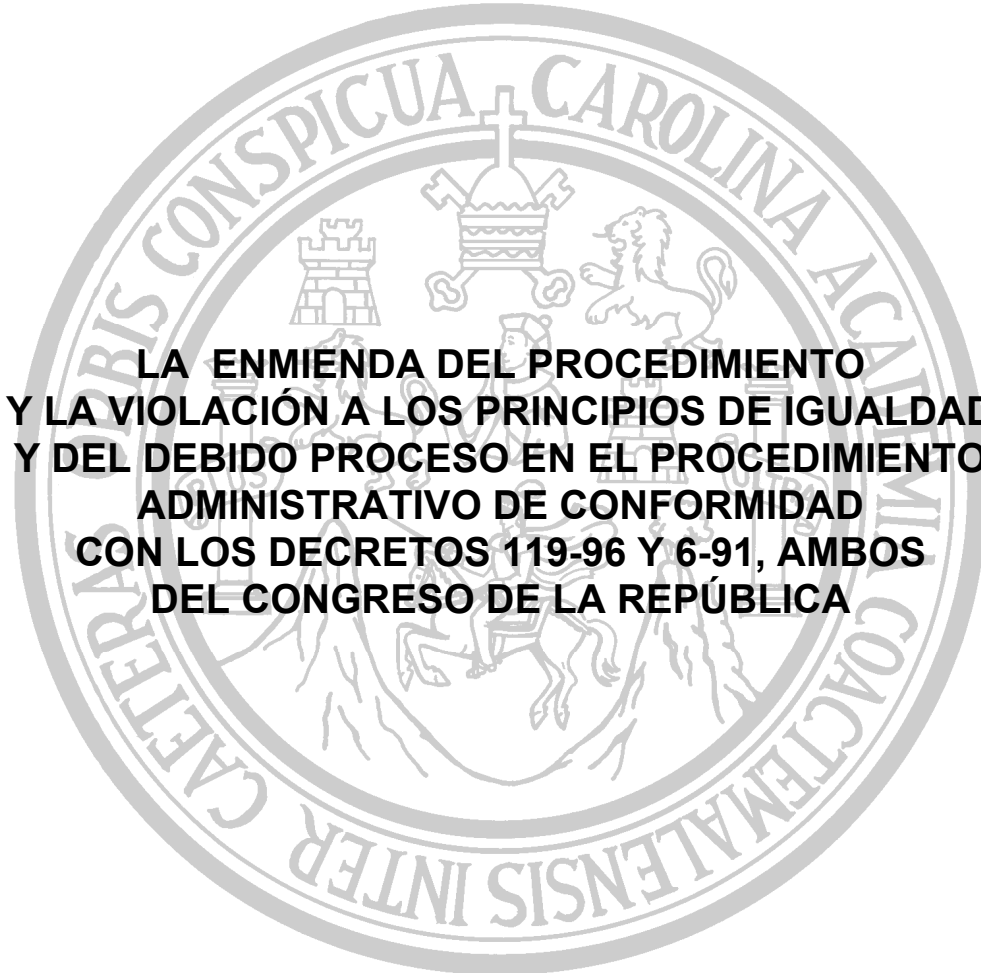


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by a castle on the left and a lion on the right. Below the shield is a figure on horseback. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin motto "SIBI CONSPICUA CAROLINA ACATEMA COACTEMALENSIS INTER CAETERA".

**LA ENMIENDA DEL PROCEDIMIENTO
Y LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD
Y DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE CONFORMIDAD
CON LOS DECRETOS 119-96 Y 6-91, AMBOS
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

DORIS DE MARÍA SANDOVAL ACOSTA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2009.

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

**LA ENMIENDA DEL PROCEDIMIENTO Y LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS
DE IGUALDAD Y DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE CONFORMIDAD CON LOS DECRETOS 119-96 Y 6-91,
AMBOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

TESIS

**Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Por
DORIS DE MARÍA SANDOVAL ACOSTA**

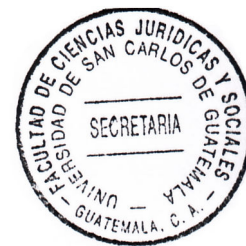
Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto de 2009.



**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE 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. Marco Vinicio Villatoro López |
| VOCAL V: | Br. Gabriela María Santizo Mazariegos |
| SECRETARIO: | Lic. Avidán Ortiz Orellana |

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

| | |
|-------------|-----------------------------------|
| Presidente: | Lic. Carlos Alberto Godoy |
| Secretario: | Lic. Rodolfo Giovanni Celis López |
| Vocal: | Lic. David Sentes Luna |

Segunda Fase:

| | |
|-------------|-------------------------------------|
| Presidente: | Lic. David Sentes Luna |
| Secretario: | Lic. Byron Oswaldo de la Cruz López |
| Vocal: | Lic. Carlos Enrique Palma Lobo |

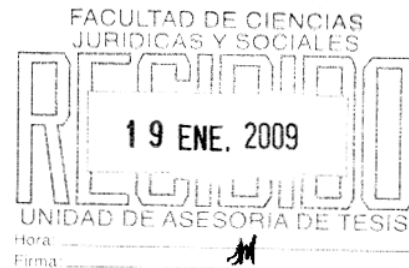
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

M.A. CORALIA CARMINA CONTRERAS FLORES DE ARAGON
Boulevard Sur 1-025 Zona 4 de Mixco, Residenciales El Pedregal del Norte
Teléfono 24374220



Guatemala, 15 de julio del año 2008

Señor Jefe
De la Unidad de Tesis
Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy
Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho



Estimado Licenciado Castro Monroy:

Por este medio me dirijo a usted, con el propósito de informarle que de conformidad con el nombramiento que se me hiciera para asesorar a la Bachiller DORIS DE MARIA SANDOVAL ACOSTA, respecto a su trabajo de tesis intitulado "LA ENMIENDA DEL PROCEDIMIENTO Y LA VIOLACION A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONFORMIDAD CON LOS DECRETOS 119-96 Y 6-91 AMBOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA", procedí a emitirle mi opinión y los arreglos que la suscrita consideró pertinentes, los cuales fueron atendidos por la Bachiller SANDOVAL ACOSTA.

El trabajo ha sido desarrollado por la Bachiller SANDOVAL ACOSTA tomando en cuenta el procedimiento administrativo y lo que sucede con la enmienda de procedimiento, aplicando los órganos administrativos la Ley del Organismo Judicial fundamentalmente, situación que no se refiere a asuntos judiciales, sino de relación de los particulares con el Estado, fundamentalmente, por lo que es interesante, por lo que considero que el referido trabajo tiene un contenido científico y la Bachiller SANDOVAL ACOSTA utilizó la metodología y técnicas de investigación adecuadas, su redacción es congruente con los hallazgos, y aceptables encuentro las conclusiones, recomendaciones y la bibliografía utilizada, por lo que considero que cumple con los requisitos que para el efecto establece el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito el presente dictamen en forma favorable.

Atentamente,

LICENCIADA
Coralia Carmina Contreras Flores
ABOGADA Y NOTARIA

M.A. CORALIA CARMINA CONTRERAS FLORES DE ARAGON
COLEGIADA ACTIVA Número 5656

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinte de enero de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JENARO OVIDIO MADRID MORALES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante DORIS DE MARÍA SANDOVAL ACOSTA, Intitulado: "LA ENMIENDA DEL PROCEDIMIENTO Y LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONFORMIDAD CON LOS DECRETOS 119-96 Y 6-91 AMBOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA".

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, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

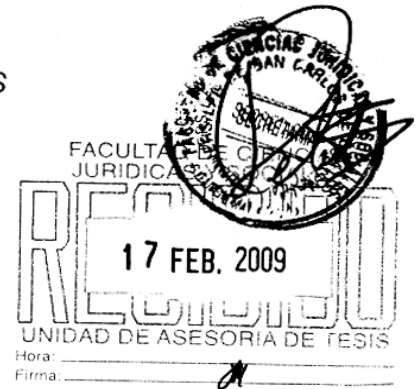


cc.Unidad de Tesis
CMCM/ragm

LIC. JENARO OVIDIO MADRID MORALES
40 Calle 3-51 Zona 8, Guatemala
Teléfono 24454375

Guatemala, 29 de enero del año 2009

Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



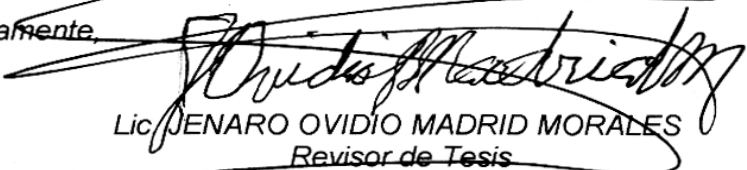
Estimado Licenciado Castro Monroy:

En Atención al nombramiento recaído en mi persona con fecha veinte de enero del año dos mil nueve, de manera atenta me permito dirigirme a usted con el objeto de hacer de su conocimiento que he leído el trabajo de tesis de la Bachiller **DORIS DE MARÍA SANDOVAL ACOSTA**, denominado **"LA ENMIENDA DEL PROCEDIMIENTO Y LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONFORMIDAD CON LOS DECRETOS 119-96 Y 6-91, AMBOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA"**. Le hice las correcciones necesarias.

En tal trabajo he podido observar que es producto del esfuerzo de la mencionada bachiller, toda vez que es un trabajo sumamente responsable y revestido de suficientes rasgos científicos sobre los métodos analítico, sintético, inductivo y deductivo y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica que se menciona en el trabajo, los cuales son congruentes con el tema y que estimo servirán de un buen aporte a la biblioteca de nuestra distinguida facultad y también para cualquier lector que desee cultivar y mejorar su acervo cultural.

Por lo anterior, considero que la mencionada tesis cumple con los requisitos de forma y de fondo establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a la investigación realizada por la bachiller Doris de María Sandoval Acosta, la cual cumple con la metodología y técnicas de investigación, así como una redacción adecuada, siendo las conclusiones, recomendaciones y bibliografía acordes al tema relativo a la enmienda del procedimiento y la violación a los principios de igualdad y del debido proceso en el procedimiento administrativo de conformidad con los decretos 119-96 y 6-91, ambos del Congreso de la República.

Respetuosamente,


Lic. JENARO OVIDIO MADRID MORALES
Revisor de Tesis
Colegiado Activo Número 1688

JENARO OVIDIO MADRID MORALES
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diecisiete de junio del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante DORIS DE MARÍA SANDOVAL ACOSTA, Titulado LA ENMIENDA DEL PROCEDIMIENTO Y LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONFORMIDAD CON LOS DECRETOS 119-96 Y 6-91, AMBOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/slh



DEDICATORIA

- A DIOS: Ser supremo por darme sabiduría, bendiciones y ser la luz que guía mi camino hacia la culminación de mi carrera profesional.
- A MIS PADRES: JOSÉ ALBERTO SANDOVAL Y MARCELA ACOSTA ALARCÓN, como agradecimiento a su ejemplo de honestidad y trabajo por enseñarme el camino correcto por el cual debo seguir mi vida. Con amor y respeto.
- A MI FAMILIA: MARIUS PEÑA KLÉE y MARTITA con cariño y afecto por su apoyo y colaboración, en especial a mi hija MARÍA FERNANDA PEÑA SANDOVAL por el tiempo que no le dediqué mi triunfo es para ella con amor y que le sirva como ejemplo a seguir.
- A MIS HERMANOS: OFE, JANETH, SANTOS, POLA, MARVIN ORLANDO, MARITZA, ESTUARDO Y MAGALI, por llenarme de fortaleza y cariño.
- A MIS SOBRINOS: MIKEL, BRYAN y ANDREA que sea para ellos un ejemplo a seguir.
- A LOS LICENCIADOS: Licenciadas CAROLINA GRANADOS y CORALIA CARMINA CONTRERAS FLORES, Licenciados DAVID SENTES LUNA, LUIS CÉSAR LÓPEZ PERMOUNT, CARLOS ALBERTO GODOY, VÍCTOR MANUEL ÁLVAREZ, RICARDO ALVARADO SANDOVAL y GENARO OVIDIO MADRID por su apoyo, confianza y colaboración.
- EN ESPECIAL: A los Licenciados MANUEL VICENTE ROCA MENÉNDEZ Y MANUEL VICENTE ROCA ORELLANA por sus consejos, cariño y apoyo incondicional, fue posible alcanzar esta meta.



A MIS AMIGOS:

ANGELITA FLORES ROGEL, LICELY GÓMEZ, SANDRA BARRERA, MELINA ABREGO, BRENDA LANDAVERRY, NORMA SANTOS, MANUEL GONZÁLEZ, HAROLD PÉREZ, EDÍN TANCHEZ, ÁNGEL IXCAYAU, CARLOS y ALVARITO HERNÁNDEZ por su cariño, apoyo y comprensión.

CON CARIÑO:

En especial a YADIRA ARRIAGA por su inquebrantable apoyo y por compartir conmigo las penas y alegrías.

A LA TRICENTENARIA
Y GLORIOSA:

Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser el centro de mi formación académica como profesional del derecho.

A todos ustedes que me acompañan en este acto que con su apoyo y bondad permitieron la culminación de mi carrera profesional.



ÍNDICE

Pág.

| | |
|-------------------|---|
| Introducción..... | i |
|-------------------|---|

CAPÍTULO I

| | |
|---|----|
| 1. La administración pública..... | 1 |
| 1.1. Definición..... | 1 |
| 1.2. Fuentes de la administración pública..... | 8 |
| 1.3. Elementos de la administración pública..... | 10 |
| 1.4. Características de la administración pública..... | 13 |
| 1.5. Pasos de la administración pública..... | 14 |
| 1.6. Principios fundamentales de la administración pública..... | 16 |
| 1.7. Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad..... | 17 |
| 1.8. El derecho administrativo..... | 17 |
| 1.8.1. Definición..... | 17 |
| 1.8.2. Principios del derecho administrativo..... | 21 |
| 1.8.3. Características del derecho administrativo..... | 22 |

CAPÍTULO II

| | |
|--|----|
| 2. Sistemas o técnicas de organización administrativa..... | 23 |
| 2.1. La centralización..... | 23 |
| 2.1.1. Características de la centralización..... | 27 |
| 2.1.2. Elementos de la centralización..... | 27 |
| 2.1.3. Ventajas de la centralización..... | 27 |
| 2.1.4. Desventajas de la centralización..... | 28 |



Pág.

| | |
|---|----|
| 2.1.5. Procedimientos para establecer la centralización..... | 28 |
| 2.2. La desconcentración..... | 29 |
| 2.2.1. Criterios del concepto de desconcentración..... | 30 |
| 2.2.2. Características de la desconcentración..... | 31 |
| 2.2.3. Ventajas de la desconcentración..... | 31 |
| 2.2.4. Desventajas de la desconcentración..... | 31 |
| 2.2.5. Procedimientos para establecer la desconcentración..... | 32 |
| 2.3. La descentralización..... | 32 |
| 2.3.1. Características..... | 34 |
| 2.3.2. Ventajas de la descentralización..... | 35 |
| 2.3.3. Inconvenientes de la descentralización..... | 35 |
| 2.3.4. Control de la descentralización..... | 35 |
| 2.3.5. Clases de descentralización..... | 36 |
| 2.3.5.1. Descentralización territorial o por región..... | 36 |
| 2.3.5.2. Descentralización por servicio o institucional..... | 36 |
| 2.3.5.3. Descentralización por colaboración funcional o corporativa..... | 37 |
| 2.4. Autonomía o autarquía..... | 37 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|----|
| 3. El procedimiento administrativo..... | 41 |
| 3.1. Definición..... | 41 |
| 3.2. Clases de competencia administrativa..... | 43 |



Pág.

| | |
|--|----|
| 3.3. El proceso contencioso administrativo..... | 44 |
| 3.3.1. Origen..... | 44 |
| 3.3.2. Definición..... | 44 |
| 3.3.3. Regulación legal..... | 45 |
| 3.3.4. Características del proceso contencioso administrativo..... | 45 |
| 3.3.5. Procedencia del contencioso administrativo..... | 46 |
| 3.3.6. Principios fundamentales..... | 47 |
| 3.4. Los medios de impugnación..... | 48 |
| 3.5. Jerarquía administrativa..... | 48 |
| 3.5.1. Características de la jerarquía administrativa..... | 48 |
| 3.5.2. Potestades que origina..... | 49 |
| 3.5.3. Clases de poder o potestad de la jerarquía administrativa..... | 49 |
| 3.5.4. Clases de jerarquía..... | 50 |
| 3.6. Naturaleza jurídica del recurso administrativo..... | 51 |
| 3.7. Características de los medios de impugnación..... | 52 |
| 3.7.1. Definición de medios de impugnación..... | 52 |
| 3.7.2. Fases del procedimiento de impugnación..... | 53 |
| 3.7.3. Características de los recursos administrativos..... | 54 |
| 3.7.4. Recurso de revocatoria..... | 55 |
| 3.7.5. Recurso de reposición..... | 56 |
| 3.7.6. Procedimiento para el trámite de los recursos de revocatoria y reposición..... | 57 |
| 3.7.7. El silencio administrativo..... | 59 |



CAPÍTULO IV

| | | |
|-------|---|----|
| 4. | Análisis legal de la enmienda del procedimiento y la le necesidad de que se incluya en la ley de lo contencioso administrativo..... | 61 |
| 4.1 | Definición de enmienda de procedimiento..... | 61 |
| 4.2 | Marco Jurídico de la enmienda del procedimiento..... | 62 |
| 4.2.1 | Ley del Organismo Judicial..... | 62 |
| 4.2.2 | Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.. | 66 |
| 4.2.3 | Constitución Política de la República de Guatemala..... | 67 |
| 4.2.4 | Ley de lo Contencioso Administrativo..... | 67 |
| 4.2.5 | Código Tributario..... | 68 |
| 4.3 | Violación a los principios del debido proceso e igualdad..... | 70 |
| 4.4 | Necesidad de que se regule en la Ley de lo Contencioso Administrativo la enmienda de procedimiento..... | 74 |
| | CONCLUSIONES..... | 83 |
| | RECOMENDACIONES..... | 85 |
| | BIBLIOGRAFÍA..... | 87 |



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se deriva por el abuso de autoridad, la violación al principio de debido proceso y de igualdad al aplicar la enmienda de procedimiento en la tramitación de los expedientes administrativos en aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo al no contemplar dicha ley tal figura, ya que si se aplica dicha enmienda en caso supletorio de la Ley del Organismo Judicial se está a juicio de quien escribe, violentando el principio de debido proceso, por cuanto debe declararse la inaplicabilidad de esta última ley en la vía administrativa, porque esta ley rige única y exclusivamente para las funciones que ejercen los jueces y magistrados y no en materia administrativa.

Respecto a la definición del problema, fue imperioso determinar la necesidad que la administración pública tenga procedimientos unificados, en aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo y del Código Tributario, en cuanto a los modos o medios de resolver las situaciones al existir vicios o errores en el procedimiento que vulneren los derechos del administrado o de la administración pública de acuerdo al Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que las resoluciones de la administración pública deben ser emitidas dentro del plazo de treinta días, sin vulnerar los derechos de los administrados ni de la propia administración debiendo velar por los principios de igualdad y del debido proceso, pero que el trámite de los mismos sea de manera general.



Derivado de lo anterior, se considera necesario reformar la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que regule la aplicación de la enmienda del procedimiento en congruencia de lo establecido en el Código Tributario observando el principio de igualdad y debido proceso ambos garantizados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para una mayor comprensión, el trabajo ha sido dividido en cuatro capítulos: en el primero, se establece un breve análisis de la administración pública y el Derecho administrativo; en el segundo capítulo se establecen los sistemas o técnicas de organización administrativa; en el tercero, se establece el proceso o procedimiento administrativo y los principios que le rigen, para que en el capítulo cuarto se analicen los medios de impugnación y los recursos de revocatoria y reposición, así también se hace un análisis del marco legal planteado y los conflictos que se derivan de la aplicación de la enmienda de procedimiento, para aterrizar estableciendo la necesidad de que se incluya en la Ley de lo Contencioso Administrativo la enmienda de procedimiento.

Se utilizó el método científico, la observación, el método inductivo y, fundamentalmente el método comparativo para determinar las semejanzas y diferencias que existen entre los distintos procedimientos que regulan las leyes y reglamentos administrativos.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

1.1. Definición

La administración pública actúa también en forma refleja sobre la voluntad de los particulares con el objeto de lograr que orienten su actividad económica y social en el sentido del interés público. A esto se denomina la actividad de Fomento, en cuya virtud la administración, en lugar de recurrir al ejercicio de su potestad coactiva, protege o promueve mediante incentivos u otros mecanismos de atracción, la actividad deseada de parte de los administrados; para que el ciudadano motivado por los mecanismos de fomento al servir su interés particular sirva simultáneamente el interés público.

En un sentido lato puede definirse el servicio público como la actividad de la que es titular el Estado, orientada a la prestación de los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de necesidades de carácter colectivo. Hay quienes excluyen la actividad empresarial del Estado del objeto del derecho administrativo, cuando excede del campo de los servicios públicos para ingresar a la órbita comercial e industrial, situación en la que se rige por el derecho privado. Nosotros pensamos que esto es un error, porque el Estado no ingresa a la actividad comercial e industrial por las mismas motivaciones que el empresario privado (como, por ejemplo, el lucro personal legítimo



y respetable pero ajeno a los fines esenciales del Estado) sino por alguna razón de interés público; aún cuando el Estado-Empresario se autolimite sometiéndose a ciertas reglas del derecho privado, conserva siempre, en mayor o menor grado, la espada de Damocles de sus potestades públicas en defensa del interés público y regula, en forma más o menos preponderante, su actuación en el campo comercial e industrial por las normas del derecho público, especialmente las del derecho administrativo.

“La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento Jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, en el que se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Organismo Legislativo, Judicial y Ejecutivo), y la casi totalidad de órganos administrativos (Entidades descentralizadas y autónomas), la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las municipalidades, etc. (Las fuentes nacionales de derecho administrativo)”.¹

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece la estructura y el funcionamiento de los órganos administrativos. Además de la estructura y funcionamientos de los Organismos de Estado, la Constitución regula otros organismos de control administrativo, como La Procuraduría de los Derechos Humanos, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc. Basada en Principios fundamentales (Principios de juridicidad y legalidad).

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **V Foro iberoamericano de derecho administrativo.**



“Probados esos principios, se puede afirmar que el Estado se encuentra sometido a un orden jurídico, siendo por lo tanto Estado de Derecho; podremos entonces afirmar que las declaraciones, derechos y garantías contenidas en la Constitución son, sin distinción alguna, derechos subjetivos de los particulares, exigibles jurisdiccionalmente con, contra, o sin ley que reglamente el derecho o conceda el recurso formalmente utilizable”.²

El Estado de Guatemala se encuentra conformado por los tres organismos que son el ejecutivo, legislativo y judicial. Estos tres organismos conforman la administración pública; sin embargo, la actividad de administrar el poder público, esencialmente le corresponde al organismo ejecutivo.

Dentro de la forma de administrar, comprendida ésta como un proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado; en el caso de la administración pública, el tema resulta ser más complejo, puesto que involucra no sólo un marco jurídico en que se debe desempeñar la administración pública, sino también, la colectividad, cuya función prácticamente se materializa a través de los servicios públicos.

Entonces, a la administración pública, se le puede comprender como 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

² **Ibid.**



administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

Para Garrido Falla mencionado por Pratt, la administración pública es: “parte del criterio orgánico, la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posea competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno”.³

La administración pública es “el conjunto de instituciones estructuradas y organismos que auxilian al presidente en su tarea material y jurídica de resolver los problemas complejos del país con los escasos recursos con que se cuenta”.⁴

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (legislativo, ejecutivo y judicial), y la casi totalidad de

³ Álvarez Gendin, Sabino. **Manual de derecho administrativo español**, pág. 75.

⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 567.



órganos administrativos (entidades descentralizadas y autónomas), la cual nos da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos de Estado, la Constitución regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc.

La administración pública se encuentra conformada por órganos de la administración, y son aquellos que tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público. En conclusión, se puede decir que la administración pública debe quedar sometida a la ley, que le otorga no sólo la competencia para ejercer sus funciones, sino también comprende todo el ámbito de su intervención dentro de la sociedad guatemalteca.

Existen criterios o puntos de vista para establecer el concepto de administración pública o función administrativa del Estado a saber:

- a) **La administración como ejercicio de una actividad para la realización de fines:** Este primer grupo de conceptos se caracteriza porque su criterio definidor hace referencia a los fines que el Estado persigue al desarrollar su función administrativa.

- b) **La administración como actividad equivalente a la de gobierno:** La concepción que homologa la función administrativa con la actividad de gobierno



adolece de una amplitud excesiva, ya que hace entrar en la noción de gobierno a todas las actividades estatales. Administrar es gobernar, en este sentido, las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución son los medios para la realización de los fines estatales, y la actividad de adecuar esas funciones a los fines de administración o gobierno.

- c) **La administración como actividad subordinada a la de gobierno:** La actividad ejecutiva, conforme a una postura doctrinal, se divide en dos grandes campos: la de gobierno o planificación de las actividades y la administración como ejecución de esa elaboración y, consecuentemente, subordinada a aquélla. Según eso, la actividad política o de gobierno considera la unidad de vida del Estado, su defensa unitaria y, por consiguiente, se encuentra fuera del control jurisdiccional porque es actividad libre, ya que pone en orden los poderes estatales para su actividad. En esa virtud, el gobierno es dirección y la administración es acción complementaria.
- d) **La administración como actividad total del Estado:** Es éste un criterio sostenido por algún autor alemán que reputa a la administración como sinónimo de la actividad total del Estado para el cumplimiento de sus fines. Se parte, para ello, de dos conceptos fundamentales, a saber: la constitución como estructura o voluntad estática y la administración, como ejecución dinámica o actividad total, teleológica. La amplitud del concepto es exorbitante, porque hay que tener en cuenta que no toda actividad estatal puede ser considerada administrativa, ni sólo los órganos del Estado, como se verá más adelante, realizan labores de



administración pública, pero sobre todo, no explica con claridad qué debe entenderse por esta última.

- e) **La administración como actividad de uno de los poderes del Estado:** Con este criterio se considera que la función administrativa es la actividad realizada por el poder u organismo ejecutivo. Nace la idea en los momentos iniciales de la ciencia jurídica administrativa, la actividad de administración quedaba, en esa época referida en su conjunto a ese poder u organismo estatal.
- f) **La administración como el hacer y omitir del Estado:** Para quienes piensan así, la administración es todo aquello que el Estado hace como acción u omisión, o sea, que la actividad administrativa consiste en un continuo obrar y no en la formación de juicios lógicos, la legislación es la voluntad y la jurisdicción el pensamiento, la administración comprende todo lo que el Estado hace, pero el Estado no administra sino en cuanto aparece obrando, jamás en tanto que legisla o administra justicia, se actúa, se cumple.
- g) **La administración como función de conservación y perfeccionamiento del organismo estatal:** En la doctrina la administración como función del Estado, es la actividad de éste encaminada a procurar, conservar y perfeccionar el organismo o sea las diferentes instituciones, mediante el cual dicho Estado realiza sus fines, es, en tal concepto, función de orden, de gestión administrativa y en suma, la administración no tiene en el organismo del Estado una esfera concreta, limitada,



cuantitativamente, no es una función dependiente de un solo poder, abarca por entero toda la vida del Estado, respecto de la conservación de su organismo o sea de todas sus instituciones.

h) **La administración como actividad estatal que no es legislación ni justicia:**

Empleando un procedimiento negativo de exclusión se llega a este resultado. Desde luego que sobra razón en ese sentido, pero al acudir al médico sencillo de exclusión no se obtiene una idea precisa acerca de la función administrativa que es lo que, a la postre, interesa.

1.2. Fuentes de la administración pública

En un sentido común se dice que fuente es el principio u origen de algo y en un sentido jurídico, fuente del derecho es el fundamento, el lugar de dónde nace o se produce la norma jurídica. Las fuentes del derecho en general son: a) las fuentes históricas; b) las fuentes reales o materiales; y c) las fuentes formales. Todas ellas tienen aplicación en el derecho administrativo, en especial las denominadas fuentes formales, las cuales son “los distintos modos o formas a través de los cuales se manifiesta externa y socialmente la norma jurídica”.⁵

"Existe gran diversidad de criterios para determinar cuales son las fuentes formales en el derecho administrativo, sin embargo, en lo personal, me parece muy completa,

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, pág. 33.



relevante y aplicable a nuestro sistema administrativo, la clasificación que hace el autor Rochild, al exponer que las fuentes formales con las que opera el derecho administrativo pueden ser:"⁶

- Directas, principales o primarias: La legislación (ley constitucional y ley ordinaria administrativa); los tratados y convenios internacionales en materia administrativa; los reglamentos; los estatutos y ordenanzas; y los instructivos y circulares.
- Indirectas, auxiliares o secundarias: La jurisprudencia o doctrina legal; los usos y costumbres administrativas; los principios generales del derecho administrativo; y la doctrina científico administrativa.
- Concurrentes, posibles o terciarias: La supletoriedad y analogía de las leyes comunes; la equidad; y el precedente y la práctica administrativa.

En Guatemala la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, tomando como punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley suprema fundamental del Estado y las demás leyes constitucionales (En nuestro medio, las leyes de orden constitucional son: Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Emisión del Pensamiento y Ley de Orden Público) siguiendo en su orden las leyes ordinarias administrativas. "Estas últimas, se dictan en forma de decretos, aunque el nombre

⁶ Rochild, Alessandro. **Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés**, pág. 82.



varía dependiendo el gobierno y la época en que se emitieron, así se encuentran los decretos legislativos, los decretos del Congreso de la República, los decretos presidenciales, los decretos gubernativos y los decretos leyes".⁷

Otra fuente de gran importancia, dice el mismo autor, la constituyen los reglamentos y los acuerdos, esta última un tanto confusa en la práctica como consecuencia de que los reglamentos se publican a través de acuerdos. De éstos existen diversos tipos, según la autoridad que los dicte, de allí que se mencione de acuerdos gubernativos, acuerdos presidenciales y acuerdos ministeriales, los cuales contienen temas de variada índole, tales como: reglamentos, declaraciones, derechos, procedimientos, condecoraciones, nombramientos, exoneraciones, creación de oficinas estatales o de comisiones, definición de funciones. Las entidades descentralizadas y autónomas y los Organismos Legislativo y Judicial también emiten acuerdos dentro del campo de sus atribuciones administrativas. Las demás fuentes formales también tienen aplicación dentro de la administración pública, aunque unas mas que otras, dependiendo de las circunstancias y casos concretos.

1.3. Elementos de la administración pública

Son de dos clases:

- Factor humano:

⁷ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, pág. 102.



Para el desarrollo de la administración pública se necesita, ante todo personal bien capacitado, a través de los sistemas regulares de enseñanza ocasional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores públicos.

- Elementos esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas:

La planificación: Que debe de existir con anterioridad a cualquier trabajo con objetivo definido a fin de poder establecer una platica y actuación determinadas, formulando los programas y planes a corto y largo plazo de todo el gobierno, incluyendo los aspectos de la organización, formulación de presupuestos y las funciones relacionadas con las finanzas.

La administración de personal: Se debe tomar en cuenta la elección, educación y preparación de las personas que participan que participan en la labor administrativa definiendo claramente los deberes que a cada quien corresponden dentro de la organización, estableciendo sus responsabilidades con el mejor criterio de autoridad formal, para que respondan con el cumplimiento de sus deberes dentro de sus derechos y dentro del marco de las relaciones humanas.

Organización y métodos: Se refiere a la ordenación de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, las relaciones de autoridad, los controles y los grados de centralización y descentralización, coordinación y sistematización de los procedimientos de trabajo, a fin de mantener el equilibrio



democrático y lograr así la eficiencia dentro de la administración pública.

Relación de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativas y judicial: Siendo un sistema de gobierno integrado por tres ámbitos (legislativo, ejecutivo, y judicial), necesariamente la relación de la rama ejecutiva con la legislativa y judicial tiene que ser coordinada en una forma perfecta y armónica, y sobre todo esa coordinación debe ser ajustada en cuanto a la relación con el público que es en última instancia a quienes tiene que servir.

Los elementos más importantes de lo anterior y que comprende la administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

1. El órgano administrativo: Que no es más que todo aquel órgano que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.
2. La actividad que la administración realiza: Que se refiere a una actividad específica y concreta de cada uno de los órganos que componen la administración pública. Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.
3. La finalidad que pretende el Estado a través de la administración: Respecto a la finalidad, como lo establece la Constitución Política de la República de



Guatemala, como fin primordial que debe comprender no sólo el ejecutivo sino también los demás organismos que componen la administración pública, es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del Artículo 1o. que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

4. El medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos: El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público.

1.4. Características de la administración pública

Dentro de las características principales se encuentran:

- a) Dentro de la administración pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar, siendo: la planificación, la administración ejecutiva, la administración de control y la asesoría.
- b) La administración pública, se encuentra comprendida por los organismos ejecutivo, legislativo y judicial.



- c) La administración pública se rige por mandato constitucional, es decir, que circunscribe sus funciones específicamente a las normas reguladas para el efecto.
- d) Existen varias formas de que se produzca la administración, dentro de ellas, la descentralización, centralización, desconcentración y la autónoma.

1.5. Pasos de la administración pública

- a) La planificación: Que consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios de habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y número necesarias para su realización.
- b) La coordinación: Que significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública incluso a otros organismos del Estado.
- c) Organización: Es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas. Es el proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deben efectuar,

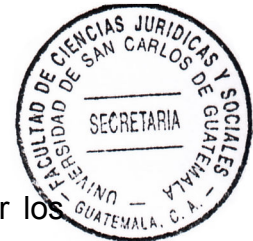


con los elementos necesarios para su ejecución de tal manera que las labores que así se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles.

- d) Dirección: Es el elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones ya sea tomadas directamente, ya con mas frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.
- e) Control: Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

Existen varias clases de control:

- Control interno
- Control directo
- Control judicial
- Control constitucional



- Control interno: Es el que se realiza dentro de la administración pública por los órganos superiores sobre los subordinados; se dan normalmente dentro de los órganos jerarquizados.

- Control directo: Es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

- Control judicial: El que se ejerce ante los tribunales de justicia, el recurso contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas.

- Control constitucional: El que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza.

1.6. Principios fundamentales de la administración pública

- a) Principio de legalidad: En este principio lo importante es la norma legal y es lo único que puede autorizar al funcionario para poder actuar.

- b) Principio de juridicidad: Este principio se encuentra regulado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala: Es la aplicación de la norma a un caso concreto, pero a falta de ésta se puede recurrir a los principios generales o a las instituciones doctrinarias.



1.7. Violaciones a los principios de legalidad y juridicidad

- a) Abuso de poder: Esta forma de violentar los principios de legalidad y de juridicidad implica la extralimitación de un funcionario en las atribuciones sin tener la competencia administrativa. Entonces es, el uso y el ejercicio del poder fuera de la competencia administrativa.

- b) Desviación de poder: En este caso, se refiere al uso y ejercicio de la competencia administrativa con un fin distinto del que otorga la ley.

1.8. El derecho administrativo

1.8.1. Definición

El Derecho Administrativo lo conforman un conjunto de normas jurídicas y principios 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 entre los órganos y su control.

Sin embargo, "existen distintos criterios para establecer el concepto de Derecho Administrativo inicialmente fue concebido como una simple gama de leyes administrativas, es decir, un conjunto de leyes relativas a la administración del Estado. Luego, se pasó a la concepción de que, en rigor, solamente se trataba del conjunto de



normas y principios que regulaban la organización, funcionamiento y actividad del poder ejecutivo. Sin embargo, ante la convicción de que gran parte de las necesidades colectivas eran satisfechas a través del funcionamiento de servicios públicos, se pensó que eran éstos lo esencial del Derecho Administrativo y, por tal razón, esta rama del Derecho debía ser concebida como el conjunto de normas jurídicas relativas al establecimiento y desarrollo de los servicios públicos. No faltan, sin embargo, otros criterios bastante amplios, como verbigracia, aquellos que afirman que el Derecho Administrativo regula todas las relaciones entre el Estado y los administrados o que es un conjunto de normas y principios encaminados todos a la realización de los fines de aquél".⁸

De cualquier modo que sea, no debe escatimarse esfuerzo para lograr establecer un concepto acorde con las diversas realidades jurídicas existentes. A ese fin, en la doctrina se define en los siguientes criterios:

- a) Criterio de estricta base jurídica;
- b) Criterios basados en la estimación de la función administrativa.

Con relación al primero, hay en el fondo de esta manera de pensar, una actitud que se circunscribe a hacer una apreciación jurídica del problema. Dentro de éstos se encuentra el legalista o exegético, según el cual se debe conceptuar el Derecho Administrativo como un conjunto de leyes que tienen por objeto la materia propia de la administración.

⁸ Meza Duarte, Eric. **Manual de derecho administrativo**, pág. 41.

El criterio de las relaciones jurídicas, y conceptualista que siguiendo esta directriz, cabría pensar que el Derecho Administrativo constituye un conjunto de normas destinado a regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos o administrados.

De conformidad con lo anterior, se señalan a continuación una serie de conceptos a saber:

Para Manuel María Diez, el derecho administrativo “es el complejo de principios y normas de Derecho Público Interno que regula la organización y la actividad de la Administración Pública”.⁹

Renato Alessi, define el Derecho Administrativo como “un conjunto de normas que regulan esencialmente el ejercicio de la función administrativa, es decir, de un lado, la organización de la propia función y de los órganos a los cuales ésta está atribuida, y de otro, el ejercicio efectivo de la función misma y las relaciones a que da lugar este ejercicio”.¹⁰

Fernando Garrido Falla, ha dicho que derecho administrativo “es aquella parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado”.¹¹

⁹ Diez, Manuel María. **Derecho administrativo**, pág. 264.

¹⁰ Alessi, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**, pág. 126.

¹¹ Garrido Falla, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**, pág. 126.



En la doctrina argentina, Miguel Marienhoff, citado por Díez María Díez, dice que el derecho administrativo es: “el conjunto de normas y de principios de Derecho Público Interno que tiene por objeto la organización y funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones ínter orgánicas e interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados”.¹²

Para el tratadista francés Alessandro Rochild el derecho administrativo es, "Aquella rama del derecho público que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares".¹³

"Es definido por Díez, citado por Manuel Ossorio, como el complejo de principios y normas de derecho público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública. Este autor rechaza la opinión de quienes reducen el derecho administrativo a la regulación de las relaciones de la administración pública y los administrados. Para Villegas Basivalbaso, es un complejo de normas y de principios de derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las medidas colectivas, bajo el orden jurídico estatal."¹⁴

¹² **Ob. Cit.** pág. 264.

¹³ **Ob, Cit.** pág. 65.

¹⁴ Ossorio, **Ob. Cit.** pág. 297.



1.8.2. Principios del derecho administrativo

Los principios generales del Derecho, encuentran su ubicación dentro del Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, como ya se indicó anteriormente, desde el momento que la Constitución regula al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como el contralor de la juridicidad de la administración pública, opera como parte de los principios generales del Derecho.

Al hablar de juridicidad, debe quedar entendida como la aplicación de las normas principalmente, dentro de casos concretos, pero a falta de norma jurídica es donde existe la aplicación de los principios generales en una forma supletoria.

Otro principio propio del Derecho Administrativo es el de improrrogabilidad que establece que la competencia administrativa es intransferible porque el interés público así lo demanda, salvo aquellos casos excepcionales de avocación y delegación.

El principio de especialidad, que explica la circunstancia de que la materia propia de la competencia de un órgano tiene carácter homogéneo, es decir, que la competencia administrativa se vincula a ciertas materias que tienen entre si, por su naturaleza, afinidad o semejanza.



1.8.3. Características del derecho administrativo

Dentro de las principales características del Derecho Administrativo, se puede señalar las siguientes:

- a) Se establece que derivado de la historia del Derecho Administrativo, éste es considerado relativamente joven, porque surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.
- b) También, dentro de las principales características que encierran al Derecho Administrativo, es que no ha sido codificado, porque en esta rama del derecho no se puede hablar de codificación, son lo externo de las competencias administrativas.
- c) Se trata también de un derecho subordinado, porque depende de una ley superior, en este caso la constitución y demás leyes constitucionales.
- d) Se define como un derecho autónomo, porque tiene el carácter de especializado en las relaciones que regula, basados en el principio de normatividad que lo informa.



CAPÍTULO II

2. Sistemas o técnicas de organización administrativa

2.1. La centralización

Es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior (ejecutivo). Centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos centrales.

“La centralización o concentración administrativa es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior. Se ha señalado que centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo central, es decir, cuando se concentran potestades públicas en uno o más órganos centrales”.¹⁵

En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores. Evidenciándose con ello la correlación que existe entre un órgano que ordena y otro subordinado que obedece.

¹⁵ Balbé, Manuel y Franch, Marta. **Manual de derecho administrativo**, pág. 110.



Los poderes dentro del sistema de centralización administrativa son los siguientes:

- a) Poder de decisión: Consiste en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos de la administración pública.
- b) Poder de revisión: Se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo impugna dicha resolución y es el órgano superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma, substituye o confirma lo impugnado.
- c) Poder de mando: Es la facultad de dar órdenes, instrucciones a los órganos inferiores y quienes tienen la obligación de cumplir con las mismas.
- d) Poder de vigilancia: Consiste en exigir a los órganos inferiores rendición de cuentas e informes sobre la tramitación de determinados asuntos administrativos.
- e) Poder de disciplina: Son aquellas sanciones que impone el órgano superior jerárquico a los subordinados jerárquicamente que den lugar a ello por incumplimiento de sus obligaciones. Entre estas medidas disciplinarias podemos mencionar: El apercibimiento, la amonestación, la multa, la suspensión y la privación del empleo.



El profesor Manuel del Río González, al hacer un análisis de los sistemas de organización administrativa, establece las formas de organización administrativa y refiere que: “La administración pública necesita ordenarse adecuada y técnicamente, esto es, organizarse para realizar con rapidez y eficacia su actividad, por tal razón sus procedimientos deben estar bien determinados en la legislación, tanto reglamentaria como legal”.¹⁶

El Licenciado Miguel Acosta Romeo, define la organización administrativa como: “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.¹⁷

El autor Jorge Mario Castillo González, refiriéndose a la regulación legal, indica que: “las normas que se aplican para los procedimientos administrativos establecen como base principal la Constitución Política y establece que los actos y resoluciones de la administración pública tienen la posibilidad de ser impugnados por los particulares y con posterioridad a ser agotada la vía administrativa, pueden ser sometidos al proceso de lo contencioso administrativo, para establecer mediante un proceso preestablecido

¹⁶ Del Río González, Manuel. **La administración pública**, pág. 98.

¹⁷ Miguel Acosta Romeo. **Derecho administrativo**, pág. 101.



si las resoluciones que se someten a conocimiento de dicho tribunal violan la juridicidad que debe proteger el tribunal, por mandato constitucional”.¹⁸

Es el sistema o forma de organización administrativa, que basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión en el órgano jerárquico de la administración (presidente- Ejecutivo).

También, a la centralización se le concibe como concentración, y por ello, consiste en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido; ya que la decisión y dirección le corresponde al órgano central de gobierno.

Se llama centralización administrativa “a la forma de organización en la que las funciones de administración se asignan a un conjunto de órganos estrechamente vinculados por la relación de jerarquía, de tal manera que la concentración de los poderes de decisión y de mando en los órganos superiores de la organización producen una dependencia de los inferiores respecto de ellos”. Esa estructura administrativa se identifica con el poder y organismo ejecutivo, en el que se produce aquella concentración.

De conformidad con las características que se toman en cuenta respecto al sistema centralizado, es importante señalar que es el sistema utilizado por el Estado de Guatemala.

¹⁸ **Ob. Cit;** pág. 201.



2.1.1. Características de la centralización

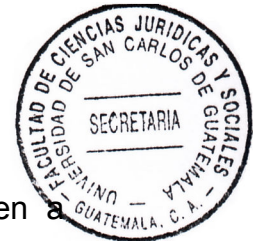
1. Superior Jerárquico. Porque es el más alto grado dentro de la escala.
2. Relación de subordinación. Los órganos administrativos pertenecen a la jerarquía administrativa.
3. Se manifiestan los poderes (de mando, disciplinario, de avocación).
4. Poder de decisión. (Carácter político).

2.1.2. Elementos de la centralización

1. Unidad de mando. (Presidente).
2. Jerarquía. (Elemento principal).
3. Control. (Lo ejerce el superior).
4. Potestad de revisión. (De los subordinados).
5. Facultad de decidir la competencia.

2.1.3. Ventajas de la centralización

1. Asegura el control político. (Dentro de todo el territorio).
2. Las actuaciones de los subordinados es controlada por el centro político.



3. Los procedimientos administrativos son uniformes. (Los particulares saben a donde dirigirse).
4. Los servicios públicos se prestan en forma económica.
5. El control y fiscalización.
6. Las políticas administrativas son uniformes. (Dependen del superior jerárquico).

2.1.4. Desventajas de la centralización

1. Centralismo burocrático.
2. La administración se torna ineficiente. (Territorios alejados de la capital).
3. Las peticiones planteadas por los particulares.
4. En los países con territorios extensos.

2.1.5. Procedimientos para establecer la centralización

1. El poder de decisión y coacción en un órgano, se obliga a los demás a obedecerlo.
2. Al órgano supremo se le otorga la facultad absoluta de nombrar y destituir.
3. Se concentra en el órgano supremo.



2.2. La desconcentración

“La desconcentración es la atribución de competencias o de funciones administrativas a una organización subordinada, esta atribución debe estar prevista en la ley en forma exclusiva y permanente, a efecto que la organización desconcentrada, tome decisiones en forma definitiva en toda clase de asuntos a su cargo”.¹⁹

“La desconcentración administrativa consiste en un proceso de desprendimiento, traspaso o transferencia de competencia de órganos superiores hacia órganos subordinados, quedando, por consiguiente, vinculados aquellos y éstos, como ya se dijo, por la relación de jerarquía. Así entonces, la desconcentración se materializa cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración, por la vía legal o reglamentaria, a fin de que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control jerárquico del órgano superior”.²⁰

Nace como contraposición a la centralización administrativa, con ella se busca eliminar el excesivo centralismo, y hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático.

Es un sistema o forma de organización de la Administración Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar

¹⁹ Castillo González, **Ob. Cit**; pág. 225.

²⁰ Meza Duarte, Eric. **La organización administrativa**, pág. 202.



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.

2.2.1. Criterios del concepto de desconcentración

1. Criterio intermedio o de transición: Como etapa intermedia común entre los dos sistemas de organización administrativa. (Centralización y descentralización).
2. Criterio de la variante del sistema de centralización: supone una limitación de los poderes jerárquicos.
3. Criterio técnico organizativo: La considera como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia es atribuida a los agentes jerárquicos.
4. Criterio de distribución de competencias: La distribución de competencias se dirigen hacia órganos enmarcados en un sistema de organización.



2.2.2. Características de la desconcentración

1. Sistema principal de organización administrativa.
2. La competencia legal para tomar decisiones técnicas.
3. Se especializan en la prestación de servicios.
4. El superior mantiene la potestad de nombrar.

2.2.3. Ventajas de la desconcentración

1. Facilita las actividades (satisface necesidades sociales).
2. La actividad administrativa se torna más rápida y eficaz.
3. Se conserva la unidad de poder público.
4. El servicio público mejora y es más económico.

2.2.4. Desventajas de la desconcentración

1. Presta el servicio y resuelve con favoritismo político.
2. Aumenta la burocracia.
3. El servicio es ineficiente.
4. Se utilizan recursos del Estado para satisfacer los fines de los partidos.



2.2.5. Procedimiento para establecer la desconcentración

1. Normas emanadas del legislador (por medio de leyes).
2. Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo.
3. Por medio de normas administrativas.

También tiene aplicación en el caso de Guatemala, cuando existen acuerdos gubernativos (Decretos del Presidente). Se han creado entidades como unidades ejecutoras y algunos ministerios para lograr la regionalización, han concentrado sus actividades hacia regiones por medio de acuerdos gubernativos.

2.3. La descentralización

El segundo párrafo del Artículo 224 de la Constitución Política de la República, dispone que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales, que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

“La descentralización entonces es dotar a órganos administrativos de independencia técnica y personalidad jurídica, como órganos especializados que presten el servicio público, a efecto de descongestionar la acción de la administración pública



centralizada, para lograr cumplir en una forma más eficiente la finalidad de la administración pública, el bien común.”²¹

Las consideraciones de la Ley del Organismo Ejecutivo lo plasmó como: el proceso mediante el cual el Gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control.

Las consideraciones de la Ley del Organismo Ejecutivo lo plasmó como: el proceso mediante el cual el Gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control.

Más que un puro y simple hecho, la descentralización administrativa viene a ser un verdadero procedimiento de administración que tiene por objeto disminuir los efectos negativos que se derivan de la acumulación de funciones en un organismo centralizado. Constituye una distribución de funciones entre personas jurídicas públicas distintas del Estado mismo, si bien dentro de la estructura cada vez más compleja de éste último.

²¹ V Foro Iberoamericano de derecho administrativo. **El derecho constitucional y el derecho administrativo en Guatemala**, pág. 75.



"El Estado mediante decisión de su poder constituyente o por acto legislativo ordinario decide asignar a ciertos entes personificados algunas de las funciones que paulatinamente ha ido asumiendo como consecuencia, principalmente de su papel de estado providencia, tales entes, creados por el propio Estado son investidos de ciertos atributos, como la personalidad jurídica y un patrimonio propio, a fin de que cumplan con más o menos libertad de acción, ciertos cometidos de interés público".²²

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 la dependencia jerárquica con el órgano supremo.

2.3.1. Características

1. Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una persona jurídica de derecho público.
2. La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal.
3. Deben gozar de relativa independencia política, según lo determine la Constitución, su ley orgánica o estatutos.
4. Tienen dependencia estatutaria y reglamentaria.

²² Meza Duarte, **Ob. Cit**; pág. 202.



2.3.2. Ventajas de la descentralización

1. Se descongestiona la administración estatal.
2. El servicio se moderniza.
3. El patrimonio se utiliza como criterio económico.
4. Se erradica el empirismo.
5. Se aleja el espectro de la influencia político partidista.

2.3.3. Inconvenientes de la descentralización

1. Se crea un desorden de la administración pública.
2. Crecimiento exagerado de la burocracia.
3. Manipulación política.
4. No se cumple con la finalidad que persigue el Estado.
5. Se genera pérdidas y no existe planificación adecuada.

2.3.4. Control de la descentralización

Por ser entidades no con independencia absoluta el Estado, existen controles y una marcada tutela ejerce sobre ella:

- a) Transferencia de fondos: Del presupuesto general del Estado a la entidad.
- b) Intervención Permanente: De la controlaría de cuentas en el manejo de fondos



públicos.

- c) Emisión y reforma de su ley orgánica (Congreso de la República)
- d) Aprobación en el ejecutivo o en el legislativo (tasas, arbitrios)
- e) Facultad de intervenir por mala administración. (nota: las municipalidades y la USAC no pueden ser intervenidas).
- f) En el orden judicial estas entidades pueden ser objeto de control común (civil y penal.)

2.3.5. Clases de descentralización

1. Descentralización territorial o por región.
2. Descentralización por servicio o institucional.
3. Descentralización por colaboración.

2.3.5.1. Descentralización territorial o por región

Supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa. Ejemplo: Municipalidades.

2.3.5.2. Descentralización por servicio o institucional

El órgano descentralizado se encuentra dotado de competencias exclusivas, recursos propios y especiales y dotados de personalidad jurídica propia. Ej. IGSS y USAC.

2.3.5.3. Descentralización por colaboración funcional o corporativa

No forman parte de la administración pública, son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

2.4. Autonomía o autarquía

“Autonomía es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado por disposición de la ley transfiere determinadas facultades y atribuciones a un órgano administrativo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento (autarquía).”²³ Se caracteriza principalmente por seis circunstancias:

- Generalmente la autonomía es reconocida por la ley constitucional;
- Los órganos autónomos están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que sin perder su calidad de estatal constituyen una persona jurídica de carácter público distinta del Estado, contando con capacidad para tomar sus propias decisiones y gestionar sus asuntos por sí mismos;

²³ Castillo González, **Ob. Cit**; pág. 218.



- Su grado de emancipación funcional, administrativa y financiera es mayor que la descentralización, pues tiene como elemento esencial la autarquía, lo cual les permite el autofinanciamiento, gozando de independencia económica al disponer libremente de sus propios recursos, captarlos por sí mismos, sin depender del Presupuesto General del Estado;
- Las entidades autónomas no dependen del Organismo Ejecutivo, el cual no ejerce ninguna clase de control político o financiero, pues no administran fondos públicos sino privativos;
- Los órganos autónomos pueden designar a sus propias autoridades, teniendo su propio representante legal; y,
- Se rigen por sus leyes orgánicas, lo que los faculta a crear sus estatutos y reglamentos.

En nuestro medio, técnicamente no existe una verdadera autonomía, ya que las entidades denominadas autónomas carecen de suficientes ingresos propios, por lo que se encuentran incluidas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, dependiendo así financieramente del mismo, ya que al captar fondos públicos son fiscalizados por mandato constitucional por la Contraloría General de Cuentas. Así también, el órgano central ejerce control sobre las mismas y en algunos casos



dependen del nombramiento de funcionarios por parte del Ejecutivo, por esa razón, se habla de una semiautonomía.

a) Análisis de la clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 134 al regular dichas instituciones establece que éstas actúan por delegación del Estado.

b) Obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma

Dentro de las principales se encuentran:

1. Coordinar su política con la política general del Estado.
2. Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.
3. Remitir su información al Organismo Ejecutivo y Congreso de la República.
4. Remitir a los mismos organismos memorias de sus labores y los informes requeridos.
5. Facilidades al órgano de control fiscal, para que pueda cumplir sus funciones.
6. Toda actividad de carácter internacional deberá sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.



c) La legislación de Guatemala

La forma de crear entidades descentralizadas o autónomas es la vía de la ley orgánica. Al respecto, se toma en cuenta lo que establece el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

d) Entidades descentralizadas y autónomas

Conforme la Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 100 regula lo relativo al funcionamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, la que le corresponde a su máxima autoridad (Junta Directiva que es un órgano colegiado).



CAPÍTULO III

3. El procedimiento administrativo

3.1. Definición

“El procedimiento administrativo, es la serie de fases o etapas que se desarrollan en un expediente administrativo que tiene por finalidad la resolución administrativa, así como las diferencias que existen entre proceso judicial y procedimiento administrativo”.²⁴

A través del procedimiento administrativo se puede determinar la competencia que otorga la ley y a través de ella los órganos administrativos desarrollan la actividad del Estado para lograr su fin.

La competencia administrativa es otorgada por la ley, es irrenunciable, es inderogable, no puede ser cedida, no puede ser ampliada y es improrrogable, salvo por los supuestos de avocación y delegación.

Es la cantidad de poderes, facultades y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para que puedan actuar.

Existen excepciones a las reglas de la competencia. La excepción se refiere a la

²⁴ Calderón Morales, Hugo. **Derecho Administrativo, Ob. Cit;** pág. 65.



avocación y a la delegación que consiste en otorgar la jerarquía administrativa de un órgano superior a un inferior en forma exclusiva.

Puede entenderse esta excepción de avocación y delegación de la competencia como la facultad y potestad que otorga la jerarquía administrativa, que significa el derecho que tiene el superior jerárquico de trasladar al subordinado la resolución de un asunto o la facultad que tiene éste de atraer la competencia del subordinado.

La avocación, es el acto procesal en virtud del cual el órgano superior, sin que medie recurso alguno, atrae hacia sí el asunto pendiente de resolución y que debe ser resuelto por el órgano inferior; el superior entra en la esfera de competencia del órgano inferior, se aboca el conocimiento y decisión de una cuestión introduciéndola en su esfera de atribuciones.

Es un acto de procedimiento en el cual el órgano superior atrae la resolución que debe dar el órgano inferior, avocándose al conocimiento y decisión de una cuestión introduciéndola en su esfera de atribuciones.

Respecto a la delegación de la competencia, es un acto de procedimiento por el cual el órgano superior traslada su competencia a un órgano inferior en un caso determinado.

Los elementos de la competencia administrativa son por lo tanto, la ley, la potestad o



poder, el órgano administrativo.

- a) **La ley:** Se refiere a que es la ley porque otorga a los órganos administrativos la competencia dentro de la esfera de la norma.
- b) **Potestad o poder:** Esto significa los límites que el órgano administrativo tiene para poder actuar.
- c) **Órgano administrativo,** porque es a quien está atribuida la competencia administrativa.

3.2. Clases de competencia administrativa

En el procedimiento administrativo, tiene mucho que ver la competencia, y por ello, existen varias clases que se refiere a determinados asuntos administrativos en donde cada órgano tiene atribuidas ciertas competencias las cuales debe ejercitar, a esta clase de competencia se le llama: Competencia en razón de la materia.

Ahora, la competencia en razón de territorio, se refiere al ámbito territorial en donde el órgano administrativo ejerce su competencia.

En cuanto a la competencia en razón del tiempo, se refiere a cuando la competencia es temporal o permanente, ejemplo: cuando dos municipalidades resuelven sobre un



mismo asunto.

La competencia en razón de grado, se refiere a cuál de los órganos de la escala jerárquica se haya atribuido la competencia.

Ahora, con respecto a la división de la competencia administrativa en Guatemala, ésta se circunscribe al ámbito nacional, departamental, regional a través de los consejos de desarrollo urbano y rural y los municipios.

3.3. El proceso contencioso administrativo

3.3.1. Origen

Surge como consecuencia del nacimiento del Derecho Administrativo y necesidad de tener un medio de control del particular para impugnar las resoluciones de la administración pública.

3.3.2. Definición

El proceso contencioso administrativo, es un proceso de conocimiento de única instancia en el cual el tribunal de lo contencioso administrativo resuelve una controversia entre la administración pública y el particular por un acto o resolución de la misma cuando ya se ha agotado la vía administrativa. Es un proceso de



conocimiento, medio de control privativo de los particulares hacia las decisiones o resoluciones de los órganos administrativos una vez agotada su vía. Es el contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública conceptuándose constitucionalmente como un proceso.

Contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso puede interponerse el Recurso de Casación.

Conforme el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, Agotado el procedimiento administrativo, los asuntos se dilucidan en un procedimiento contencioso administrativo, es decir, se convierte en judicial.

3.3.3. Regulación legal

Se encuentra regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Ley del Organismo Judicial, Código Procesal Civil y Mercantil y Decreto Ley 45-83 del Jefe de Estado, en el cual se regulan las competencias del tribunal, diligencias previas al proceso para órganos que no tienen recursos.

3.3.4. Características del proceso contencioso administrativo

Dentro de las principales se encuentran:

- a. Que no se trata de un recurso sino de un proceso de conocimiento.



- b. Que es un proceso que se conoce y resuelve dentro de un órgano jurisdiccional (Tribunal de lo Contencioso).
- c. Su competencia está dirigida a conocer las controversias que se dan entre los particulares y los órganos de la administración pública.
- d. Lo conoce un tribunal colegiado, integrado por tres magistrados titulares y tres magistrados suplentes.

3.3.5. Procedencia del contencioso administrativo

- a) Contra la resolución de un recurso administrativo en el cual se agote la vía administrativa.
- b) Porque se dé el silencio administrativo. Artículo 8 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y 157 del Decreto 6-91 del Congreso de la República que contiene el Código Tributario. Al darse este, se tiene por resuelto desfavorablemente para el solo efecto de plantear el proceso.
- c) Cuando se revoque una resolución consentida por las partes.
- d) Para la interpretación de contratos administrativos.

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

- a) Contra las resoluciones a un Recurso Administrativo, con el cual se agote la vía administrativa.



- b) Porque el órgano administrativo no resuelve un Recurso Administrativo, en el Código Tributario se establece la procedencia del Contencioso por silencio administrativo, se tiene por resuelto desfavorablemente para el solo efecto de plantear el proceso.
- c) Cuando se revoque una resolución ya consentida por los interesados, por haberse incurrido en error de cálculo o de hecho.
- d) Para la interpretación de Contratos Administrativos.

3.3.6. Principios fundamentales

La Ley de lo Contencioso Administrativo los establece en el Artículo 2 que establece: “Principios. Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita”.

Los principios no son más que postulados por los cuales se basa el marco jurídico o normativo de las leyes administrativas, y necesariamente, deben contemplarse aspectos de orden legal, es decir, el principio de legalidad, de juridicidad en la administración pública, así como de objetividad, de ser el proceso democrático, el derecho de defensa, y otros principios como se dijo anteriormente, propios del proceso administrativo ya señalados.



3.4. Los medios de impugnación

Antes de entrar a establecer en qué consisten los medios de impugnación dentro del procedimiento administrativo, es importante señalar cómo se encuentran funcionando los órganos de la administración pública.

3.5. Jerarquía administrativa

Es la escala jerárquica a que pertenecen los órganos dentro de la administración pública. A través de la jerarquía se puede determinar el grado de conocimiento en cuanto a la competencia de los órganos en la interposición de los recursos que se consideren que corresponda.

3.5.1. Características de la jerarquía administrativa

Se señalan como más importantes, las siguientes:

- La relación entre órganos de un mismo ente administrativo.
- El poder jerárquico se da cuando hay centralización y el control administrativo cuando existe descentralización.
- En relación jerárquica se da la posibilidad de recurrir a un órgano inferior. (Recurso jerárquico o administrativo).



3.5.2. Potestades que origina

Son los derechos o límites que la jerarquía administrativa tiene con relación a los inferiores.

3.5.3. Clases de poder o potestad de la jerarquía administrativa

a) Poder de revocación

Es la voluntad del Estado que culmina en el vértice de la jerarquía. Se da cuando un órgano inferior tiene competencia para adoptar determinada medida y el órgano superior puede revocarla, de oficio ó a instancia de parte. De oficio cuando hay error de cálculo o de hecho; y a instancia de parte cuando un particular ejerce el control directo a través de los recursos administrativos.

b) Poder de revisión

Es la intervención de los superiores en el régimen de los acuerdos y resoluciones de los inferiores, se realiza mediante los recursos jerárquicos (administrativos) en donde el superior conoce de los actos del inferior cuando son impugnados por los particulares. El poder de revocación deviene del poder de revisión ya que uno depende del otro.



c) Poder de mando

Se puede manifestar en tres formas: órdenes, circulares e instrucciones. Las órdenes son las adoptadas por el superior y dirigidas a resolver un caso concreto. Las circulares son órdenes dirigidas simultáneamente a varios órganos subordinados y las instrucciones son las normas para el funcionamiento y reorganización de los servicios.

d) Poder disciplinario

Es la facultad del órgano superior administrativo de corregir a los subordinados cuando hayan cometido faltas.

e) Poder de avocación y delegación

La avocación se trata de la facultad que tiene el superior de atraer la competencia del subordinado y la delegación cuando el superior jerárquico traslada la competencia a un subordinado.

3.5.4. Clases de jerarquía

- a) **Común:** Se da entre aquellos órganos cuyas atribuciones comprenden la generalidad de los servicios. ej.: jerarquía nacional o municipal.
- b) **Territorial:** Se da entre órganos que ejercen funciones dentro de determinadas



circunscripciones territoriales.

- c) **Especial:** Se refiere a los órganos que cumplen determinados servicios. Militar, diplomática.
- d) **Burocrática:** Se refiere a los órganos unipersonales o individuales.
- e) **Colegiada:** Se da entre los órganos pluripersonales que ejercen funciones consultivas. Corte Constitucionalidad.

Ahora bien, respecto a los recursos administrativos en términos generales son formas directas que tienen los ciudadanos en calidad de contralores de la administración. Es un instrumento de defensa de la juridicidad y de los intereses de los administrados.

Las impugnaciones son un medio de control directo o una facultad que la ley otorga a los particulares para oponerse a las resoluciones o actos de los órganos administrativos.

3.6. Naturaleza jurídica del recurso administrativo

Se trata de una decisión administrativa y no jurisdiccional. Sigue siendo una resolución a un acto administrativo.



3.7. Características de los medios de impugnación

Dentro de las principales, se pueden señalar las siguientes:

- Una resolución administrativa que lesione interés.
- Un órgano administrativo ante quien se plantee el recurso en el cual se debe de interponer.
- Requisitos formales que debe contener el memorial.
- Un procedimiento para su tramitación y resolución.
- Obligación de resolver, revocando, modificando o confirmando la resolución impugnada.

3.7.1. Definición de medios de impugnación

Es el medio legal de que dispone el particular afectado en sus intereses por un acto administrativo, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad, lo modifique, lo revoque o anule en caso de comprobarse su ilegalidad. Son todos aquellos recursos que los particulares tienen para oponerse a las resoluciones de la administración pública.

Se tramitan en distintas vías a saber:

- a) **Vía administrativa:** Es el trámite y resolución del recurso administrativos dentro de la esfera de la administración pública, y por mandato legal hay que agotarla para poder optar por la vía judicial.



- b) **Vía judicial**, Se rige por el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y 19 de la Ley de Amparo, Exhibición personal y de constitucionalidad.

3.7.2. Fases del procedimiento de impugnación

El procedimiento de impugnación se encuentra revestido de una serie de fases necesarias, a saber:

- a) Que exista una resolución administrativa. Que debe estar legalmente notificada y que lesione intereses del particular.
- b) La existencia legal de un recurso. Que el particular pueda plantear en contra de la resolución que le afecta.
- c) Plazo para plantearlo. Que exista un plazo para poder plantearlo en un límite de tiempo.
- d) Procedimientos intermedios. Cuando el órgano ante quien se plantea es subordinado y quien resuelve es el superior.
- e) Órgano que resuelva. Ya sea superior o quien emitió la resolución.
- f) El plazo para resolver el recurso. Varía dependiendo del recurso pero



generalmente es de treinta días.

- g) Audiencias y Dictámenes. Cuando para resolver es necesario un dictamen ya sea obligatorio o facultativo.
- h) Falta de Resolución. Cuando se cae en silencio administrativo y se recurre al amparo o se espera que se resuelva.
- i) Conclusión de los recursos. Cuando se resuelve desfavorable significa que la resolución fue confirmada y esto implica que la resolución CAUSA ESTADO es decir, que se agotó la vía administrativa y por ello se acude a la vía judicial.
- j) Vía judicial. Cuando la resolución administrativa causa estado el particular debe acudir a la vía judicial a través del Proceso de lo Contencioso Administrativo, a los tribunales de Trabajo cuando se trate de prestaciones y a la vía económica coactiva cuando se trate de actos propios de la administración pública.

3.7.3. Características de los recursos administrativos

Dentro de las características de los recursos administrativos, se pueden señalar las siguientes:

- a) La existencia de un acto administrativo contra el que se recurre.



- b) Que el acto afecte un derecho o el interés de un particular.
- c) Que el ordenamiento jurídico establezca un órgano administrativo competente para conocer el recurso.
- d) Que haya un plazo legalmente establecido para su interposición. Que se regule un procedimiento al que haya de sujetarse la autoridad revisora.
- e) Que ésta puede emitir un nuevo pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

3.7.4. Recurso de revocatoria

Este recurso se encuentra regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República. Este recurso se conoce en la doctrina con el nombre de recurso jerárquico. Funciona como un mecanismo por medio del cual al impugnarse una resolución de una autoridad subalterna, ésta debe elevarlo con el expediente respectivo a la autoridad superior para que sea ésta la que lo conozca y resuelva y ejerza, así , una de las potestades propias del poder jerárquico: la potestad de revisión de los actos de los órganos subordinados jerárquicamente.

El recurso de revocatoria, es un clásico recurso administrativo. Algo importante es señalar que la normativa general contenida en la Ley de lo contencioso administrativo no es aplicable al recurso administrativo de revocatoria regulado en el Código de Trabajo, ni el recurso de revocatoria previsto en el Código Tributario, a tenor de la disposición de excepción contenida en la misma Ley de lo Contencioso Administrativo. Hay pues, diferentes opciones regulatorias del recurso administrativo de revocatoria.



"La ley de lo contencioso administrativo que contiene la regulación general, preceptúa que el recurso de revocatoria procede contra las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada. Concede legitimación para interponerlo a quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo y señala como plazo para su interposición, el de cinco días siguientes al de la notificación de la resolución que se impugna". Ver Artículos 7, 8 y 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto. 63-94 del Congreso de la República.

La Ley de lo Contencioso Administrativo, lo señala en el Artículo 6 que textualmente establece: "Revocatoria del oficio. Antes de que las resoluciones hayan sido consentidas por los interesados, pueden ser revocadas por la autoridad que las haya dictado.- Se tendrá por consentida una resolución cuando no sea impugnada".

3.7.5. Recurso de reposición

El recurso administrativo de reposición, otro clásico recurso administrativo, funciona en cambio, como un mecanismo por medio del cual es el propio órgano administrativo que dictó la resolución el que debe revisarla. También hay que distinguirlo del recurso judicial del mismo nombre que se encuentra contenido en el Artículo 600 del Código Procesal Civil y Mercantil, y en los Artículos 402 y 403 del Código Procesal Penal.



La normativa general de este recurso está contenida en la Ley de lo Contencioso Administrativo, pero al igual que sucede con el de revocatoria, tales disposiciones no se aplican en la administración laboral ni en la administración tributaria, como lo dispone el Artículo 17 bis ya citado. En la Ley de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 9 dispone que contra las resoluciones por los ministerios y por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas, pueda interponerse recurso de reposición, ante la autoridad recurrida, dentro de los cinco días siguientes a la notificación. La legitimación activa corresponde a quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo, como lo señala el Artículo 10 de la ley. Este recurso no cabe contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República, ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.

3.7.6. Procedimiento para el trámite de los recursos de revocatoria y reposición

El procedimiento para su trámite entre uno y otro es muy similar. El plazo de interposición, es el mismo, los requisitos del memorial son los mismos, las audiencias que se corren son también las mismas, la autoridad que conozca del recurso tiene la facultad de ordenar, antes de dictar resolución y después de haberse evacuado. La audiencia o de transcurrido su plazo, la práctica de diligencias que estime convenientes para mejor resolver, y el plazo para dictar la resolución final en ambos casos es de quince días después de finalizado el trámite. Ver Artículos 5, 12, 13, 14 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República.



El Artículo 10 de la Ley en referencia señala textualmente: legitimación. Los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo.

Los requisitos se exigen en el Artículo 11 de la Ley que establece: En el memorial de interposición de los recursos de revocatoria y de reposición, se exigirán los siguientes requisitos: I. Autoridad a quien se dirige; II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones; III. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma; IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre; V. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada; VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

Respecto al trámite, el Artículo 12 de la ley relacionada, establece: Trámite. Encontrándose los antecedentes en el órgano que deba conocer de los recursos de revocatoria o reposición, se correrán las siguientes audiencias: a) A todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas. b) Al órgano asesor, técnico o legal, que corresponda, según la naturaleza del expediente. Esta audiencia se omitirá cuando la organización de la institución que conoce del recurso carezca de tal órgano. c) A la



Procuraduría General de la Nación. Las mencionadas audiencias se correrán en el orden anteriormente establecido.

Respecto al plazo, el Artículo 12 de la misma ley, establece que el plazo de las audiencias a que se refiere el Artículo anterior será en cada caso de cinco días. Tales plazos son perentorios e improrrogables, causando responsabilidad para los funcionarios del órgano administrativo asesor y de la Procuraduría General de la Nación, si no se evacuan en el plazo fijado.

3.7.7. El silencio administrativo

Este constituye una posibilidad que se puede dar dentro de la sustanciación de los recursos de revocatoria o reposición. Ocurre cuando transcurren treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver cuando haya concluido el procedimiento administrativo por haberse realizado todas las diligencias para la formación del expediente, sin que el ministerio o la autoridad que conoce del recurso hayan proferido resolución.

Agotada la vía administrativa o gubernativa, al haberse resuelto el recurso de revocatoria o el de reposición, en su caso, si alguno de los interesados estuviere inconforme con lo resuelto puede promover el proceso contencioso administrativo, con lo cual se inicia la etapa de revisión judicial de lo actuado por la administración.



El Artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece: Silencio Administrativo. Transcurrido treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tendrá, para el efecto de usar la vía contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso. El administrado si conviene a su derecho, podrá accionar para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio.



CAPÍTULO IV

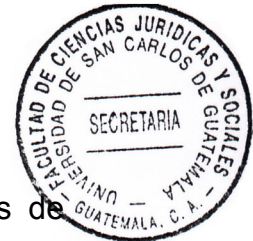
4. Análisis legal de la enmienda de procedimiento y la necesidad de que se incluya en la Ley de lo Contencioso Administrativo

4.1. Definición de enmienda de procedimiento

De conformidad con el Diccionario, enmienda significa remedio, enmendar, remediar, etc. En el legislativo, modificación de un proyecto de ley, de un estatuto vigente, de una disposición constitucional o de un reglamento.

Es curioso señalar que en el caso de la legislación del *common law*, la enmienda es relativo a la reforma de leyes, y en este sentido, se dividen en primera, segunda, tercera, cuarta, etc., enmienda.

En el caso de Guatemala, también, existen a todo nivel formas de realizar enmiendas, sin embargo, es importante señalar que la enmienda como tal, se regula en la Ley del Organismo Judicial, y es aplicable única y exclusivamente para asuntos no penales, por cuanto, en lo penal, cabe señalar que se refiere a la enmienda pero no se denomina así, sino que se denomina actividad procesal defectuosa, y puede ser advertida, como sucede en la enmienda de procedimiento, de oficio o a petición de parte.



En conclusión, se puede señalar que la enmienda, o la corrección de errores de procedimiento que se cometen, y que comúnmente lo hace el juez, ya sea a causa de la forma de resolver, ésta es permitida, sin embargo, como se pretende demostrar en el desarrollo de este trabajo, se debe a una serie de circunstancias, que cae en el caso de los jueces en determinada forma de responsabilidad, que hasta en la actualidad, no es objeto de ninguna forma de sanción disciplinaria para éstos cuando resulta evidente que se ha actuado con negligencia, mala fe, abuso de poder o de derecho, etc.

La enmienda de procedimiento no es más que la forma que la ley autoriza a los jueces a realizar modificaciones a las actuaciones en donde consideran que se cometió error, es decir, que el procedimiento se encuentra viciado y por lo tanto, debe reformarse.

La enmienda por lo tanto, puede clasificarse en administrativa, judicial, legislativa, ejecutiva y va a depender del órgano que es competente de conformidad con la ley para realizarla.

4.2. Marco jurídico de la enmienda de procedimiento

4.2.1. Ley del Organismo Judicial

El Artículo 67 de la Ley del Organismo Judicial al respecto señala: Enmienda del procedimiento. Los jueces tendrán facultad para enmendar el procedimiento, en



cualquier estado del proceso, cuando se haya cometido error sustancial que vulnere los derechos de cualquiera de las partes. Para los efectos de esta ley, se entenderá que existe error sustancial, cuando se violen garantías constitucionales, disposiciones legales o formalidades esenciales del proceso. La enmienda está sujeta a las siguientes limitaciones: a) El juez deberá precisar razonadamente el error. b) El auto deberá señalar, en forma concreta, las resoluciones y diligencias que sean afectadas por la enmienda y se pondrá razón al margen de las mismas, para hacer constar que han quedado sin validez. c) No afectará las pruebas válidamente recibidas. d) No afectará las actuaciones independientes o que no tengan relación con el acto o resolución que motivó la enmienda. El auto que disponga la enmienda del procedimiento es apelable, excepto cuando haya sido dictado por un Tribunal Colegiado, en toda clase de juicios, pero la apelación no tendrá efectos suspensivos y el asunto continuará su trámite hasta que se encuentre en estado de resolver en definitiva, momento en que se esperará la resolución de la apelación. El tribunal que conozca en grado lo hará con base en copia de las actuaciones certificadas por la Secretaría respectiva.

En el análisis, resulta conveniente establecer:

- a) Que se refiere a una facultad de los jueces, en calidad de contralores del proceso y procedimiento. Sin embargo, como se verá en el análisis más adelante, es utilizada en materia administrativa.



- b) Deben cumplirse determinados requisitos para que opere la enmienda, sin embargo, en la práctica, se considera que todo puede ser susceptible de enmienda, hasta el grado de que existen procesos que se encuentran en otras fases que se puede considerar que ya recluyeron, sin embargo, no está afecta la enmienda cuando así se decida.

- c) El hecho de que el auto de la enmienda sea apelable, en materia judicial y esto provoca retrocesos en la tramitación del juicio, puesto que como es evidente, resulta que cualquiera de las partes puede estar siendo afectada con el auto de enmienda.

- d) A juicio de quien escribe, no puede ser posible que en su pretexto de que existe error sustancial que viola derechos fundamentales, los jueces tengan la plena facultad de enmendar, precisamente cuando se ha evidenciado un error, pero el error fue del órgano jurisdiccional y para los jueces no existe ningún tipo de responsabilidad disciplinaria al respecto. En el caso administrativo, en igual circunstancia, con la autoridad que consideró que se cometió error en el procedimiento administrativo.

- e) Para que la enmienda de procedimiento proceda, deben cumplirse determinados requisitos, como el hecho de que el juez o funcionario público debe precisar razonadamente su error. Al respecto, conviene señalar que en muchos casos, los jueces o los funcionarios públicos no realizan esta labor, y se limitan a describir



que hubo error porque se hizo tal cosa y se debió hacer tal otra, y por lo tanto, proceden a realizarla.

- f) Al precisar razonadamente el error cometido por el juez o funcionario público, se le faculta con la enmienda a retrotraer a etapas ya precluidas, por cuanto, se le faculta para que anulen prácticamente las resoluciones que se ven afectadas directamente del auto de enmienda, y con ello, en muchos casos, como se verá más adelante, si efectivamente se retrotraen a etapas ya precluidas, puesto que por ejemplo, si se cometió error en darle trámite a una demanda que no se debió haberle dado trámite y que violenta determina da norma de la Ley de lo Contencioso Administrativo, o en todo caso, del Código Procesal Civil y Mercantil que se refiere precisamente a que se violentó principios fundamentales, entonces, si lesiona derechos de la otra parte, puesto que pudiera ser que ya estaba pendiente de resolución final, por ejemplo, o cuando una persona no acude a presentar sus pruebas y se evidencia ya para dictarse la resolución final, de que no fue notificado legalmente la otra parte, entonces, se retrotrae a etapas ya precluidas, puesto que incluso, ya había pasado el período de prueba.
- g) A pesar de lo anterior, la norma que regula la enmienda de procedimiento señala que no puede retrotraerse a las pruebas válidamente recibidas, pudiera ser que efectivamente se recibieron en la creencia de que eran válidas, sin embargo, si no se debió haber dado trámite a la demanda, éstas ya no tendrían razón de ser y por eso se anulan también, y como se dice comúnmente corre y va de nuevo.



4.2.2. Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad

Esta ley como lo señala el Artículo 1, tiene por objeto desarrollar las garantías y defensas del orden constitucional y de los derechos inherentes a la persona protegidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y los convenios internacionales ratificados por Guatemala.

Así también, señala el principio supletorio de otras leyes, en el Artículo 7 que señala concretamente que en todo lo previsto en esta ley se aplicarán supletoriamente las leyes comunes interpretadas en congruencia con el espíritu de la Constitución.

El Artículo 10 de dicha ley señala: el control constitucional. El control constitucional opera por medio de la acción de amparo, el que se encuentra regulado en el Artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Los recursos administrativos, proceden en los casos señalados en el Artículo 19 de la Ley de Amparo, en donde se encuentra el planteamiento de los recursos administrativos para que el amparo proceda. Asimismo el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece que sí es permisible presentar el amparo sin agotar la vía administrativa, y es cuando se da el caso de la figura jurídica del silencio administrativo y el Artículo 10 de la Ley relacionada.



Por último, respecto de la enmienda de procedimiento, el Artículo 41 de la ley en referencia señala: Enmienda de procedimiento. En los procesos de amparo, los tribunales no tienen facultad de enmendar el procedimiento en primera instancia, exceptuándose de esta prohibición a la Corte de Constitucionalidad.

4.2.3. Constitución Política de la República de Guatemala

Siendo la Constitución la ley suprema de un Estado, es lógico pensar que las normas inferiores estén sometidas a ella, por constituir la fuente o base del edificio jurídico. Desde el punto de vista genérico y filosófico se entiende por Constitución, y en términos generales es el conjunto de principios que regulan la vida en común organizada jurídicamente. He aquí la razón por la cual consideramos que la Constitución dentro del estado de Derecho, es la primera fuente formal del derecho administrativo, de ahí que en la Constitución se encuentran estructurados todos los organismos del Estado, así como otras instituciones de Derecho Público, a través de las cuales se realiza la finalidad de la administración pública, es decir, el bien común.

4.2.4. Ley de lo Contencioso Administrativo

Es ley en sentido lato todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que revista y el contenido que lo integre. Una prescripción de la razón, en orden al bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad. Para el Derecho Administrativo, la ley es la fuente más importante desde



el punto de vista de la competencia administrativa.

El Artículo 17 de la ley relacionada señala: **Ámbito de los recursos.** Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un tribunal de trabajo y previsión social.

Así también, el Artículo 26 indica respecto a la integración que en lo que fuere aplicable, el proceso contencioso administrativo se integrará con las normas de la Ley del Organismo Judicial y del Código Procesal Civil y Mercantil.

4.2.5. Código Tributario

El Artículo 1 de dicho cuerpo normativo, señala “Carácter y campo de aplicación. Las normas de este Código son de derecho público y regirán las relaciones jurídicas que se originan de los tributos establecidos por el Estado, con excepción de las relaciones tributarias aduaneras y municipales, a las que se aplicarán en forma supletoria. También se aplicarán supletoriamente a toda relación jurídico tributaria, incluyendo las que provengan de obligaciones establecidas a favor de entidades descentralizadas o autónomas y de personas de derecho público no estatales”.



Relacionado con los recursos administrativos, así como en el caso de la enmienda, señala el Artículo 5 integración analógica. En los casos de falta, oscuridad, ambigüedad o insuficiencia de una ley tributaria, se resolverá conforme a las disposiciones del Artículo 4 de este Código (Que señala principios aplicables de interpretación en donde señala que se interpretará conforme a los principios establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, los contenidos en este Código, en las leyes tributarias específicas y en la Ley del Organismo Judicial). Sin embargo, por aplicación analógica no podrán instituirse sujetos pasivos tributarios, ni crearse, modificarse o suprimirse obligaciones, exenciones, exoneraciones, descuentos, deducciones u otros beneficios, ni infracciones o sanciones tributarias”.

El Artículo 160 del mismo cuerpo legal señala: Enmienda y nulidad. La administración tributaria o la autoridad superior jerárquica, de oficio o a petición de parte podrán:

1. Enmendar el trámite, dejando sin efecto lo actuado, cuando se hubiere incurrido en defectos u omisiones de procedimiento.
2. Declarar la nulidad de actuaciones cuando se advierta vicio sustancial en ellas. En cualquiera de ambos casos, podrá resolverse la enmienda o la nulidad de la totalidad o de parte de una resolución o actuación.
3. En ningún caso se afectará la eficacia de las pruebas legalmente rendidas.



4. Para los efectos de este código, se entenderá que existe vicio sustancial, cuando se violen garantías constitucionales, disposiciones legales o formalidades esenciales del expediente o cuando se cometa error en la determinación de la obligación tributaria, multas, recargos o intereses.

Esta norma fue reformada por el Artículo 46 del Decreto 58-96 del Congreso de la República que adicionó lo siguiente: La enmienda o la nulidad será procedente en cualquier estado en que se encuentre el proceso administrativo, pero no podrá interponerse cuando procedan los recursos de revocatoria o de reposición, según corresponda, ni cuando el plazo para interponer éstos haya vencido. Es improcedente la enmienda o nulidad cuando éstas se interpongan después del plazo de tres días de conocida la infracción. La administración tributaria resolverá la enmienda o la nulidad dentro del plazo de quince días de su interposición. Esta resolución no será impugnabile.

4.3. Violación a los principios del debido proceso e igualdad

De conformidad con el análisis de las normas señaladas anteriormente, con relación a la enmienda de procedimiento en el orden administrativo, cabe señalar el siguiente análisis:

El principio del debido proceso que constituye el fundamento del principio de legalidad del cual está revestida la administración pública, es un principio jurídico procesal o



sustantivo según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez o funcionario público.

El término procede del derecho anglosajón, en el cual se usa la expresión *due process of law* (traducible aproximadamente como debido proceso legal). Su nacimiento tiene origen en la Magna Carta Libertatum (Carta Magna), texto sancionado en Londres el 15 de junio de 1215 por el rey Juan I de Inglaterra, más conocido como Juan sin Tierra. Este principio procura tanto el bien de las personas, como de la sociedad en su conjunto:

- Las personas tienen interés en defender adecuadamente sus pretensiones dentro del proceso.
- "La sociedad tiene interés en que el proceso sea llevado de la manera más adecuada posible, para satisfacer las pretensiones de justicia que permitan mantener el orden social".²⁵

Por lo explicado anteriormente, se ha dicho también que la institución del debido proceso fue una conquista de la Revolución Francesa, en contra de los jueces venales y corruptos que aplicaban no la justicia más estricta, sino la voluntad del rey. En ese

²⁵ Wikipedia, **Enciclopedia de consulta**. www.goesjuridica.com.html. Día de consulta: 30-6-08.



sentido, dentro del moderno estado de derecho, se entiende que todas las personas tienen igual derecho al acceso a la justicia.

Sin embargo, ello no se condice con las condiciones del mundo actual. Es evidente que su origen es eminentemente judicial, sin embargo, es aplicado en general a todo tipo de proceso, en donde interviene una autoridad y los ciudadanos. Con relación a este principio, también, conviene analizar que se ha establecido, para evitar que los jueces tiendan a juzgar con mayor benevolencia a aquellas personas mejor contactadas socialmente, porque la promoción en sus cargos hacia judicaturas superiores depende de esos contactos sociales que puedan conseguir.

Por otra parte, hablando del principio de igualdad, que tiene íntima relación con el principio de debido proceso, conviene establecer que no siempre las partes están en equivalencia de condiciones, debido a que el litigante con mayores recursos tendrá la oportunidad de contratar mejores abogados, mientras que los litigantes de menores recursos dependerán muchas veces de defensores de oficio ofrecidos por el Estado.

Así también, el acceso del ciudadano común y corriente a la justicia se ve dificultado por el hecho de que el quehacer jurídico genera su propia actuación o forma de lenguaje técnico jurídico empleado, lleno de términos incomprensibles para el ciudadano común, que por tanto no siempre entiende con claridad qué es lo que sucede dentro del proceso. Todas estas situaciones son atentatorias contra el debido



proceso, pero hasta la fecha, no se ha conseguido encontrar una solución satisfactoria que las resuelva por completo.

En efecto, la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 4 y 12, al regular el principio de igualdad quiere decir, en primer lugar, que “todos los individuos gozan de las garantías fundamentales” (garantía de universalidad), por tanto, queda “prohibida toda discriminación que anule o menoscabe los derechos o libertades fundamentales de las personas” (garantía de no-discriminación); pero la igualdad ante la ley “no excluye que la ley reconozca la diversidad para garantizar la igualdad de los derechos fundamentales” (garantía de la diversidad o diferencia).

Para autores, como Luigi Ferrajoli "este modelo constitucional implica un paradigma de configuración jurídica de la igualdad y de las diferencias, que radica en la igual valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales y las garantías que aseguran su efectividad".²⁶

En otras palabras expresado, el paradigma de la igualdad y de la diferencia parte de tres principios fundamentales: 1). La igualdad de todos ante la ley bajo un principio de universalidad (Artículo 1°, 4° y 12 constitucional); 2). La no-discriminación (Artículos 1 y 4).

²⁶ Citado por Rodríguez Alejandro, **Derecho penal guatemalteco**, pág. 631.



4.4. Necesidad de que se regule en la Ley de lo Contencioso Administrativo la enmienda de procedimiento

Se ha señalado que el campo de aplicación de la administración del Estado específicamente el actuar del ejecutivo, resulta inconveniente de que ante la falta de norma específica o especial, y en aplicación extensiva de un principio de supletoriedad, como sucede en el presente caso, al estar dentro del ámbito administrativo y en aplicación de principios propios de éste ámbito, como de sencillez, celeridad y eficacia del trámite, debería estar regulada la enmienda de procedimiento en la Ley de lo Contencioso Administrativo, ya que al no estar regulada específicamente su aplicabilidad obliga al funcionario a darle trámite al expediente y hasta que resuelve debe velar por la juridicidad de todo lo actuado, tal como lo establece el Artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, como se ha evidenciado, y siendo dicha resolución, objeto de los recursos administrativos de revocatoria o reposición, ya que éstos son los únicos medios de impugnación que se pueden presentar en la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma.

Como ha quedado establecido, la enmienda de procedimiento, se regula en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, así como en el Código Tributario y en la Ley de lo Contencioso Administrativo, que es la ley importante para la Administración Pública, por cuanto, en ella se regulan los recursos de revocatoria y reposición que son fundantes en todo derecho del debido proceso y de igualdad de las



partes respecto a los procedimientos administrativos que se emplean en la prosecución de los juicios, se hace necesario que las autoridades públicas, no hagan uso de la enmienda de procedimiento jalada prácticamente de lo que señala la Ley del Organismo Judicial, principalmente por la supletoriedad e integración de leyes que se han señalado, por cuanto, el carácter específico o especial de la misma, adolece de que se piense que existe igualdad en el trato respecto a los procedimientos administrativos en general, porque uno se trata de la administración tributaria, y otro se trata de la administración del control y orden constitucional, y en el caso de la Ley de lo contencioso administrativo, debiera ser, por lo menos, así es aconsejable de que se regule específicamente para la materia exacta, que es la administración pública, y por lo tanto, el hecho de que se utilicen leyes dispersas como se ha analizado, provoca una violación al debido proceso y de igualdad, por no decir, también, una serie de implicaciones negativas que tiene el debido proceso, como sucede en el caso de la legítima defensa, el funcionario natural, el derecho de impugnación de la enmienda.

Se deja a discrecionalidad de los funcionarios públicos, aplicar la enmienda de procedimiento de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, así también, de conformidad con el Código Tributario, por cuanto en una se señala que es apelable la resolución de la enmienda, y en otro caso no, entonces, en ese sentido, también, los ciudadanos se encuentran ante una desventaja respecto a la autoridad impugnada, por cuanto, no es factible que la resolución de enmienda del órgano administrativo, sea objeto de revisión por otro órgano superior porque no existe.



Sin embargo, refiriéndose al tema de la enmienda y los motivos de la misma, se deben considerar determinados parámetros para que ésta proceda, y no como sucede en la actualidad, que se violentan otra serie de principios con su aplicación, especialmente en muchos casos el de preclusión procesal y que en el caso de los ciudadanos, que son el sujeto pasivo, son los mayormente afectados, por cuanto, no existe el papel de árbitro de la autoridad o funcionario público, sino que él es precisamente la otra parte de la contienda.

Por lo anterior, se deben considerar los siguientes aspectos:

1. Se deben corregir errores materiales que significa rectificar los que la Administración pudo haber cometido.
2. La rectificación material de errores de hecho o automáticos no implica una revocación del acto en términos jurídicos.
3. El acto administrativo rectificado sigue teniendo el mismo contenido después de la rectificación, cuya única finalidad es eliminar los errores de transcripción o de cuenta y así evitar cualquier posible equívoco.
4. Es pues un carácter estrictamente material y no jurídico la rectificación, lo que justifica que para llevarla a cabo no se necesita sujetarse a la solemnidad, ni límite temporal alguno, sin embargo, la autoridad o funcionario público debe



cuidar de que este proceder no violente derechos fundamentales del ciudadano común y corriente, como el del debido proceso, legalidad, preclusión, defensa, y otros.

De conformidad con lo anterior, la Ley de lo Contencioso Administrativo, debe contener como mínimo las siguientes bases para su reforma:

- a) En virtud de que la ley debe regular las funciones de las actuaciones administrativas del Estado, también debe desarrollar en forma amplia el procedimiento administrativo.
- b) Debe tener como finalidad establecer el régimen jurídico aplicable, para que la actuación de la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando el derecho y los intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.
- c) Dentro de los principios del procedimiento administrativo, deben observarse, los siguientes, y no como se señala en el Artículo 2 de dicha ley, que solo los menciona y que al legislador le hizo falta una serie más, adicionalmente, de que los mismos, se deben describir, para una mayor ilustración de los ciudadanos que en general, desconocen las formas técnicas jurídicas que se emplean en las leyes.



- d) Los principios son: De Legalidad, que señala que las autoridades administrativas, deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron concedidas.
- e) Principio del debido procedimiento. Este principio debe señalar que los administrados deben gozar de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho de exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo, se debe regir por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil y de otras leyes, debe ser aplicable, sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.
- f) Debe señalarse en la ley esencialmente el principio de impulso de oficio, que no es más que señala que las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento, y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.
- g) También debe establecerse el principio de razonabilidad, que no es más que señala que las decisiones de la autoridad administrativa cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la



facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente para la satisfacción de su cometido.

- h) El principio de imparcialidad, que no es más que el que señala que las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme el ordenamiento jurídico y con atención al interés general.
- i) Principio de informalismo, que debe señalarse que es aquel que dice que las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final, de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales, que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros, o el interés público.
- j) Principio de presunción de veracidad. Este principio es importante de que se señale en la Ley de lo Contencioso Administrativo, por cuanto, ese estado de indefensión se ve latente a partir del momento que la presunción es de culpabilidad de la administración pública con respecto a los administrados, especialmente en el tema tributario. Este principio debe señalar que en la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y



declaraciones formulados, por los administrados en la forma que prescribe la ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman.

- k) Principio de conducta procedimental. Este principio es novedoso dentro del quehacer de la administración pública y que no se señala. Esencialmente se refiere a que la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales, guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.
- l) Los principios de celeridad y eficacia, que no son más que aquellos que señalan que no deben existir dilaciones indebidas en la tramitación de los procedimientos administrativos y dirigidos a conseguir el fin de los mismos.
- m) El principio de verdad material, que no es más que aquel que señala que la autoridad administrativa competente, deberá verificar por todos los medios disponibles la veracidad de los hechos que les son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponda a éstas.
- n) Principio de participación, que señala que las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren. Adicionalmente, el principio de simplicidad que tiene mucha



relación con el principio de poco formalismo que debe imperar en el procedimiento administrativo.

Conforme al procedimiento de enmienda o nulidad de actos administrativos, debe tener carácter específico o especial en el actuar de los funcionarios públicos, y se deberá tomar en consideración los siguientes aspectos:

- a) No debiera determinarse como enmienda o nulidad, cuando se refiere a la enmienda del procedimiento que no es más que corregir por parte de la autoridad, errores cometidos en el procedimiento, sino que se debiera denominar técnicamente rectificación de errores. Para ello, debe con carácter especial determinarse los requisitos y aspectos fundamentales para esta institución administrativa procedimental.
- b) Debe señalarse que los errores materiales o aritméticos en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo en cualquier momento, de oficio ó a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido, ni el sentido de la decisión.
- c) Además, debe establecerse en qué consiste la nulidad del acto administrativo, y distinguirlo de una posible enmienda o rectificación de errores. Al respecto, se debe tomar en cuenta que puede declararse la nulidad de oficio por la autoridad administrativa, con el único requisito que no deben agravar el interés público.



- d) También de que la nulidad sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida.
- e) Debe regularse la forma en que deben prescribir no solamente la rectificación de errores, sino también la nulidad administrativa.
- f) Cosa distinta es la revocación, que a pesar de que se señala en las leyes administrativas, ésta debe tener los siguientes aspectos fundamentales: Existen motivos bastante limitados en los que procede la revocación por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia y declarada por la autoridad superior jerárquica que haya observado el motivo.
- g) Debe regularse en la Ley de lo Contencioso Administrativo de forma específica el recurso de reconsideración, apelación y revisión.



CONCLUSIONES

1. En la administración pública, no existen planes de modernización, que permitan que la función estatal sea eficiente y transparente respecto a los administrados, cumpliendo con los preceptos legales contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y particularmente en la Ley de lo Contencioso Administrativo, por ser ésta la ley específica.
2. Los sistemas de organización administrativa, son fundamento para que el Estado de Guatemala, pueda desarrollar sus actividades en forma descentralizada, sin embargo, existe mayor concentración de funciones públicas, porque las mismas se llevan a cabo en base a la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando de decisión en el órgano superior.
3. El procedimiento administrativo, se refiere principalmente a las fases que se desarrollan en un expediente administrativo que tiene por finalidad la resolución administrativa, así como las diferencias que existen entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo, para determinar la competencia que otorga la ley y a través de ella los órganos administrativos desarrollan su actividad estatal.
4. La enmienda de procedimiento en la actualidad, permite retrotraer a etapas ya precluidas, que lesionan derechos fundamentales también de los sujetos intervinientes, violando los principios del debido proceso y de igualdad, debiendo



existir un límite de actuación de los funcionarios públicos en esa facultad, y sobre todo, previendo que no se cometan constantemente errores de procedimiento.



RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República de Guatemala, reforme la Ley de lo Contencioso Administrativo, adicionando la aplicación de la enmienda del procedimiento en congruencia con lo que establece el Código Tributario, cumpliendo con el principio de igualdad constitucional y del debido proceso, regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. La Administración Pública debe establecer procedimientos unificados en aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo y Código Tributario y con ello evitar la violación a los principios de igualdad y del debido proceso en los procedimientos administrativos.
3. Que los jueces de los tribunales de lo contencioso administrativo, al incurrir en error de procedimiento, ya no utilicen la enmienda establecida en el Artículo 67 de la Ley del Organismo Judicial, al estar contemplada en la ley de lo Contencioso Administrativo dicha enmienda.





BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ GENDIN, Sabino. **Manual de derecho administrativo español**, Barcelona: Ed. Bosch, 1954.
- ACOSTA ROMEO, Miguel. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa S.A. 1999.
- ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Ed. Bosch, 1963.
- BALBÉ, Manuel y FRANCH, Marta. **Manual de derecho administrativo**. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, España, Ed. Marqués Talleres Gráficos, 2002.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1981.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, 4ª. ed., Guatemala: Ed. Fénix, 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ Jorge Mario. **Derecho administrativo**, Guatemala: Ed. Centro de Impresiones Gráficas, 1990.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**, Buenos Aires, Argentina: Ed. Biblioteca Ameba, 1963.
- GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**, Madrid: Ed. Tecnos.
- MEZA DUARTE, Eric. **La organización administrativa**, Edición 2004.
- MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo**, Edición 2004.
- ROCHILD, Alessandro. **Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés**. París, Francia: Ed. La Sorbona, 1991.
- Wikipedia, Enciclopedia de consulta. www.goesjuridica.com.html. Día de consulta: 30-6-08

Legislación:

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



Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República, Decreto número 119-96, 1996.

Código Tributario. Congreso de la República, Decreto número 6-91, 1991.

Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.

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

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

Ley de Orden Público. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto número 7.

Ley de Servicio Civil. Congreso de la República, Decreto número 1748.

Código Penal. Congreso de la República Decreto número 17-73, 1973.

Código Procesal Penal. Congreso de la República Decreto número 51-92, 1992.

Código Civil. Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República, 1963.

Código Procesal Civil y Mercantil. Decreto Ley 107, Enrique Peralta Azurdia, Jefe del Gobierno de la República, 1973.