varios contenciosos contra la misma resolución administrativa o el mismo asunto, Artículo 24 Ley de lo Contencioso, procede la acumulación de oficio y a solicitud de parte, a fin de resolverlos en una misma sentencia. La acumulación impide la excepción.

La demanda defectuosa como excepción se refiere al defecto legal que pueda contener el memorial de demanda, o la invalidez de la demanda por falta de los requisitos formales. Se deriva de no cumplir con los requisitos de contenido del artículo 28 y de no haberlos subsanado correctamente, Artículo 3 1.

La capacidad legal obliga a distinguir entre la capacidad personal para adquirir derechos y contraer obligaciones y la capacidad procesal para comparecer a juicio. Generalmente se acepta que tienen capacidad procesal quienes tienen el libre ejercicio de sus derechos, Artículo 44, Código Procesal Civil y Mercantil. Esta excepción conecta con la falta de personería.

La personería como excepción se refiere a la falta y deficiente representación de una persona por otra, tanto individual como jurídica, en relación con el título o documento presentado en el contencioso, Artículo 45, Código Procesal citado. Sólo representarán en juicio, los mandatarios judiciales, Artículo 188, Ley del Organismo Judicial.

La personalidad como excepción se refiere a la falta de cualidades y calidades necesarias para comparecer en juicio en relación con las partes que integran la relación procesal. La excepción prospera si no existe identidad entre la persona que actúa en el juicio -parte- y la persona favorecida por la ley, o entre la persona demandada v la persona obligada. Ejemplo, omitir parte del nombre puede dar lugar a la excepción.

La caducidad como excepción en el contencioso se hará valer si transcurre el plazo de tres meses sin que el demandante promueva, cuando para impulsar el proceso sea necesaria gestión de su parte. El plazo empezará a contarse desde la última actuación judicial. La caducidad de la instancia será declarada de oficio o a instancia de parte, Artículo 25. El Código Tributario declara improcedente la caducidad de la instancia, Artículo 163, que por la excepción prevista en la ley contenciosa podrá observarse materia tributaria.

La prescripción como excepción en el contencioso se hará valer si transcurre el plazo de tres meses previsto en la ley, Artículo 23, para el planteamiento del proceso sin que el interesado o afectado lo haya iniciado.

La cosa juzgada como excepción en el contencioso se hará valer si sobre el mismo asunto existe sentencia del tribunal ejecutada.

La transacción como excepción en el contencioso se hará valer si sobre el asunto existe algún convenio o arreglo que hace innecesario el proceso. En materia tributaria, por ejemplo, un convenio de pago por abonos.

Teóricamente, en el contencioso tributario y de otras materias, únicamente proceden las excepciones previas establecidas legalmente y así debiera ser para beneficio de la celeridad y sencillez del proceso. Procesalmente podrán interponerse otras excepciones. Estas debieran desestimarse por frívolas e improcedentes.

3.4.5 Rebeldía de los emplazados

La Ley de lo Contencioso Administrativo, Artículo 37, ha previsto la rebeldía de los emplazados que no hayan contestado la demanda, la que de todas formas se tendrá por contestada en sentido negativo.

3.4.6 Contestación de la demanda

Al estar firme la resolución que declara sin lugar las excepciones previas, la demanda deberá ser contestada dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el incidente, Artículo 36 último párrafo. La demanda se contestará en sentido positivo y negativo. Si todos los emplazados se allanan, se procederá a dictar sentencia. El memorial de allanamiento se presentará con firma legalizada. En caso contrario existe obligación de ratificación. La contestación negativa de la demanda obligatoriamente será razonada sobre los fundamentos de hecho y derecho. Artículo 38.

3.4.7 Excepciones Perentorias

Las excepciones perentorias a que se refiere la Ley de lo Contencioso Administrativo, Artículo 39, se interpondrán en el memorial de contestación negativa de la demanda y se resolverán en sentencia. La parte que invoca las excepciones debe probar, dice el Código Procesal Civil y Mercantil, Artículo 126. El que demanda debe probar su pretensión.

3.4.8 Intervención de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación, es notificada juntamente con la organización administrativa que actúa, o como demandante o como demandada. Por lo tanto, las excepciones perentorias las interpondrá tanto la organización administrativa como la Procuraduría, al evacuar su respectiva audiencia.

3.4.9 Reconvención

En los casos de controversias sobre contratos y concesiones administrativas se podrá plantear la reconvención en el memorial de contestación de la demanda. La reconvención o contra demanda, es la demanda que se hace valer contra el demandante en el proceso contencioso. Fueran o no contradictorias, la reconvención en el contencioso dará lugar a la acumulación adoptando el criterio de que se trata de dos demandas sobre el mismo asunto. Este será el requisito principal de la reconvención prevista en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Artículo 40. La reconvención sigue el mismo trámite del emplazamiento para generar su contestación.

3.4.10 Pruebas

En el proceso contencioso administrativo, el plazo de prueba es de 30 días, Artículo 41, y si antes del término, las partes han producido sus pruebas, el mismo puede darse por vencido, Artículo 42. Por razones obvias, se recibirán las pruebas ofrecidas en la demanda, reconvención y su respectiva contestación, aparte de que la carga de la prueba será principalmente soportada por las partes. Sin embargo, por aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Mercantil, podrán hacerse comprobaciones de oficio; ejemplo, en el

reconocimiento judicial, Artículo 172, el requerimiento de informes a las oficinas públicas, Artículo 183, o medios científicos de prueba, Artículo 191. La Ley de lo Contencioso Administrativo, no enumera medios a prueba, por lo cual se acude al Código Procesal Civil y Mercantil, Artículo 128. En el contencioso, las pruebas se aprecian de acuerdo con las reglas de la sana crítica, excepto la confesión y los documentos autorizados por notario y por funcionario en ejercicio de su cargo, los que hacen plena prueba y se valoran por el sistema de prueba legal o tasada, Artículo 127, 139 y 186, Código Procesal Civil y Mercantil. Cuando se trata de una cuestión de puro derecho y cuando a juicio del tribunal existen suficientes medios de convicción, se omitirá la apertura a prueba y la resolución que la omite, será debidamente motivada.

3.4.11 Día para la vista y auto para mejor fallar

Vencido el período de prueba, se señala día y hora para la vista. Transcurrida la vista, si el tribunal lo estima conveniente, dictará auto para mejor fallar por un plazo que no exceda de diez días para practicar cuantas diligencias sean necesarias para determinar el derecho de los litigantes, indicando en el auto respectivo, las que habrán de practicarse, las que se efectuarán con citación de parte. Artículos 43 y 44. La omisión de citación de parte, anula la diligencia probatoria.

3.4.12 Sentencia

Después de la vista, el tribunal dicta sentencia, examinando en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada, revocando, confirmando o modificando, sin limitarse a lo expresamente impugnado o agravio invocado. O sea que el tribunal podrá resolver contando con suficiente libertad, aunque sin descuidar las motivaciones y efectos. El tribunal queda facultado para resolver más allá de la impugnación, Artículo 45 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. La sentencia además podrá condenar al pago de indemnización por daños y perjuicios ocasionados, cuando el funcionario haya actuado de mala fe, sin perjuicio de la obligación solidaria del Estado, Artículo 46 de la Ley de lo contencioso Administrativo, exclusivamente en el caso de contienda por actos y resoluciones de la administración centralizada y descentralizada o autónoma, Artículo 19 de la misma ley.

3.4.13 Recursos

En el contencioso se podrá plantear el recurso de apelación y de casación. Además todos los recursos previstos en el Código Procesal Civil y Mercantil Artículo 27. Supletoriamente se aplica la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil y Mercantil.

3.4.14 Ejecución de la sentencia

Al quedar firme la sentencia contenciosa, el expediente regresa a la organización administrativa acompañado de la certificación de lo resuelto y en la misma, será señalado un plazo prudencial para la ejecución, Artículos 47 y 48 respectivamente. La sentencia es ejecutable en vía de apremio ante los tribunales civiles o ante los tribunales de lo económico coactivo, según el caso.

3.5 Principios que informan al proceso contencioso administrativo

El contencioso administrativo, como ya se indicó anteriormente, es un proceso, y como tal, posee los principios de éste; sin embargo, entre los más importantes cabe resaltar:

a) De congruencia. El principio de congruencia consiste en 'limitar las facultades del Juez, quien no puede conocer más que sobre lo que las partes sometan a su decisión.

Las características del acto administrativo de presunción *iuris tantum* de legitimidad y de haber sido emitido buscando la tutela de un interés general, hace suponer que todo acto administrativo es dictado de buena fe y dentro del marco de la legalidad, por lo que si la Administración es la emisora del acto, no se justifica que, eventualmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo califique y que, aún cuando en parte sea consentido por el administrado, concluya que es ilegal y que, por ello, debe dejarse sin efecto en aras de proteger los intereses de la administración.

La actual Ley de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 45 regulaba que 'la sentencia examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada, pudiéndola revocar, confirmar o modificar sin que el tribunal esté limitado por lo expresamente impugnado o el agravio invocado'. La frase que aparece en negrillas fue impugnada de inconstitucionalidad por el abogado Gabriel Orellana Rojas, en el expediente 159-97. El postulante de la acción señalaba en su planteamiento que el Artículo 45 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en su última parte, al establecer '*sin que el tribunal esté limitado por lo expresamente impugnado o el agravio invocado*' le otorgaba una amplia facultad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para revocar, confirmar o modificar ilimitadamente el acto o resolución cuestionada, lo cual violaba los principios de libertad y seguridad de los habitantes y los derechos de defensa, petición y libre acceso a tribunales.

Dicha frase se declaró inconstitucional por violar los derechos de petición, de defensa y al debido proceso, en consideración a que las resoluciones finales dictadas en todo proceso deben ser congruentes con lo que se discute y en relación directa con lo pedido, de conformidad con el principio jurídico *reformatio in pejus*, que establece que al tribunal no le está permitido conocer ni más ni menos ni cosa distinta de lo que hubiere sido expresamente impugnado en la demanda, y menos aquello que, en su caso, favorezca al administrado.

b) De igualdad y contradictorio. El principio de igualdad tiene su asidero legal en el Artículo 4º de la Constitución, del cual se desprende que todos los hombres deben recibir un trato igual ante la ley, en igualdad de circunstancias. Cabe resaltar que ese concepto no proclama la nivelación absoluta de los hombres, sino su igualdad relativa, propiciada por una legislación que tienda a la protección en lo posible de las desigualdades naturales. Así, lo que puntualiza la igualdad es que las leyes deben tratar de igual manera a los iguales en iguales circunstancias, sin que ello signifique que los legisladores carezcan de la facultad de establecer categorías entre los particulares siempre que tal diferenciación se apoye en una base razonable y sea congruente con el fin supremo del Estado.

El contradictorio, como la misma palabra lo indica, es la facultad de objetar lo aseverado por la contraparte. Consiste en la igualdad que tienen las partes y el Estado para debatir y contradecir lo afirmado por el contrario y aportar la prueba que estimen pertinente; consiste en la oportunidad que tienen las partes de defenderse. Este principio tiene su asidero legal en el Artículo 12 de la Constitución que establece los derechos de defensa y al debido proceso. Tales derechos implican la observancia por parte del tribunal, de todas las normas relativas a la tramitación del juicio, la posibilidad efectiva de ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente para procurar la obtención de justicia, debiendo ser oído y dársele oportunidad de hacer valer sus medios de defensa, en la forma y con las solemnidades prescritas en las leyes respectivas. Si al aplicar la ley procesal al caso concreto se priva a la persona del derecho de accionar ante jueces competentes y preestablecidos, de ofrecer y aportar prueba, de presentar alegatos o de usar un medio de impugnación contra las resoluciones judiciales, entonces se estará ante una violación a la garantía constitucional de libre acceso a los tribunales, a la defensa y al debido proceso. En ese caso, operaría el amparo, como instrumento para restablecer la situación jurídica afectada.

c) De preclusión. Según el Diccionario de la Real Academia Española, preclusión es el 'carácter del proceso, según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales clausura la anterior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella' Aguirre lo define indicando que '...El paso de una fase procesal a otra siempre supone la clausura de la anterior, de modo que no puede volverse a aquélla'.

Dentro del proceso existen diferentes etapas: ofrecimiento de la prueba, emplazamiento, planteamiento de excepciones previas, diligenciamiento de la prueba, etcétera. Cada una de ellas debe realizarse en un período determinado, con el afán de lograr certeza y seguridad jurídica en los actos procesales, de tal manera que una vez haya 'prescrito' o finalizado una de esas etapas, sea imposible volver a revivirla. Por ejemplo, el plazo para proponer y diligenciar la prueba dentro del Proceso Contencioso Administrativo, al tenor de lo establecido en el Artículo 41 de la ley de la materia, es de treinta días. Supongamos que el administrado propuso y diligenció todas las pruebas dentro del período establecido; pero la autoridad que dictó la resolución reclamada

propone una prueba fuera del período establecido, sin haber solicitado previamente la prórroga de dicho respectiva. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo resuelve que con citación de la parte contraria, se tiene como prueba la propuesta por la administración. En este caso se estaría violando el principio de preclusión y por consiguiente también habría una infracción al debido proceso, por dos razones: primero, porque ambas partes (el administrado y la autoridad que dictó la resolución cuestionada) se encontraban en igualdad de situaciones (dentro del período de prueba) y por lo tanto debían haber contado con los mismos plazos; y segundo, porque al haber admitido una prueba fuera del período establecido para el efecto, se estaría volviendo a una etapa procesal ya concluida.

3.6 Recursos

Al observar que la Ley de lo Contencioso Administrativo nos damos cuenta que regula dos recursos ordinarios: revocatoria y reposición. Admite dos excepciones, en materia laboral y en materia tributaria. Estas excepciones se basan también en los recursos ordinarios de revocatoria y reposición.

Estos recursos no descartan la posibilidad de recursos extraordinarios para resolver situaciones que requieren un tratamiento especial. En la legislación nacional en el campo tributario se reconoce a la administración la facultad de enmendar el procedimiento sin que tal facultad pueda gestionarse por los particulares mediante recurso. El recurso de revisión del procedimiento procede cuando en los trámites se ha incurrido en vicios, errores, o anomalías. El recurso del restablecimiento a la situación anterior simplemente anula la prescripción consumada en contra del particular, cuando éste justifica plenamente el no haber ejercitado sus derechos o acciones a tiempo; ejemplo, en el campo laboral, un recurrente por su pobreza e ignorancia puede justificar las gestiones tardías del pago de ciertas prestaciones como jubilación, gastos funerarios...En Guatemala no existen normas al respecto. El recurso de modificación o derogación de oficio consiste en pedir a la autoridad que de oficio modifique o derogue sus propias decisiones; este recurso no fue aceptado por ninguna legislación y en Guatemala existe como facultad de la administración pero limitada a que el interesado

no haya consentido la resolución, Artículo 6. Ley de lo Contencioso Administrativo. El recurso de amparo es el único recurso extraordinario judicial que existe en Guatemala y que se interpone para hacer valer situaciones que en otras legislaciones se tratan por medio de recursos extraordinarios administrativos.

a. Trámite del recurso de revocatoria.

1. Interposición del recurso dirigido a la entidad que dictó la resolución. Este recurso exige que la autoridad que dictó la resolución de fondo esté subordinada a otra autoridad. Se presenta en la oficina de recepción de documentos y la copia es sellada, firmada y fechada, previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales del memorial, Artículo 11, Ley de lo Contencioso Administrativo. EL Código Tributario establece requisitos en el Artículo 122. 2. El recurso se traslada a la Oficialía Mayor/Secretaría General/Administración General de la entidad centralizada o descentralizada o autónoma, y esta requerirá un informe a la dependencia involucrada en los trámites. Memorial de recurso, informe y expediente, todo es trasladado al Despacho Ministerial (si se trata de algún Ministerio de Estado) o a la Junta Directiva, Consejo Municipal o Consejo Superior Universitario (si se trata de alguna organización descentralizada o autónoma). Si en la entidad descentralizada no existe Junta o Consejo, el traslado se hará a la entidad que jerárquicamente ejerza la autoridad suprema. En la práctica, la Oficialía, Secretaría, Administración o la oficina encargada de los trámites, se hará cargo de los mismos, cumpliendo los pasos establecidos en la ley. Un paso obligado será ordenar la práctica de las diligencias que se consideren convenientes y necesarias por medio de Providencia de Trámite. 3. La Providencia de Trámite se utiliza para correr audiencia por cinco días en su orden a las personas interesadas en el expediente y que hayan señalado lugar para recibir notificaciones, a la asesoría jurídica o técnica si esta existe en la organización recurrida, y a la Procuraduría General de la Nación. A efecto de no alargar el procedimiento, el notificador deberá actuar en el orden establecido en el mismo día, asentando la hora de la notificación. La diferente hora de notificación permitirá establecer la observancia del orden previsto legalmente sin pérdida de tiempo. Este procedimiento corresponde al previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo. El procedimiento en materia

tributaria es distinto en cuanto se basa en la aceptación o denegatoria del recurso, incluyendo la posibilidad de presentar "ocurso", por la denegatoria de trámite del recurso de revocatoria, aparte que en lugar de cinco días concede para cada audiencia 15 días hábiles, Artículos 154, 155, 156 y 159, Código Tributario. 4. Al concluir el término de las diligencias, se hayan evacuado o no, la Oficialía, Secretaría, Administración o la oficina encargada de los trámites administrativos, antes de redactar el proyecto de resolución, por medio de Providencia de Trámite, podrá ordenar la práctica de diligencias para mejor resolver, fijando un plazo de 10 días, Artículo 14, Ley de lo Contencioso Administrativo. 5. Concluido el término para mejor resolver, la resolución final o de fondo se dictará dentro de un plazo de 15 días. La resolución final la dictará el Ministro, Junta Directiva, Consejo o la organización que en la jerarquía ocupe el grado supremo.

b. Trámite del recurso de reposición.

Es el mismo. La única diferencia de fondo es que la autoridad que dictó la resolución de fondo, no esté subordinada por ser la autoridad suprema en la organización administrativa. Ambos recursos, cada uno por separado, agota la vía gubernativa o administrativa. Este recurso no procede contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República, ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria, Artículo 9, segundo párrafo, Ley de lo Contencioso Administrativo. En el campo tributario, el trámite del recurso de reposición es diferente. El Código Tributario concede a la S.A.T. 75 días hábiles para resolver el recurso, Artículo 159 del Código Tributario, que podrá ampliar por medio de diligencias para mejor resolver.

CAPÍTULO IV

4. Creación de salas de lo contencioso administrativo

4.1 Análisis de la necesidad de la creación de nuevas Salas de lo Contencioso Administrativo

El mecanismo judicial de protección con que cuentan los particulares frente a las actuaciones ilegítimas de las entidades gubernamentales es el llamado, contencioso administrativo. Este tipo de tribunal es el encargado de dirimir en principio, los conflictos que se presentan entre la administración pública (administración central, entes descentralizados y los municipios) y los administrados.

En todos los países, la génesis del contencioso administrativo ha sido influida por el paradigma francés. En ese sentido, encontramos que Garrido Falla señala que, en Francia, la creación de estos tribunales se realizó en dos etapas; la primera es consecuencia de la separación de las autoridades administrativas y judiciales, según cuya regla los tribunales judiciales no pueden intervenir ni perturbar la actuación de los administradores públicos. La consecuencia de esta primera regla fue que la administración vino a convertirse en juez de sus propios asuntos contenciosos (etapa del administrador o ministro-juez); en una segunda etapa, se vino a concretizar la separación entre la administración activa y la administración contenciosa, y por consiguiente, a crear los tribunales administrativos competentes para juzgar los actos de la Administración Pública, siendo así como surge el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura.

En un inicio, la separación de la administración y los tribunales de justicia fue la consecuencia de la desconfianza entre los revolucionarios contra estos últimos. Pero, tal como observa Bonnard, la posterior evolución de la justicia administrativa en Francia se aleja de ese recelo inicial. Son razones técnicas de especializaciones profesionales, las que justifican la creación de los tribunales administrativos que, desde que se pasó de la justicia retenida a la justicia delegada, adquieren absoluta independencia con respecto a la administración activa.

En Guatemala es necesaria la creación de nuevas salas del tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la Capital y los departamentos debido a la saturación que sufre esta rama de la administración de justicia.

Los estudiosos del Derecho señalan al Gobierno central de una planificación nefasta. Hay que tener en cuenta que en estos órganos judiciales se tramitan las cuestiones de la administración, con el ciudadano común que ve cómo expropiaciones, litigios, órdenes, decretos y concursos duermen en el sueño de los justos debido a la saturación judicial.

Este problema se soluciona creando más salas del tribunal de lo contencioso-administrativo. El Estado debería implementar de manera inmediata, el proceso de la descongestión en el Organismo Judicial, fomentando una posible solución, para la creación de salas del tribunal objeto del presente trabajo de tesis. La autonomía presupuestal permitiría la creación de nuevas salas y la modernización de sus instrumentos de trabajo.

4.2 El caso de México

En México, la jurisdicción administrativa es la rama más joven de la justicia. En los últimos años los conflictos entre particulares y el Estado han cobrado insospechadas dimensiones según datos del gobierno federal mexicano, lo que ha conducido a la necesidad de que el derecho administrativo y en especial la justicia administrativa, afronten nuevos retos de cara a la consolidación del estado de derecho.

El contencioso administrativo debe ser reconocido como un instrumento que contiene valores positivos que deben ser preservados al estructurar un nuevo orden judicial. Los contenciosos administrativos a lo largo de su historia han demostrado su eficacia, pues protegen a los administrados frente a los excesos de la administración pública. Han logrado permanecer a la vanguardia con relación a otros órganos jurisdiccionales.

La clave del éxito de la impartición de justicia administrativa, además de la experiencia y especialización, es que son organismos autónomos e independientes y sólo situados en forma *sui generis* dentro del Poder Ejecutivo. Su consolidación no puede ponerse en duda.

El éxito de la justicia administrativa obedece a la naturaleza y características de los órganos jurisdiccionales que la imparten, pero principalmente por la ubicación de los mismos fuera del Poder Judicial.

La forma de impartir justicia por parte del tribunal, ha demostrado que el organismo es de gran eficacia, fungiendo en su aspecto jurisdiccional como una contraloría jurídica de los actos de la administración pública local; las resoluciones que emite respetan todos los aspectos legales que les imponen las leyes en suma un verdadero control de la legalidad.

Es de resaltar también que las resoluciones del tribunal pueden ser revisadas por el poder Judicial Federal, ya sea en amparo promovido por los particulares, o en revisión administrativa por las autoridades, teniendo el carácter de definitivas las

sentencias que dicte el Poder Judicial Federal, por medio de los tribunales colegiados de circuito.

La justicia administrativa en México, en su trayectoria por el tiempo, y a esta fecha, ha llegado a representar indudablemente, uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el estado de derecho, integrada a lo que debe o debiera ser, un extenso mundo de garantías jurídicas para los gobernados, frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder de la administración pública.

El contencioso administrativo de México desarrollado ahora por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, así como por la teoría y la práctica jurídica nacionales, obedece como corresponde, a una expresión natural, a una expresión lógica e histórica, de una forma de conciencia social, configurada y esculpida por el proceso histórico del país, interpretada responsablemente y por encima de motivaciones vacías, de tipo teorizante y especulativo.

En México, la experiencia cotidiana en los diversos ámbitos de lo social, nos ratifica el encuentro constante con el Estado y sus instituciones de gobierno, y precisamente en el campo de los actos administrativos.

Actos administrativos en cuya pluralidad –se observa- generan posibilidades o realidades diversas que pueden vulnerar o vulneran los derechos de los particulares, los derechos de los gobernados.

Ante tales situaciones, ante tales realidades objetivas, cobra la mayor relevancia la existencia de un control autónomo, independiente y pleno; y además que sea especializado para la defensa del derecho y de los derechos públicos subjetivos, mediante la jurisdicción contenciosa administrativa, llevada a la práctica a través de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y por supuesto, independientes de las autoridades administrativas.

El desarrollo económico, social, político y cultural de nuestro país, nos sigue demostrando la evolución permanente de las necesidades -cualitativa y cuantitativamente- que afloran al impacto inevitable de las cambiantes condiciones históricas de la vida nacional y en los diversos ámbitos que la conforman; dinámica singular ésta, que se traduce en el desbordamiento de cada vez mayores requerimientos, tanto del poder administrador como de los administrados, en todas direcciones y consiguientemente en el acentuado crecimiento del número de los actos de la administración pública activa, así como de la cantidad y variedad de las resoluciones de esa administración.

La doctrina y la práctica jurídica mexicana, tratan con una gran profundidad, dedicación y seriedad desde sus inicios, la evolución y trayectoria ascendente del tema de la justicia administrativa y sus tribunales, creados especialmente para el efecto. Absolutamente autónomos y especializados. Y además independientes totalmente, tanto de la Administración activa como del Poder Judicial de estructura, logrando así con ello, alcances por demás significativos y ensanchando el horizonte para su perfeccionamiento.

El Estado mexicano en sus propósitos de alcanzar a plenitud una sociedad cada vez más justa, ha establecido constitucionalmente, firmes limitaciones a quienes detentan y ejercen el poder administrativo.

Los Tribunales Contencioso Administrativos, tanto en el orden federal, como en el orden estatal, y por supuesto en el Distrito Federal, son responsables de garantizar la legalidad que debe imperar en el marco de un estado de derecho.

Lo anterior, ha redundado sin duda en el fortalecimiento de la armonía social, y en la firmeza de las relaciones que deben existir en todo estado democrático, entre gobierno y administrados. La noción de orden público, como propósito de estado, independientemente de las diferencias axiológicas que puedan existir en las diversas legislaciones, es la que lo impulsa como fuerza rectora del derecho positivo.

Debe señalarse que la subordinación del Estado al derecho, se da como un empeño fundamental y permanente en el contencioso administrativo mexicano, para lograr entre otros alcances, extinguir el carácter subjetivo de las resoluciones o los actos administrativos que emite el poder administrador.

Finalmente, considero que debe concluirse que el contencioso administrativo Mexicano con su orden jurisdiccional especializado, autónomo e independiente, fue conceptualizado y opera en la práctica, como una firme política de Estado, y sobre todo la presencia de tribunales en materia contencioso administrativa en todos los distritos garantiza el libre acceso a dichos tribunales, por lo que en esas condiciones, se incorpora con el rango que tiene dentro de la Constitución de la República, para mantenerse en esa calidad o jerarquía siempre ascendente, en la vida pública nacional.

4.3 El caso de El Salvador

En El Salvador la competencia es sumamente novedosa. Así tenemos que la Constitución de 1950 establecía la posibilidad de la creación de un tribunal de esa naturaleza; sin embargo, es hasta 1979 donde la norma secundaria le da vida a dicha aspiración constitucional, constituyendo uno de los más importantes sucesos forenses en el derecho público salvadoreño del siglo pasado, ya que antes de esa fecha, el derecho administrativo se circunscribía a establecer las facultades y competencias del Estado para efectos de administrar; no obstante (aparte del amparo), no existía un mecanismo idóneo que permitiera impugnar los actos administrativos que implicaran la vulneración a un derecho subjetivo o un interés legítimo de un administrado.

Aun y cuando se tuvo el acierto de apartarse del sistema francés e incluir al tribunal contencioso administrativo dentro del Órgano Judicial, el devenir del tiempo ha demostrado que la fórmula procesal utilizada para adaptar el contencioso administrativo, no fue la más eficaz, ya que al estilo de un proceso de amparo, que tiene una larga tradición en El Salvador desde 1886, se calcó su trámite, tal como si se tratara de un "amparo de legalidad", creando una sala dentro de la Corte Suprema de Justicia, otorgándole dicha competencia con un procedimiento en que las autoridades administrativas ejercen directamente su apología jurídica por medio de informes,

teniendo el proceso la particularidad de darle intervención al Fiscal General de la República para que represente los intereses del Estado y la sociedad.

Si bien es cierto que en el plano teórico la tutela contra los actos administrativos de forma judicial nace en 1979, el verdadero auge de la justicia administrativa surge a finales de la década de los noventa, situación que aún está presente y se acrecienta cada vez más y ello se debe a que los temas de derecho administrativo son los prevalentes en la actualidad. A guisa de ejemplo podemos citar: la privatización de los servicios públicos, las atribuciones de los entes reguladores de los servicios públicos, los conflictos de competencia entre la administración central y municipal, la tutela efectiva de los derechos de los consumidores o usuarios, etc.

Esta temática requiere de forma impostergable que el ordenamiento jurídico salvadoreño esté provisto de un cauce procesal moderno y sobre todo ajustado a la realidad y, además, que sea idóneo, que le permita a los particulares y a la administración pública, gozar de una verdadera tutela judicial efectiva a sus pretensiones. Por todo ello el proceso contencioso administrativo amerita de una seria revisión y análisis, a efecto de identificar todas aquellas disposiciones que vuelven nugatoria la defensa de los derechos de los particulares frente a la actuación ilegal de la administración.

En la actualidad, la Corte Suprema de Justicia estudia un anteproyecto de reformas a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que se vuelve importante hacer un breve análisis de sus principales novedades:

1. Ampliación sobre las actuaciones administrativas sujetas a control.

Se prevé la posibilidad de que estén sujetas a control judicial las siguientes actuaciones de la administración central: a) Las disposiciones generales dictadas por la administración pública; b) las vías de hecho; c) los actos dictados en relación con cuantas cuestiones planteen los contratos administrativos y entre ellas, las relativas a la validez, disolución, interpretación y ejecución de los mismos; d) los actos dictados por los concesionarios de los servicios públicos, que impliquen el ejercicio de potestades

administrativas; e) la inactividad de la administración pública, cuando en virtud de un acto o contrato esté obligada a realizar una prestación concreta y determinada a favor de una persona; y f) excepcionalmente, los actos políticos, en lo que se refiere a sus elementos reglados y a la indemnización que resultare procedente.

Es necesario hacer mención que en la ley vigente, la única providencia de la Administración que es competencia del contencioso administrativo es el acto administrativo, entendido éste como aquella declaración unilateral de voluntad o de juicio dictada por la administración pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria.

Se considera oportuno en El Salvador ampliar la competencia del tribunal al conocimiento de la acción directa en contra de los reglamentos, instructivos y ordenanzas dictados por las administración pública, así como el conocimiento sobre los actos materiales de la misma contrarios a la legalidad, los contratos administrativos y los actos de los concesionarios de los servicios públicos; sin embargo, estimamos inconveniente que los tribunales puedan conocer, aun de forma limitada, de los llamados actos políticos, ya que situaciones tales como el plan de gobierno, la conducción de las relaciones internacionales, las decisiones relativas a la defensa del estado y la seguridad interna son atribuciones que, a raíz de la ambigüedad que resulta de la disposición, pueden ser objeto de injerencias indebidas al principio de división de las funciones de los órganos del estado, puesto que la dimensión de los elementos reglados de los actos políticos pudiera estar sujeta a diversas interpretaciones de acuerdo al operador del derecho que juzgue el acto.

2) La legitimación activa.

Según el anteproyecto, estarán legitimados para iniciar la acción: i) Las personas naturales y jurídicas titulares de un derecho subjetivo que se considere infringido o quien tuviere un interés legítimo, individual o colectivo en ello; ii) las entidades administrativas para impugnar los actos o disposiciones dictadas por otra entidad administrativa, cuando afecten su competencia o sus derechos; iii) la administración

pública para impugnar sus propios actos en vía de proceso de lesividad; y iv) los funcionarios titulares del Ministerio Público en los casos que determine la ley.

La ley vigente no regula el interés colectivo como un mecanismo que permita el ejercicio de la acción contencioso administrativa, lo que viene a constituirse en una novedad en el proceso; no obstante, creo que debe analizarse la pertinencia de incluir tal interés, dado que al igual como sucede con los llamados "intereses difusos", se puede llegar a confundir con la acción popular y terminar convirtiéndose en un verdadero obstáculo para el desarrollo de la labor administrativa del estado.

En lo que respecta a la legitimación otorgada a la Administración Pública para impugnar actos de otras entidades administrativas, la jurisprudencia de la sala de lo contencioso administrativo ha sostenido que existe tal posibilidad, aunque debe manifestarse que la ley actual no lo regula de forma expresa.

3) Legitimación pasiva.

El anteproyecto señala que la acción contencioso administrativa procede contra el funcionario, autoridad o entidad de quien proviniera la actuación o inactividad que se impugna, estableciendo que cuando se trate de actos sujetos al control de una entidad superior, y éstos fueren confirmados, la demanda se entablará contra el funcionario o autoridad que dictó la actuación fiscalizada y contra aquél que la confirmó en vía de recurso. En el caso de que el acto fuere modificado o revocado, la demanda se entablará únicamente contra el funcionario o autoridad que conoció del recurso. Asimismo, puede ejercitarse la acción contra los concesionarios de servicios públicos, cuando ejerzan potestades administrativas.

Concerniente a lo anterior, no comparto que la legitimación pasiva sea conferida al órgano-persona (el funcionario o autoridad), sino que la misma debe ser otorgada al órgano-institución, es decir, a la administración pública como entidad, ya que ésta es la emisora de las resoluciones sujetas a control y no el funcionario en sí, el cual no actúa en su carácter personal sino en representación de una entidad gubernamental.

En cuanto a que están sujetas a control las entidades superiores cuando confirmen actos a través de un recurso administrativo, creemos que dicha situación es únicamente aclaratoria e incluso innecesaria.

Consideramos de vital importancia el hecho de que se incluya que los concesionarios de los servicios públicos serán sujetos de control por parte del tribunal contencioso administrativo, pues no debemos olvidar que, por mandato constitucional, el estado debe velar por los intereses de los consumidores o usuarios (Art. 101 inciso 2º Cn.), realidad que en estos momentos, ante las diversas concesiones y privatizaciones de los servicios públicos, cobra una gran relevancia.

4) Tribunales competentes.

El anteproyecto conserva las salas de lo contencioso administrativo, pero además pretende crear tres tribunales regionales de primera instancia de lo Contencioso Administrativo.

Dicha sala tendría competencia para conocer de la impugnación de los actos dictados por los órganos fundamentales del Estado, el Ministerio Público, el Consejo Superior de Salud Pública, el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Cuentas de la República y los llamados entes reguladores; asimismo, podrá conocer del recurso de revisión contra las sentencias proveídas por los juzgados de lo contencioso administrativo, de la impugnación directa de disposiciones generales emanadas por la administración pública y de las actuaciones impugnadas por ésta vía proceso de lesividad.

En lo referente a los juzgados regionales de primera instancia de lo contencioso administrativo, el anteproyecto les otorga competencia para conocer de los actos emanados de todos los demás órganos que no están mencionados anteriormente, siempre que la cuantía de la acción no supere el monto establecido por la ley, en cuyo caso conocerán las salas de lo contencioso administrativo.

No obstante que resulta necesaria la creación de salas del tribunal de lo contencioso administrativo para conocer sobre la impugnación de actos administrativos de menor cuantía, algunos creen que las decisiones de dichos tribunales deberían ser inimpugnables, con el propósito de no generar dilaciones indebidas en la tramitación de la justicia administrativa, pues aducen que los particulares se verán condenados a que, luego de un largo trámite ante la administración, deberán posteriormente enfrentar un proceso judicial extenso. Aunque en contraposición a dicha postura, también debe valorarse que en la mayoría de procedimientos en sede administrativa, no existe una verdadera contención y la administración en muchos de los casos termina resolviendo a su conveniencia.

En lo referente a la competencia conferida a la sala del tribunal de lo contencioso administrativo, sería conveniente plantearse la idea de crear una estructura administrativa que contenga más de una instancia, puesto que contra las sentencias definitivas que emita no se admite otro recurso que no sea el de aclaración, cuando es ésta a quien compete conocer de las controversias administrativas de superior cuantía, y además se pronuncia sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades de mayor jerarquía dentro de la organización administrativa del estado.

5) Medidas cautelares.....

6) Modificaciones en el procedimiento.....

7) Ámbito de la sentencia.....

4.4 Conclusión

El propósito de este análisis comparativo de la situación del proceso Contencioso administrativo, es el de resumir de una forma clara y concisa los aspectos más relevantes del anteproyecto de reformas a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en El Salvador, y ver el éxito que ha tenido en la administración de justicia en el ámbito de la administración pública en México, pues resulta de gran importancia su divulgación, principalmente en los sectores de la sociedad interesados

en la regulación de la función administrativa del Estado, dado que es ante esta jurisdicción en donde los particulares tienen la opción de acudir y tener libre acceso a los tribunales de justicia y a que las decisiones de la administración pública sean revisadas por una entidad especializada e imparcial.

Para finalizar, cito lo que señala Eduardo García de Enterría, en el editorial de fecha 20 de febrero de 1998 de la revista francesa *L' Actualité juridique Droit Administrati*: "El contencioso administrativo está enfermo. Todos los especialistas lo han diagnosticado así."; en tal sentido, es apremiante buscar una cura que nos dé un contencioso administrativo sano y rejuvenecido.

En virtud de tal aseveración por parte de García de Enterría la cura que propone la presente tesis es la creación de nuevas salas de lo contencioso administrativo para solventar en buena parte el alto grado de concentración y saturación que sufre nuestro sistema de justicia en materia administrativa.

CONCLUSIONES

1. El Estado contemporáneo, dadas sus actuales atribuciones, ha expandido sus funciones en forma tal que, en algunas ocasiones, puede afectar indebidamente la esfera jurídica de los administrados, para lo cual se tiene como paliativo a tal situación el procedimiento administrativo.
2. La justicia administrativa es un conjunto de instrumentos procedimentales, administrativos y judiciales, que tienen por objeto la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados con respecto a la actuación de los órganos administrativos.
3. La jurisdicción administrativa es la función encomendada a los órganos estatales, para que, en forma imparcial, independiente y objetiva resuelva las controversias que se susciten entre los administrados y las autoridades administrativas.
4. Existe una sobre saturación de casos en la Sala Primera del Tribunal de lo contencioso administrativo por lo que se hace necesario la implementación de nuevas salas para la sustentación de los casos excedentes, y que la duración en la resolución de otras acciones se hagan en un plazo razonable.

RECOMENDACIONES

1. Crear nuevas salas del tribunal de lo contencioso administrativo basados en la experiencia tomada de otros países para la implementación de dicho proyecto.
2. Se hace necesario que la Corte Suprema de Justicia de la República de Guatemala creé Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que posteriormente los magistrados de las salas en mención sean nombrados por el Congreso de la República de Guatemala.
3. Es importante que las salas a crear se instalen en los departamentos de la República de Guatemala, para un mejor y libre acceso a los tribunales de justicia.
4. Que en base a las estadísticas mostradas en los anexos en las que se muestra la saturación procesal de la Sala Primera del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Estado priorice su política presupuestal en torno al fortalecimiento del Organismo Judicial para que este a su vez, fomente el descongestionamiento de los órganos jurisdiccionales, y de esa manera se cumplan con el principio constitucional de libre acceso a los Tribunales de Justicia.
5. Basados en el análisis de los sucedido en México y El Salvador si es factible y procedente la implementación de nuevas salas en el tribunal de lo contencioso

administrativo, para resolver con eficiencia las demandas bajo conocimiento, tomando en cuenta dichas experiencias.

6. Que todas las dependencias del sector público, resuelvan dentro de los plazos legales, los recursos administrativos.

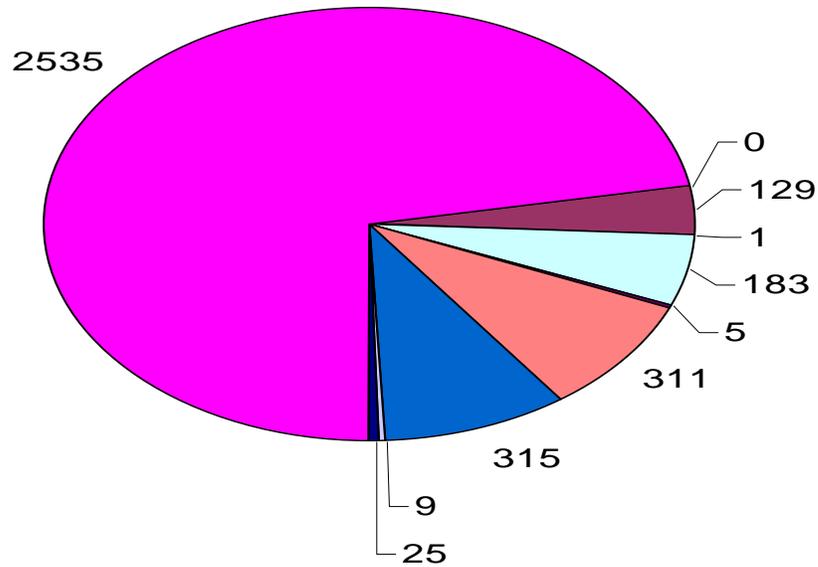
ANEXO

ANEXOS:

Para mejor comprensión de la justificación del presente trabajo de investigación, consideré oportuno, solicitar directamente al Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial por sus siglas **CENADOJ**, las estadísticas en relación al trabajo desarrollado en la Sala Primera de lo Contencioso Administrativo de la República de Guatemala. La Jefatura del Centro en mención, me proporcionó los datos de los años 2,005 y 2,006 en torno a los casos ingresados, audiencias, resoluciones judiciales, impugnaciones originadas dentro de la sala en mención y la interposición de acciones constitucionales dentro de los procesos, resultados por medio de los cuales pude constatar, la saturación procesal de la Sala Primera del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la República de Guatemala.

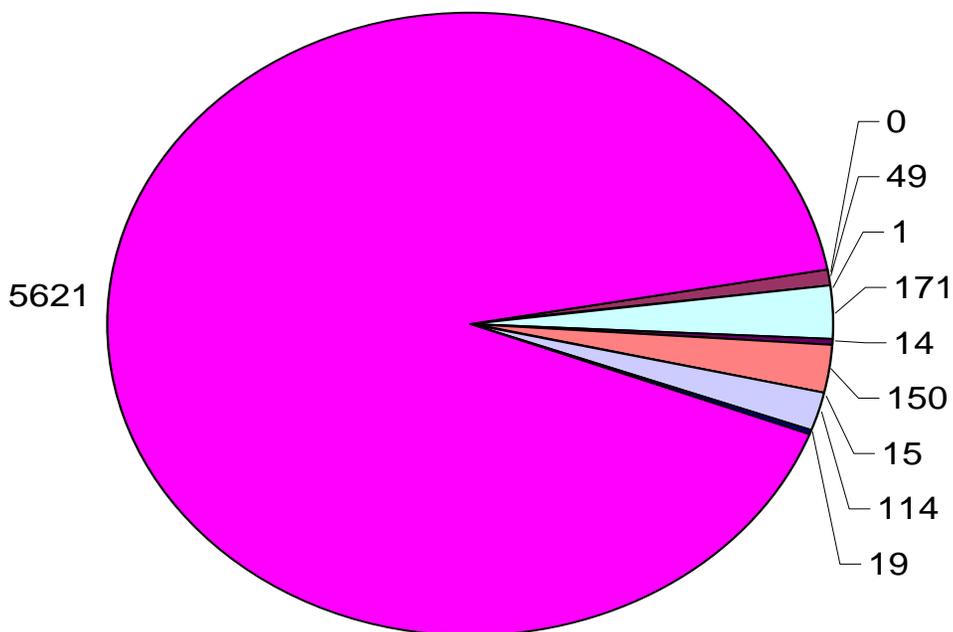
Es alarmante la necesidad de la Administración de justicia en fomentar lógicamente, con un significativo aumento del presupuesto general asignado al Organismo Judicial, una descentralización y creación de más Salas y juzgados, no solamente en el ramo Administrativo, que es el tema objeto de análisis del presente trabajo, sino de toda la Administración de Justicia, evitando la saturación procesal que genera como consecuencia, deficiencias que impiden la eficiencia en la Administración de Justicia, facultando el acceso a la misma para así consolidar la credibilidad del ciudadano en la Justicia y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

**ACTUACIONES PROCESALES EN EL AÑO 2005
SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**



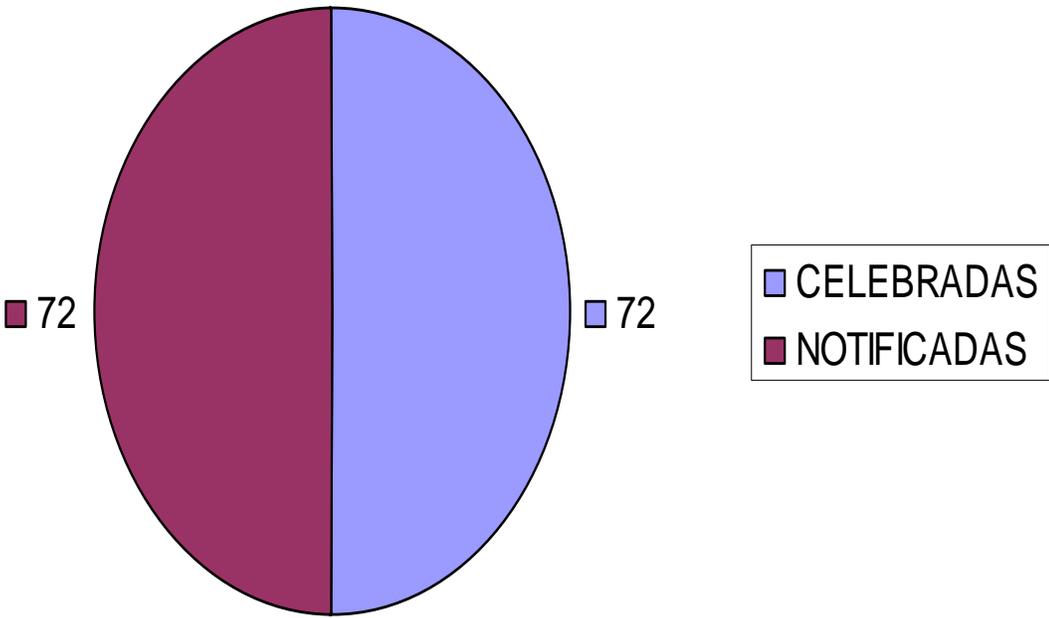
EXCUSAS Y RECUSACIONES	DESPACHOS
VISTAS PUBLICAS	VISTAS CELEBRADAS
AUTOS PARA MEJOR FALLAR	EJECUTORIAS
REMISIONES	PROCESOS RECHAZADOS
PROVIDENCIAS CAUTELARES	NOTIFICACIONES

**ACTUACIONES PROCESALES EN EL AÑO 2006
SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**



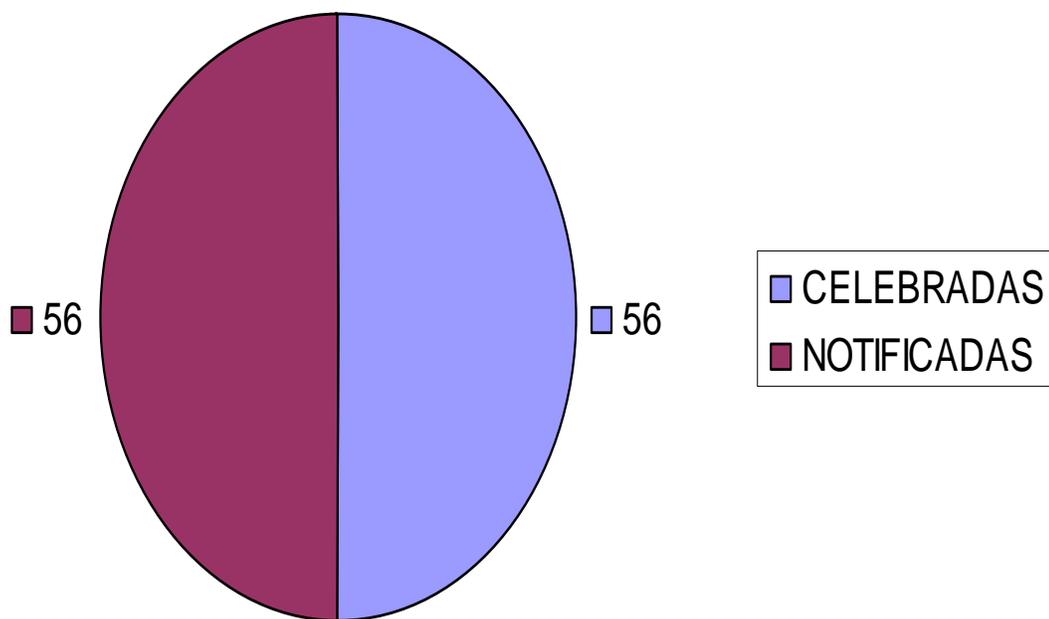
- EXCUSAS Y RECUSACIONES
- DESPACHOS
- VISTAS PUBLICAS
- VISTAS CELEBRADAS
- AUTOS PARA MEJOR FALLAR
- EJECUTORIAS
- REMISIONES
- PROCESOS RECHAZADOS
- PROVIDENCIAS CAUTELARES
- NOTIFICACIONES

AUDIENCIAS EN EL AÑO 2005
SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



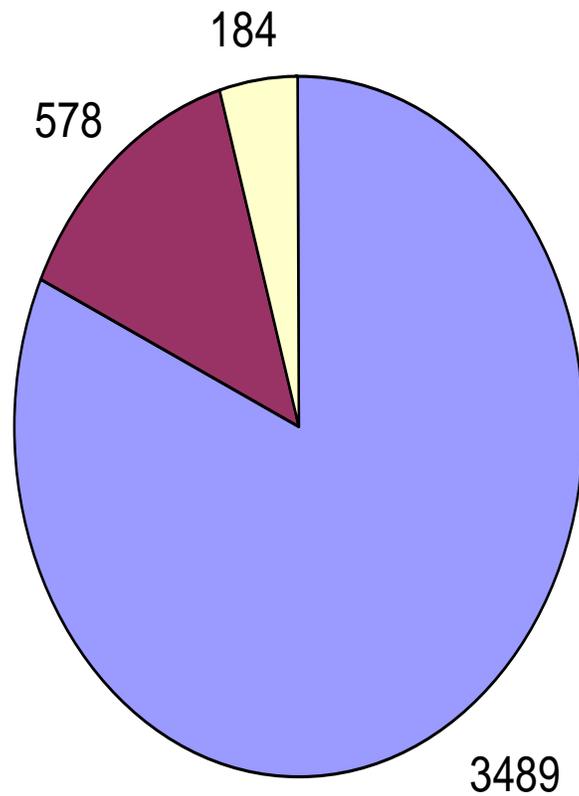
AUDIENCIAS EN EL AÑO 2006

SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



RESOLUCIONES JUDICIALES EN EL AÑO 2005

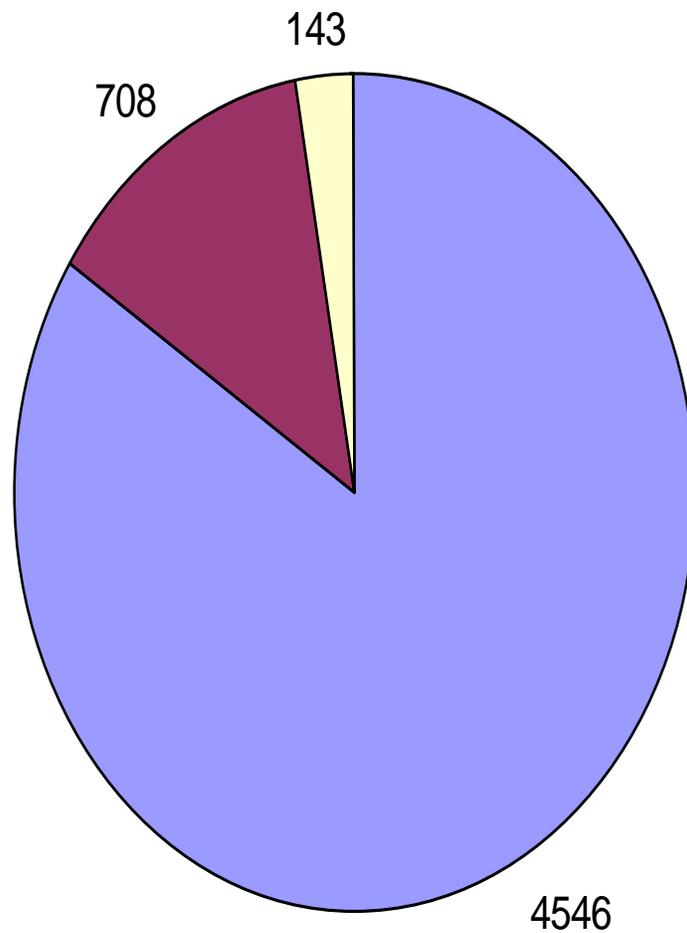
SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



■ DECRETOS ■ AUTOS ■ SENTENCIAS

RESOLUCIONES JUDICIALES EN EL AÑO 2006

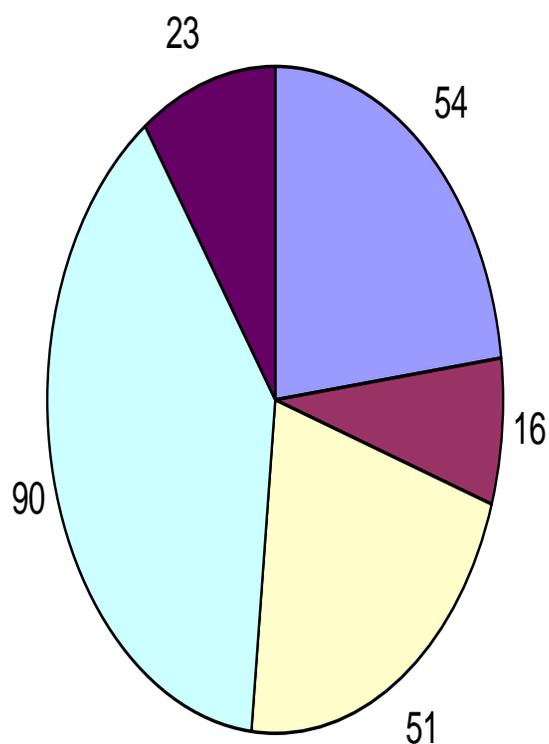
SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



■ DECRETOS ■ AUTOS ■ SENTENCIAS

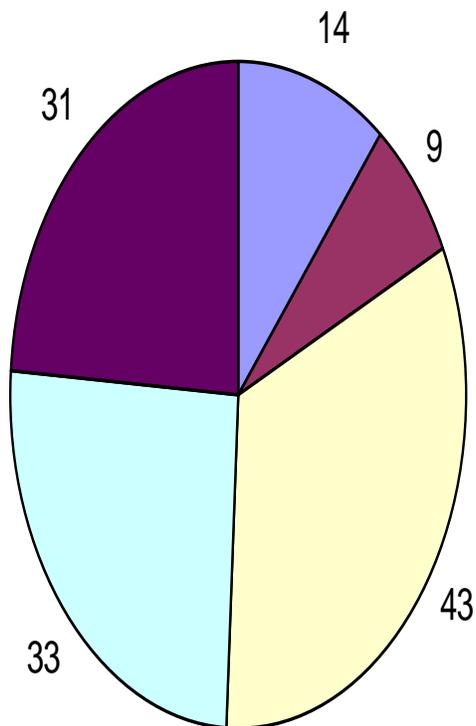
IMPUGNACIONES EN EL AÑO 2005

SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO



IMPUGNACIONES EN EL AÑO 2006

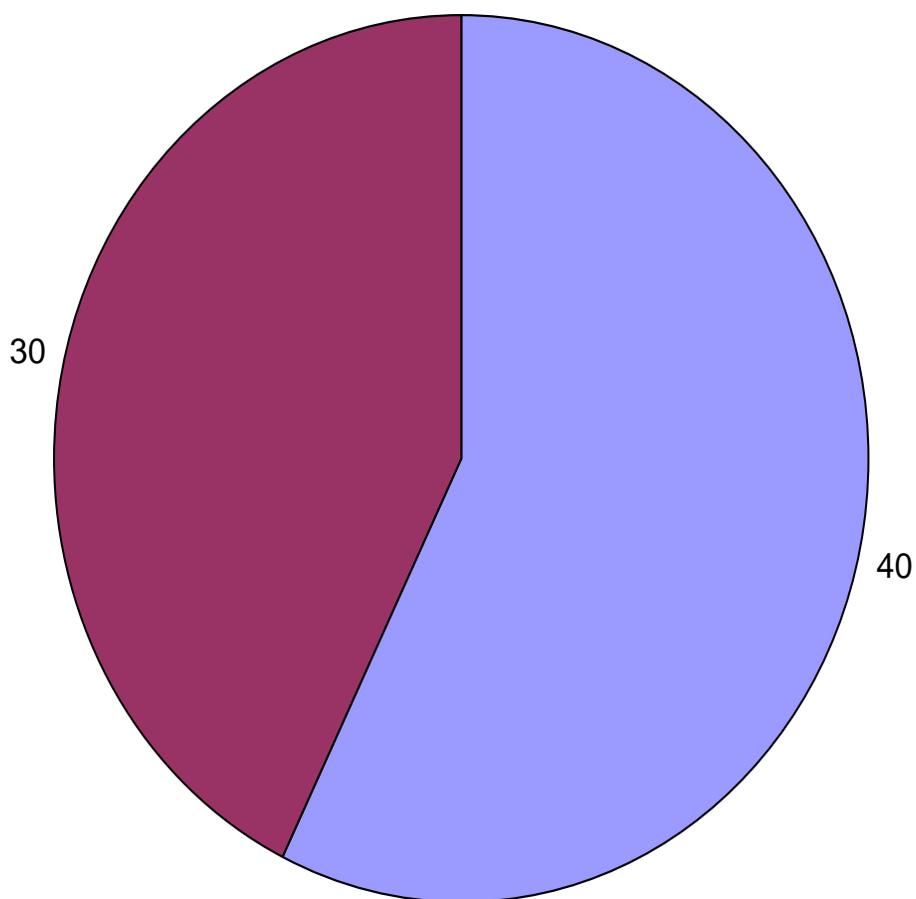
SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



- ACLARACIONES INGRESADAS
- AMPLIACIONES INGRESADAS
- REVOCTORIAS INGRESADAS
- REPOSICIONES INGRESADAS
- NULIDADES INGRESADAS

ACCIONES CONSTITUCIONALES EN EL AÑO 2005

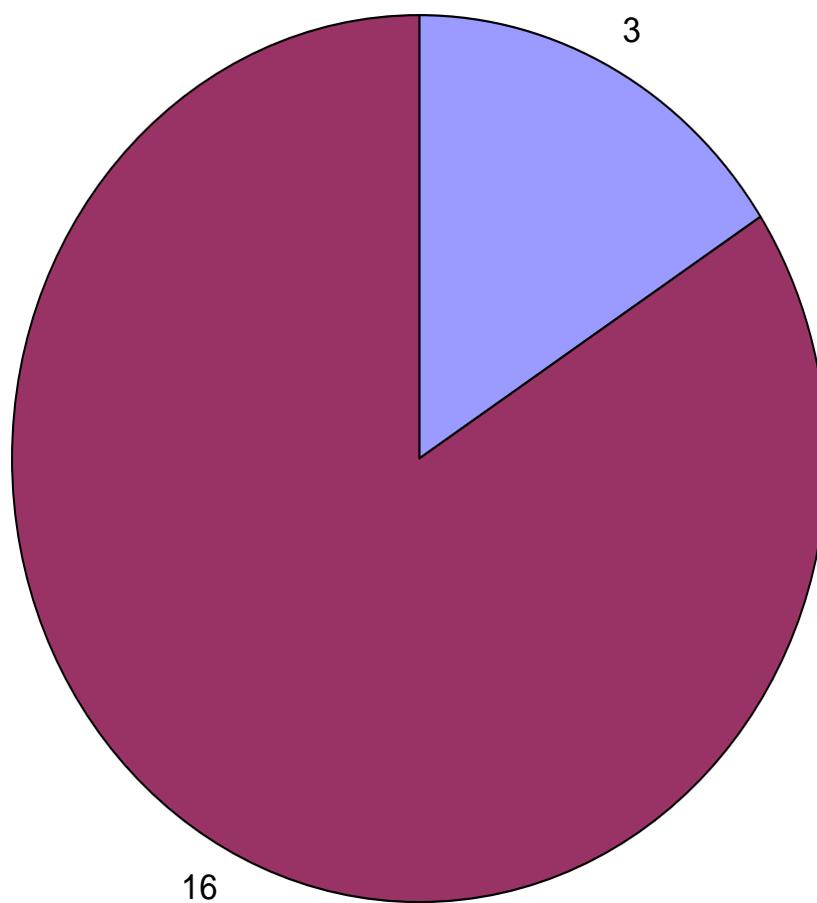
SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO



■ AMPAROS INGRESADOS ■ INCONSTITUCIONALIDADES

ACCIONES CONSTITUCIONALES EN EL AÑO 2006

SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO



■ AMPAROS INGRESADOS ■ INCONSTITUCIONALIDADES

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ GENDIN, y BLANCO, Sabino. Derecho Administrativo. 4 tomos, Editorial

Bosch. Barcelona, 1963.

BIELSA, Rafael. La Función Pública, Caracteres Políticos y Jurídicos. La Moralidad

Administrativa. Editorial Roque de Palma. Buenos Aires, 1972.

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. 3ª. Edición. Editorial de Palma.

Buenos Aires, 1963.

CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. Derecho Administrativo I, editorial fénix.

Guatemala 2,003.

CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. El Silencio Administrativo y sus efectos en

Guatemala. Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 1984.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. Derecho Administrativo. INAP. Guatemala, 1990.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima segunda

edición, 2,001. Editorial Espasa Calpe, S. A.

Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de Torres, nueva edición

actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas.

Editorial Heliasta S.R.L. 1,993.

DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. 6 tomos. 2ª. Edición. Editorial Plus Ultra.
Buenos Aires, 1974.

DROMI, José Roberto. Instituciones del Derecho Administrativo. Editorial de Palma.
Buenos Aires, 1973.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, D.F. 1985.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Sistemas de Organización en la Administración Pública.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de
Guatemala. Guatemala, 1992.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. La Relación Funcional. Facultad de Ciencias Jurídicas y
Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 1992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Los Actos Administrativos. Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala,
1992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Los Servicios Públicos y los Contratos Administrativos.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de
Guatemala. Guatemala, 1992.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. 2do. Tomo, Segunda
Edición. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1966.

LEGISLACIÓN:

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

1986.

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

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

Ley de Orden Público. Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto Gubernativo 119-96 y sus reformas.

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

Código Tributario. Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Servicio Civil. Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala.

Convenio Centroamericano para la protección de la Propiedad Industrial.