

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



**ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO  
DE LA LEGITIMIDAD DEL SUJETO ACTIVO  
EN LOS RECURSOS DE REVOCATORIA  
Y REPOSICIÓN INTERPUESTOS  
ANTE LAS MUNICIPALIDADES**

**SARA EMILIA MAYORGA PRADO**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2009**

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

**ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA LEGITIMIDAD DEL SUJETO ACTIVO  
EN LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN INTERPUESTOS ANTE  
LAS MUNICIPALIDADES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**SARA EMILIA MAYORGA PRADO**

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. Juan Carlos Godínez Rodríguez  
Vocal: Lic. Ronaldo Amilcar Sandoval Amado  
Secretario: Lic. Rosa María Ramírez Soto

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. José Efraín Ramírez Higueros  
Vocal: Lic. Juan Francisco Flores Mazarieros  
Secretario: Lic. Marisol Morales Chew

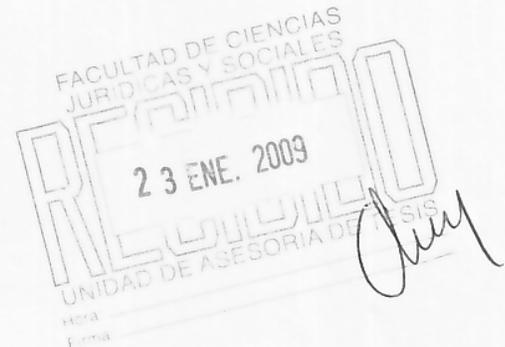
**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

**Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 5251**



Guatemala, 23 de enero de 2009

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



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

En atención a providencia de esa dirección de fecha treinta de octubre del año dos mil ocho, se me nombra Asesor de Tesis de la bachiller: Sara Emilia Mayorga Prado, quien se identifica con el carné estudiantil 200111110, quien elaboró el trabajo de tesis intitulado **“ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA LEGITIMIDAD DEL SUJETO ACTIVO EN LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN INTERPUESTOS ANTE LAS MUNICIPALIDADES”**. Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

**DICTAMEN:**

Al recibir el nombramiento, se establece comunicación con la bachiller Sara Emilia Mayorga Prado, con quien procedí a efectuar la revisión de los planes de investigación y de tesis, los que se encontraban congruentes con el tema a investigar, y en consenso con la ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo.

Durante el desarrollo del trabajo de elaboración de tesis, la bachiller Sara Emilia Mayorga Prado, tuvo el empeño y atención cuidadosa en el desarrollo de cada uno de los temas que comprenden el trabajo de tesis, el cual tiene un amplio contenido científico, utilizando la ponente un lenguaje altamente técnico acorde al tema desarrollado; y haciendo uso en forma precisa del contenido científico sobre la metodología y técnicas de investigación utilizadas, lo que se refleja en las conclusiones y recomendaciones que se mencionan en el trabajo las cuales son congruentes con el tema.

Se estima favorable y se considera de parte de su servidor que el tema es de mucha importancia puesto que trata de la legitimidad del sujeto activo en los recursos de revocatoria y reposición que son interpuestos ante las municipalidades.

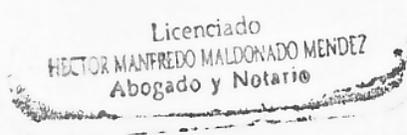
**Lic. Héctor Manfredó Maldonado Méndez**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 5251**



En consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, en virtud que el trabajo de tesis, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, para ser discutido en el Examen Público, previo DICTAMEN del señor Revisor.

Atentamente,

**Lic. Héctor Manfredó Maldonado Méndez**  
**Asesor de Tesis**  
**Colegiado 5251**  
**Avenida las Américas 18-42 zona 13, Guatemala, C. A.**  
**Tel. 24292200**



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, tres de febrero de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JUAN CARLOS GODÍNEZ RODRÍGUEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante SARA EMILIA MAYORGA PRADO, Intitulado: "ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA LEGITIMIDAD DEL SUJETO ACTIVO EN LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN INTERPUESTOS ANTE LAS MUNICIPALIDADES".

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**



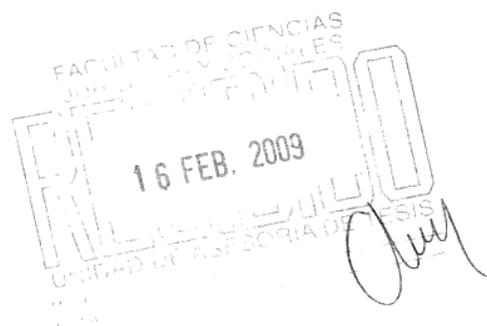
cc. Unidad de Tesis  
CMCM/sllh

BUFETE PROFESIONAL GÓMEZ, GODÍNEZ, SANDOVAL  
ABOGADOS Y NOTARIOS  
*Lic. Juan Carlos Godínez Rodríguez*  
10ª. Av. 13-58, Of. 303, Edif. Duarte, zona 1, ciudad de Guatemala  
Tel. 22517587



Guatemala, 16 de febrero de 2009

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



Estimado Licenciado Castro Monroy:

De conformidad con el nombramiento de fecha tres de febrero de dos mil nueve, procedí a revisar el trabajo de tesis de la bachiller: Sara Emilia Mayorga Prado, intitulado: **“ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA LEGITIMIDAD DEL SUJETO ACTIVO EN LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN INTERPUESTOS ANTE LAS MUNICIPALIDADES”**.

Por lo que a usted informo que el trabajo de tesis se llevó a cabo bajo mi inmediata dirección y en su oportunidad sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que consideré pertinentes, para mejor comprensión del tema que se desarrolla.

En relación al contenido científico y técnico de la tesis, abarca las etapas del conocimiento científico, el planteamiento del problema jurídico - social de actualidad, la recolección de información realizada por la bachiller Sara Emilia Mayorga Prado, fue de gran apoyo en su investigación, ya que el material es actual.

La estructura formal de la tesis fue realizada en una secuencia idónea para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de los métodos deductivo e inductivo, analítico, sintético y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada.

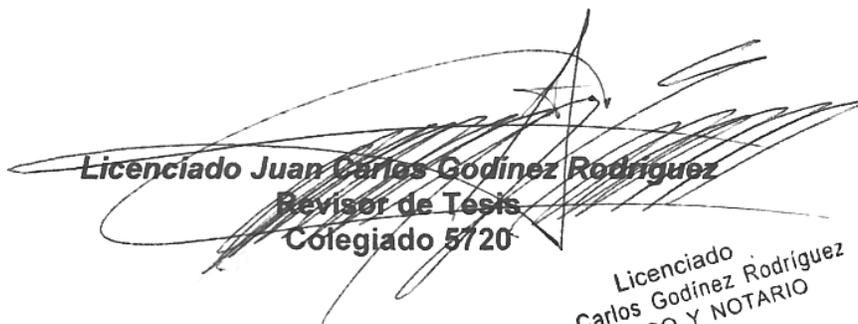
Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara, precisa y congruente con su trabajo de tesis.

BUFETE PROFESIONAL GÓMEZ, GODÍNEZ, SANDOVAL  
ABOGADOS Y NOTARIOS  
*Lic. Juan Carlos Godínez Rodríguez*  
10ª. Av. 13-58, Of. 303, Edif. Duarte, zona 1, ciudad de Guatemala  
Tel. 22517587



En tal sentido, el contenido del trabajo de tesis me parece científico y luego de haberse satisfecho las exigencias del suscrito revisor derivadas del examen del trabajo y en virtud del cumplimiento de 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; emito **DICTAMEN FAVORABLE**, al trabajo de tesis realizado por la bachiller Sara Emilia Mayorga Prado.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de mi consideración y estima.

  
**Licenciado Juan Carlos Godínez Rodríguez**  
**Revisor de Tesis**  
**Colegiado 5720**

Licenciado  
Juan Carlos Godínez Rodríguez  
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, veintitrés de abril del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante SARA EMILIA MAYORGA PRADO. Titulado ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA LEGITIMIDAD DEL SUJETO ACTIVO EN LOS RECURSOS DE REVOCATORIA Y REPOSICIÓN INTERPUESTOS ANTE LAS MUNICIPALIDADES. 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/sllh





## DEDICATORIA

**A DIOS:** Fuente de sabiduría eterna que ha estado siempre a mi lado iluminándome, gracias por tu infinito amor y misericordia en cada momento de mi vida.

**A MIS PADRES:** René Mayorga y Cristina Prado, por su amor y apoyo para alcanzar mis metas, porque incluso cuando había dejado de creer en mi, su confianza se mantuvo incólume.

**A MIS HERMANOS:** Por estar a mi diestra en los buenos momentos y lograr que florezca una sonrisa de mis labios en momentos de aflicción, especialmente a mis hermanas Vicky, Gaby, Sheyla y Vanesa.

**AL LICENCIADO:** Juan Carlos Godínez Rodríguez, su apoyo y estímulo fue fundamental para llegar a esta meta, infinitamente gracias.

**A MI FAMILIA:** Por su afecto y motivarme a seguir adelante, especialmente a mis primos Jairo, Nelson, Moisés y Silvia.



**A MIS AMIGOS:**

Por ser una bendición de Dios en mi vida, gracias por su cariño incondicional.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala.



## ÍNDICE

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

### CAPÍTULO I

1. La administración.....	1
1.1. Antecedentes históricos.....	2
Egipto.....	3
Roma.....	3
Grecia.....	4
China.....	5
La administración en la edad media.....	6
1.2. Concepto.....	7
1.3. <u>Características</u> .....	9
1.4. Principios generales de la administración.....	10
1.5. Importancia de la administración.....	13
1.6. Relación de la administración con otras ciencias.....	14
Administración y derecho.....	14
Administración y economía.....	15
Administración y moral.....	16

### CAPÍTULO II

2. La administración pública.....	17
2.1. Definiciones.....	19
2.2. Elementos .....	20



2.3. Etapas.....	20
2.4. La función administrativa.....	24
2.5. Clases de administraciones públicas.....	26
2.6. Relación de la administración pública con otras ciencias.....	28
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. Derecho administrativo.....	31
3.1. Concepto.....	33
3.2. Principios generales del derecho administrativo.....	35
3.3. Fuentes del derecho administrativo.....	41
Fuentes nacionales del derecho administrativo.....	43
Fuentes supranacionales del derecho administrativo.....	43
3.4. Características del derecho administrativo.....	44
3.5. Sistemas.....	45
3.6. Relaciones del derecho administrativo con otras ciencias.....	46
<b>CAPÍTULO IV</b>	
4. Los recursos administrativos.....	49
4.1. Concepto.....	50
4.2. Denominaciones.....	53
4.3. Clasificación de los recursos administrativos.....	54
El recurso de alzada.....	54
El recurso jerárquico.....	55
4.4. Objeto de los recursos administrativos.....	55



4.5. Elementos del recurso administrativo.....	56
4.6. Diferencias entre proceso y procedimiento administrativo.....	57
Autoridad que decide.....	57
Función que ejerce la autoridad que decide.....	58
Carácter con que actúa la autoridad que decide.....	58
Facultades procedimentales del órgano que decide.....	59
Efectos que produce lo resuelto.....	60
Estabilidad de la decisión.....	60
Recurribilidad de la decisión.....	60
Pluralidad de recursos administrativos y un solo proceso judicial.....	61
Onerosidad y gratuidad.....	61
Intervención profesional.....	62
Dirección del proceso y del procedimiento.....	62
4.7. El recurso como acto y como derecho.....	63
El recurso es un derecho.....	63
El recurso es un acto.....	64

## **CAPÍTULO V**

5. Sujeto activo y pasivo en los recursos de revocatoria y reposición interpuestos ante las municipalidades.....	67
5.1. Sujeto activo.....	67
5.2. Sujeto pasivo.....	69
5.3. Recursos administrativos contra las resoluciones municipales.....	70



Contra las resoluciones del alcalde.....	72
Contra resoluciones de otros órganos administrativos municipales.....	72
Contra resoluciones de órganos administrativos colegiados .....distintos del concejo municipal .....	73
Contra las resoluciones del Concejo Municipal.....	74
5.4. Recurso de revocatoria.....	74
Fundamento legal.....	74
Procedencia.....	74
Plazo para la interposición.....	75
Requisitos formales del memorial de interposición del recurso.....	75
Presentación del recurso.....	76
Procedimiento posterior a la presentación del recuso.....	76
Órgano que resuelve.....	77
Diligencias para mejor resolver.....	78
Resolución.....	78
Agotamiento de la vía administrativa.....	81
5.5. Recurso de reposición.....	82
Fundamento legal.....	82
Procedencia.....	82
Plazo para interponer el recurso.....	83
Requisitos formales del memorial de interposición del recurso.....	83
Presentación del recurso ante el concejo municipal.....	84



Procedimiento posterior a la presentación del recuso.....	84
Órgano que resuelve.....	84
Diligencias para mejor resolver.....	85
Resolución.....	86
Agotamiento de la vía administrativa.....	88
5.6. Legitimidad del sujeto activo en los recursos de revocatoria y reposición y las consecuencias de utilizar dichos recursos administrativos sin la legitimidad necesaria.....	89
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	95



## INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho y más concretamente, el principio de legalidad de la administración pública, cuenta con una serie de instrumentos para la realización efectiva de sus fines, el sistema de recursos en la vía administrativa, constituye una de las principales garantías de protección de los derechos e intereses de los administrados ante la actuación de las autoridades municipales.

Interponer un recurso administrativo es un acto jurídico de parte o de quien tenga legitimación para actuar, mediante el cual impugna una resolución, solicitando su revisión a fin de eliminar el agravio que sostiene se le ha causado; el recurrente debe ser titular de un derecho subjetivo o tener un interés personal directo o legítimo; todo administrado tiene derecho a que se aplique la legalidad y la juridicidad en las resoluciones que se dictan, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes y con el contenido que las mismas señalen, pero en la practica esta garantía resulta siendo infructífera, debido a que al interponer un recurso de revocatoria o de reposición, se aplica supletoriamente el Artículo 61 del Código Procesal Civil y Mercantil, siendo esto errado, pues aunque el antiformalismo es uno de los principios fundamentales del procedimiento administrativo, es necesario cumplir con el mínimo de requisitos que exige el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, habiendo total confusión en lo requerido en el numeral VI del citado Artículo, he aquí lo fundamental de establecer quién ostenta legitimación para interponer los recursos administrativos, pues el fin es que los medios de impugnación sean un verdadero remedio a la violación de derechos de los administrados.



La técnica empleada durante el desarrollo de la tesis fue la de fichas bibliográficas, la teoría utilizada fue la publicista. Investigué acerca de la legitimidad del sujeto activo en los recursos de revocatoria y reposición interpuestos ante las municipalidades, ya que es de interés para toda la sociedad guatemalteca. La hipótesis formulada fue comprobada, debido a que regularmente el sujeto activo al interponer un recurso administrativo ante las municipalidades, interpreta erróneamente el numeral VI del Artículo 11 de Ley de lo Contencioso Administrativo, lo que provoca el rechazo de su petición. Los métodos empleados fueron el analítico, sintético, inductivo y deductivo, los cuales fueron de mucha utilidad para determinar la problemática que surge al interponer un recurso administrativo ante las municipalidades careciendo de legitimidad, las causas y las soluciones para evitar una lesión al derecho de defensa del sujeto activo.

La tesis consta de cinco capítulos, el primero se refiere a la administración, y temas como antecedentes históricos, concepto, características, principios generales; el segundo capítulo señala datos importantes sobre la administración pública, definiciones, elementos, etapas, funciones, clases y la relación de la administración pública con otras ciencias; el tercero hace referencia al derecho administrativo, concepto, principios generales, fuentes, características, sistemas y relación del derecho administrativo con otras ciencias; el cuarto capítulo esta dedicado a los recursos administrativos, abordando temas como denominaciones, clasificaciones, objeto, etcétera; el quinto trata del sujeto activo y pasivo en los recursos de revocatoria y reposición interpuestos ante las municipalidades.



## CAPÍTULO I

### 1. La administración

La administración, es el conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas, que tiene como finalidad lograr la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia; así como, la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros.

Los seres humanos llevan muchos siglos formando y reformando organizaciones. Al repasar la historia de la humanidad, aparece la huella de pueblos que trabajaron unidos en organizaciones formales, por ejemplo los ejércitos griegos y romanos, la Iglesia Católica Romana, la compañía de las indias orientales. Las personas también han escrito sobre cómo lograr que las organizaciones sean eficientes y eficaces, desde mucho antes de que términos como administración fueran de uso común.

Etimológicamente la palabra administración proviene del latín ad y del verbo ministro - as - are, administrar o servir.



Para el autor Agustín Reyes Ponce, la palabra administración se forma del prefijo ad hacia, y de ministratio.<sup>1</sup>

La etimología de la palabra administración se refiere a servicios, donde se entiende que algunos están bajo el mando de otros. El autor Héctor Garcini Guerra, etimológicamente define la palabra administración como: “La formación del prefijo ad, hacia, y de ministratio. Esta última palabra viene a su vez de minister, vocablo compuesto de minus, comparativo de inferioridad, y del sufijo ter, que sirve como término de comparación”.<sup>2</sup>

### **1.1. Antecedentes históricos**

En los inicios del siglo XX la administración fue evolucionando y desarrollando con una lentitud impresionante, en la actualidad, la sociedad en la mayor parte de los países desarrollados, es una sociedad pluralista de organizaciones, donde la mayoría de las obligaciones sociales como la producción, la prestación de un servicio como la educación o la atención hospitalaria, la garantía de la defensa nacional o de la preservación del medio ambiente, es confiada a organizaciones como industrias, universidades, escuelas, hospitales, ejército, organizaciones de servicios públicos, que son administradas por grupos directivos propios para poder ser más eficaces.

Algunos datos importantes sobre la evolución de la administración son los siguientes:

---

<sup>1</sup> Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas, parte I**, pág. 15

<sup>2</sup> Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**, pág. 16



## **Egipto**

La administración se manejaba con un objetivo previamente fijado, el factor humano ya tenía cargos especiales, arqueros, colectores de miel, marineros; algo importante de esta organización es que ya se contaba con un fondo de valores para los egipcios, que se obtenía de los impuestos que el gobierno cobraba a sus habitantes, con el fin de después duplicarlo al comercializarlo por otros objetos.

Egipto tenía una economía planeada y un sistema administrativo bastante amplio, que ha sido clasificado como burocrático. Debido a los medios de comunicación marítimos fluviales, así como el uso comunal de la tierra, fue necesario que tales servicios y bienes fueran administrados de manera pública y colectiva, a través del gran poder del gobierno central.

La idea que prevaleció en el antiguo Estado egipcio durante la IV, XI y XVIII dinastías, fue que debía haber una severa coordinación de los esfuerzos económicos de toda la población, a fin de garantizar a cada uno de los miembros de la comunidad el más alto grado de prosperidad.

## **Roma**

La organización del imperio romano repercutió significativamente en el éxito del mismo, aunque no quedan muchos documentos de su administración, se sabe que se manejaban por magisterios plenamente identificados en un orden jerárquico de



importancia para el Estado. Todos los antiguos magistrados organizaban el senado, que controlaba la política interior y dirigían la política exterior.

Es importante resaltar que los romanos cultivadores y comerciantes, manejaban con igual ardor la espada que el arado. De esta manera engrandecen sus territorios e implantan una administración encargada de fomentar su desarrollo. Cada uno de los pueblos sometidos les suministra un importante contingente de soldados y esclavos.

Entre las mayores limitaciones que se le apuntan a los sistemas administrativos romanos están: La ampliación que tuvo la forma de gobierno de la ciudad de Roma y la reunión de las labores ejecutivas con las judiciales, a pesar de que se reconoce que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y los deberes particulares. Ello se subsanó por la disciplina que tuvieron en su organización jurídica, la cual ha servido de pilar fundamental a la concepción del derecho.

## **Grecia**

La aportación que dio Grecia a la administración es grande y fue gracias a sus filósofos, que algunos conceptos prevalecen aún, como por ejemplo:

- Sócrates: Utiliza en la organización aspectos administrativos, separando el conocimiento técnico de la experiencia.



- Platón: Habla de las aptitudes naturales de los hombres, da origen a la especialización.
- Pericles: Nos da uno de los principios básicos de la administración, la selección de personal.

La administración gubernamental griega tuvo cuatro pasos evolutivos, puesto que sus estados tuvieron: Monarquías, aristocracias, tiranías y democracias.

## **China**

A través de varios siglos, los chinos tuvieron un sistema administrativo de orden, con un servicio civil bien desarrollado y una apreciación bastante satisfactoria sobre muchos de los problemas modernos de la administración pública.

Los chinos adoptaron un sistema de ajustes para valorar la administración, tomando como reglas:

1. Es obligación de los gobernantes estudiar un problema para dar así la más adecuada solución.
2. La solución a un problema deberá ser viéndolo desde una manera objetiva y sin rebasar las reglas de ética profesional. El gobernante debe tener un amplio criterio de solución de problemas y de imparcialidad.



3. La mente de un gobernante siempre debe de estar trabajando, para mejorar de alguna manera su gobierno sin preferencias de ningún tipo.
4. El administrador deberá ser de conducta intachable y sin egoísmos hacia sus colegas.

### **La administración en la edad media**

La edad media se caracterizó básicamente por un sistema político original, el feudalismo. Los reyes sólo disponían de un poder limitado, no eran más que la cabeza de toda una jerarquía de señores, vinculados entre ellos por lazos de vasallaje. El señor feudal, administraba la justicia, dirigía la policía, recaudaba los impuestos y acuñaba la moneda.

Su autoridad y en ciertos casos, su papel de protector se ejercía sobre sus vasallos y sobre la masa de campesinos, que constituían en ese entonces el elemento esencial de la población.

La Edad Media también se caracterizó por las formas descentralizadas de gobierno. Durante la época medieval hubo una notable evolución de los sistemas organizativos, como resultado del debilitamiento del poder central durante los últimos días del Imperio Romano.



La autoridad pasó al terrateniente, el cual tenía poderes extraordinarios para fines tributarios dentro de su dominio. Se extendió también la comendación o entrega voluntaria de tierra a algún príncipe poderoso, de parte de un pequeño terrateniente que continuaba viviendo en ella como precarium, con el objeto de que se protegiese de por vida. Es decir que pasaba de terrateniente a arrendatario. También en esta época, floreció y se consolidó la Iglesia Católica Apostólica Romana. El estudio de su organización ha de interesar a quien se inicia en las disciplinas administrativas, cualquiera que sea su credo religioso, porque ella tiene características muy particulares que inclusive en algunos aspectos obedecen a una concepción distinta del patrón clásico.

## 1.2. Concepto

Para el autor Jorge Mario Castillo González, la administración es: “Un dispositivo que organiza y realiza la transformación ordenada de la información, recibe la información del objeto de dirección, la procesa y la transmite bajo la forma necesaria para la gestión, realizando este proceso continuamente”.<sup>3</sup>

Asimismo el citado autor señala que: “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, pág. 5.

<sup>4</sup> **Ibid.**



El autor Agustín Reyes Ponce, describe que la administración es: "Un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado".<sup>5</sup>

Héctor Garcini Guerra, manifiesta que la administración es: "El arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana". Y contrapone esta definición con la que da sobre la organización como: "La técnica de relacionar los deberes o funciones específicas en un todo coordinado".<sup>6</sup>

El autor Adolfo Merkl, se refiere a la administración como: "Una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular".<sup>7</sup>

El citado autor considera a la administración como: "La dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes".<sup>8</sup>

El autor Jorge Mario Castillo González, señala que: "Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno".<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Reyes Ponce. **Ob. Cit.**, pág. 36

<sup>6</sup> Garcini Guerra. **Ob. Cit.**, pág. 23

<sup>7</sup> Merkl, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 12

<sup>8</sup> **Ibid.**

<sup>9</sup> Castillo González. **Ob. Cit.**, pág. 18



El citado autor continua señalando que: "Es el empleo de la autoridad para organizar, dirigir, y controlar a subordinados responsables (y consiguientemente, a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa".<sup>10</sup> Entonces la administración es la función de lograr que las cosas se realicen por medio de otros y obtener resultados a través de otros.

La administración también se define como el proceso integral para planear, organizar e integrar una actividad o relación de trabajo, la que se fundamenta en la utilización de recursos para alcanzar un fin determinado. Comprendiendo el proceso de crear, diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, laborando o trabajando en grupos, alcancen con eficiencia metas seleccionadas, realizando funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control.

La administración se aplica en todo tipo de corporación, y en todos los niveles de la misma, ocupándose del rendimiento, que implica eficacia y eficiencia.

### **1.3. Características**

La administración posee las siguientes características:

- a. Universalidad. El fenómeno administrativo se da donde quiera que existe un organismo social, porque en él tiene siempre que existir coordinación sistemática

---

<sup>10</sup> **Ibid**, pág. 22



de medios. La administración se da por lo mismo en el Estado, en el ejército, en la empresa, en una sociedad religiosa, etcétera. Y los elementos esenciales en todas esas clases de administración serán los mismos, aunque lógicamente existan variantes.

- b. Específica. Aunque la administración va siempre acompañada de otros fenómenos de índole distinta, el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña.
- c. Su unidad temporal. Aunque se distinguen etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y por lo mismo, en todo momento se está dando.
- d. Su unidad jerárquica. Todo aquel que tiene carácter de jefe en un organismo social, participa en distintos grados y modalidades de la misma administración.

#### **1.4. Principios generales de la administración**

La administración es muy importante en la vida del ser humano, y para lograr un mejor desarrollo y adecuado desempeño, se necesita de principios; los cuales deben ser flexibles y el utilizarlos implica inteligencia, experiencia, decisión y mesura.

El autor Federico Winslow Taylor, enumera catorce principios de administración, los cuales son:



- a. La división del trabajo: Se hace con el objeto de producir más y mejor, con el mismo objeto y esfuerzo, trae como consecuencia, especialización de funciones y separación de poderes.
  
- b. La autoridad y responsabilidad: Es el derecho que se tiene de mandar y el poder de hacerse obedecer, esta debe acompañarse de una recompensa o castigo conocida como responsabilidad.
  
- c. Disciplina: Es la obediencia manifiesta hacia la empresa y esta se da gracias a:
  - Buenos jefes en todos los grados;
  - Juntas más claras y equitativas;
  - Sanciones correctamente aplicadas.
  
- d. Unidad de mando: Solamente se recibirán órdenes de un solo jefe, pues las dualidades de mando crean conflictos.
  
- e. Unidad de dirección: La dirección de los programas solo debe estar a cargo y ser implantadas por un solo jefe.
  
- f. Subordinación de los intereses particulares al interés general: Un interés de tipo personal jamás debe anteponerse a los intereses de una empresa u organismo social.



- g. Remuneración al personal: El pago a los empleados o parte social debe ser justa, esta dependerá de la voluntad del patrón y de la calidad del empleado, como se supone, en la actualidad es un problema no resuelto.
  
- h. Centralización: Aunque no se establece si es una buena o mala administración, se hace por efecto natural, su objetivo es la utilización del 100% de las facultades de los empleados.
  
- i. Jerarquía: Es el organizar correctamente el grado de orden, autoridad y responsabilidad de un individuo dentro de un organismo social.
  
- j. Orden: El personal debe colocarse donde mejor se pueda aprovechar sus facultades como tal.
  
- k. Equidad: Utilizada en vez de la justicia, requiere de sensatez, bondad y mucha experiencia y se refiere a la igualdad del personal.
  
- l. Estabilidad del personal: Dejar que el personal obtenga experiencia en cierto nivel y después si así se requiere mudarlo, nunca antes.
  
- m. Iniciativa: Facultad de crear y ejecutar cierto plan para la obtención de éxito.



- n. Unión del personal: Entre mas armonía exista dentro del personal, mejor serán los resultados para el organismo social”.<sup>11</sup>

En la administración es importante mencionar que la coordinación nunca debe faltar dentro de este contexto, debido a que se refiere a la forma armoniosa de llevar las acciones con las circunstancias para el buen desarrollo del lugar que se dirige o se administra.

### **1.5. Importancia de la administración**

El fenómeno administrativo no solamente nació con la humanidad sino que se extiende a la vez a todos los ámbitos geográficos y por su carácter universal, se encuentra presente en todas partes.

La importancia de la administración es la efectividad de los esfuerzos humanos, donde se determina una gama de beneficios, siendo estos:

- Ayuda a obtener mejor personal, equipo, materiales, dinero y relaciones humanas.
- Se mantiene al frente de las condiciones cambiantes y proporciona previsión y creatividad.

---

<sup>11</sup> Taylor, Federico Winslow. **Principios de administración**, pág. 89.



- El mejoramiento es su consigna constante.

Asimismo su importancia radica en los múltiples beneficios que podemos obtener, ya que se aplica a todo tipo de empresa, donde eleva la productividad y el desarrollo, aunque lógicamente la administración es más necesaria, cuanto mayor y más compleja sea ésta.

El éxito de un organismo social depende, directa e inmediatamente, de su buena administración y sólo a través de ésta, de los elementos materiales, humanos, etcétera, con que ese organismo cuenta”.<sup>12</sup>

#### **1.6. Relación de la administración con otras ciencias**

La administración es algo tan esencial en la vida del ser humano, razón por la cual tiene relación con otras disciplinas que ayudan a complementar el vivir del hombre, entre las que se encuentran:

#### **Administración y derecho**

El derecho forma la estructura necesaria en que descansa lo social, sólo sobre la base de una justicia, establecida por el derecho, puede quedar firmemente asentada esa estructura.

---

<sup>12</sup> Reyes Ponce. **Ob. Cit.**, pág. 78.



Una sociedad sin derecho, es inconcebible, aun para la administración privada. Solo puede administrarse un organismo social, cuando es posible exigir determinadas acciones de los demás, ya sea que sean impuestas por ley, o que deriven inmediatamente de un convenio.

Las normas administrativas muchas veces se sustentan directamente sobre las jurídicas; otras veces, derivan directamente de un convenio, pero éste, a su vez, descansa en un ordenamiento de derecho.

El autor Héctor Garcini Guerra, determina que: “La administración es meta-jurídica; esto quiere decir que no se realiza por el mero cumplimiento de derecho y obligaciones, sino que busca estimular la cooperación espontánea, activa, precisa, entusiasta y, sobre todo eficaz, de quienes forman una empresa u otro organismo social, para lograr la máxima eficiencia en la coordinación”.<sup>13</sup>

Una norma administrativa, que busca la eficiencia en un organismo social, y el bien común, es tomada por el derecho y elevada a la categoría de ley. Tal sucede con el derecho administrativo.

### **Administración y economía**

La administración tiene como fin lograr la máxima eficiencia de las formas sociales, esto es, obtener los máximos resultados, con el mínimo de esfuerzos o recursos. Tiene su

---

<sup>13</sup> Garcini Guerra. **Ob. Cit.**, pág. 57



más clara aplicación en la economía, siendo en ella donde primero se formuló, y donde más exactamente se aplica, por lo que se le conoce como la ley económica básica. La economía se aplica a la producción, distribución y consumo de los bienes materiales, la administración la emplea en lograr la máxima eficiencia de un organismo social, prescindiendo que éste pueda tener o no fines económicos.

Aun en el caso de la administración industrial, donde el fin es indiscutiblemente económico, no debe confundirse al administrador con el economista: El administrador, como tal, busca inmediatamente un fin de coordinar los elementos que emplea (cosas y personas), y en tanto es buen administrador, en cuanto sabe coordinarlos, esto es: Estructurarlos y manejarlos del modo más eficiente. Pero este fin inmediato, que es el propio de la administración, en ese tipo de sociedades está subordinado a un fin económico, como es el de la empresa industrial, comercial o bancaria, por lo que la misma administración queda fuertemente teñida de colorido económico, al grado de parecer que el fenómeno mismo administrativo se confunde con el económico.

### **Administración y moral**

La teoría de la administración da reglas que se refieren a la conducta humana en un sector determinado de su actividad y con un fin específico. La relación se encuentra pues establecida, en que ambas son disciplinas de carácter normativo. Pero mientras que las normas de la moral se refieren a toda la conducta humana, y para un fin último, las de la administración tratan de un sólo aspecto de esa conducta, y para un fin particular, la máxima eficiencia en un organismo social.



## CAPÍTULO II

### 2. La administración pública

Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder en la comunidad era el mismo que determinaba cuál era la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales.

Hasta el siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, basta recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: "El Estado soy yo". Con el advenimiento de la Ilustración en occidente, la precisión de los elementos que integran el Estado moderno, tal y como hoy lo conocemos, se conformaron plenamente. El gobierno se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, sólo como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual, la población que es la esencia de la existencia del Estado, le puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Hoy la mayor parte de los Estados del orbe han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fue la respuesta que Montesquieu encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la edad media.



La administración pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos expreso.

La administración pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

El autor Hugo Haroldo Calderón Morales, señala que la administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos.<sup>14</sup>

La administración pública comprende la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno de un Estado. Se compone de todo lo que la hace efectiva, funcionarios, jerarquía, edificios públicos, etcétera. Su función, es el enlace entre la ciudadanía y el poder político.

---

<sup>14</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**, pág. 3



No sólo existe administración pública en el Poder Ejecutivo, sino en gran parte del Estado, incluso en entes privados que desempeñan funciones administrativas por habilitación del Estado.

## 2.1. Definiciones

El autor Gustavo Penagos, señala que la administración pública es la parte del criterio orgánico, integrado en el poder ejecutivo, pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración.<sup>15</sup>

La administración pública presenta varios aspectos, siendo estos:

- Su objeto: Es la acción, la actividad encaminada al cumplimiento de finalidades, busca el bienestar de todos.
  
- Como sujeto: Es un complejo de órganos armonizados, constituidos, unidos por relaciones de jerarquía y de coordinación, lo que se le denomina la jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados.

---

<sup>15</sup> Penagos, Gustavo. **Derecho administrativo**, pág. 132.



## 2.2. Elementos

Los elementos de la administración pública son:

- El órgano administrativo: Son todos los órganos que integran la administración pública y que representan al Estado. La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución, a través de los cuales el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.
- Actividad: Los órganos de la administración pública desarrollan actividades y estas actividades se desarrollan y desenvuelven a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad.
- Finalidad: La finalidad de la administración pública es el bien común de toda la población en general, este es un elemento constitucional y doctrinario.
- El medio: El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público, siendo este su función principal.

## 2.3. Etapas

Las etapas de la administración pública son:



- La planificación: Es la investigación que debe garantizar los resultados de lo que se pretende. La actividad de planificar tiene gran importancia, porque es aquí donde se establecen las necesidades, para luego planificar cual es la manera de satisfacer dichas necesidades.

El autor Agustín Reyes Ponce, indica que es importante la planificación, para lo cual señala lo siguiente:

- a. La eficacia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación.
- b. Así como en la parte dinámica, lo central es dirigir, en la mecánica el centro es planear; si administrar es “hacer a través de otros”, necesitamos hacer planes sobre la forma como esa acción habrá de coordinarse.
- c. Todo plan tiende a ser económico; desafortunadamente, no siempre lo parece, porque todo plan consume tiempo, que por lo distante de su realización, puede parecer innecesario e infecundo.
- d. Todo control es imposible si no se compara con un plan previo. Sin planes se trabaja a ciegas. <sup>16</sup>

- Coordinación: El autor Hugo Haroldo Calderón Morales, señala que la coordinación significa la armonización de toda la organización y sus

---

<sup>16</sup> Reyes Ponce. **Ob. Cit.**, pág. 166.



componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado.<sup>17</sup>

El autor Agustín Reyes Ponce define la coordinación como: “La integración, y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y el funcionamiento de un organismo social”.<sup>18</sup>

El autor anteriormente citado establece tres principios sobre la importancia que tiene la integración, estos son:

- a. Es el primer paso práctico de la etapa dinámica y, por lo mismo, ella depende en gran parte de que la teoría formulada en la etapa constructiva o estática, tenga la eficacia prevista y planeada.
- b. Es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico; lo teórico y lo práctico.
- c. Aunque se da en mayor amplitud al iniciarse la operación de un organismo social es una función permanente, porque en forma constante hay que estar integrando el organismo, tanto para proveer a su crecimiento normal, ampliaciones, etcétera, como para sustituir a los hombres que han salido por muerte, renuncia, etcétera,

---

<sup>17</sup> Calderón Morales. **Ob. Cit.**, pág. 16.

<sup>18</sup> Reyes Ponce. **Ob. Cit.**, pág. 256.



a las maquinarias que se han deteriorado, los sistemas que resultan obsoletos etcétera.<sup>19</sup>

- Organización: Este es un paso elemental debido a que es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignada a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas.

La organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

- Dirección: El autor anteriormente citado señala que: “Dirección, viene del verbo dirigere; éste se forma a su vez del prefijo di, intensivo, y reger, regir, gobernar. Este último se deriva del sánscrito raj, que significa preeminencia”.<sup>20</sup>

El autor sigue manifestando que: “Dirección es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> **Ibid**, pág. 259.

<sup>20</sup> **Ibid**, pág. 305.

<sup>21</sup> **Ibid**, pág. 355.



- Control: El autor en mención manifiesta que: “Es la mediación 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”.<sup>22</sup>

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

Existen diversas clases de control:

- a. Control interno
- b. Control directo
- c. Control judicial
- d. Control constitucional
- e. Control del gasto público

#### **2.4. La función administrativa**

La función administrativa se realiza por medio de un orden jurídico determinado y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política o control.

---

<sup>22</sup> **Ibid.**



La función administrativa es regulada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rige, necesariamente a la administración pública y demás actividades relacionadas con la función administrativa, que corresponde al ejecutivo.

- Función administrativa formal: Es la actividad que normalmente realiza el Organismo Ejecutivo.
  
- Función administrativa material: Es la actividad del Estado encaminada a la ejecución de leyes, principios constitucionales y la ejecución de la legislación ordinaria.

La función administrativa se compone de cuatro elementos importantes, siendo estos:

- a. Es una función del Estado, encomendada por regla general, al Organismo Ejecutivo.
  
- b. Se ejecuta bajo un orden jurídico de derecho público.
  
- c. La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que puede ser oficiosa o a iniciativa de particular.
  
- d. Limitaciones de los efectos jurídicos de los actos administrativos.



## 2.5. Clases de administraciones públicas

- Territoriales, su elemento esencial es el territorio.
- Administración central, extiende su competencia a todo el territorio nacional. Tiene personalidad jurídica propia e independiente de las demás y autonomía financiera. Esta compuesta por órganos superiores (gobierno, comisiones delegadas de gobierno, presidente, vicepresidente, ministros), y no superiores (secretarías de Estado, subsecretarías de Estado, direcciones generales y secretarías generales).
- Administración de las comunidades autónomas, extienden su competencia al territorio propio. Tienen personalidad jurídica propia e independiente de las demás administraciones y autonomía financiera. Están compuestas por presidente, consejo de gobierno, consejeros, secretarios generales, directores generales.
- Administración local, provinciales y municipales, forman parte del Estado pero tienen sustantividad propia, personalidad jurídica propia y diferente de la del Estado central. La provincia es la agrupación de varios municipios, según una división territorial determinada por la ley cuya finalidad es conseguir el cumplimiento de las actividades del Estado, tienen personalidad jurídica propia y se encomiendan a un órgano llamado diputación provincial.



- Administración periférica, conjunto de órganos que carecen de personalidad jurídica propia y sin autonomía financiera. No se trata de una administración en sentido estricto, este término se usa para diferenciarla de los órganos que componen la administración local. Su razón de ser esta en la necesidad de asegurar la operatividad de las administraciones públicas mayores.
  
- Administraciones no territoriales, no se basan en criterios geográficos sino en especialización de funciones. Se les encomiendan funciones concretas, poseen personalidad jurídica propia pero carecen de independencia para la gestión de las funciones encomendadas, pues están bajo la tutela de una administración territorial.
  
- Institucionales, poseen personalidad jurídica, son entidades instrumentales de apoyo a las administraciones territoriales. Se les denomina organismos autónomos.
  
- Administraciones corporativas, entidades compuestas por personas que se asocian para realizar un fin común y determinado (Por ejemplo los colegios profesionales). Se consideran corporaciones públicas a pesar de estar integradas por particulares porque deben su existencia a una ley administrativa.



## 2.6. Relación de la administración pública con otras ciencias

- a. La administración pública y el derecho constitucional: La administración tiene su origen en la Constitución y el derecho constitucional, determinan la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación del Estado, lo que significa la fusión del órgano que lleva a cabo la administración pública.
- b. La administración pública y la sociología: En razón de que esta es la madre de las ciencias sociales y estudia al hombre en todos sus aspectos de relación e interacción con sus semejantes, como base y fundamento de sus reglas; a través de la administración pública se llevan a cabo todas las actividades necesarias con la finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad.
- c. La administración pública y la economía: Esta relación se deriva del hecho que para realizar las actividades, atribuciones, tareas o encomiendas de la administración pública, es necesario tener conocimiento de los recursos con que cuenta la misma.
- d. La administración pública y la ciencia política: La administración pública materializa y concreta los proyectos que plantea la ciencia política, pues es evidente que antes de la administración pública esta la ciencia política que determina y programa.



- e. La administración pública y la psicología: Debido a que esta estudia los fenómenos de la mente humana y su comportamiento.
  
- f. El derecho administrativo y el derecho internacional: Hay relación debido a las actividades diplomáticas.





## CAPÍTULO III

### 3. Derecho administrativo

El Derecho administrativo puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas, tiene su origen con las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX, surgiendo así los conceptos servicio público, ciencia social y normas jurídicas.

Cuenta con sus propios principios, doctrinas y normas, siendo su objetivo principal la reglamentación de las actividades jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos, etcétera), y no jurídicas (manuales, circulares, informes).

El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula:

- La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su funcionamiento.
- El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de función administrativa.



- La situación de los particulares respecto a la administración, ya que los particulares van adquiriendo mayor ingerencia en las funciones publicas.

La escuela realista del derecho administrativo, establece que es el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos. La crítica a esta definición es que abarca otras actividades que no son servicios públicos, que las realiza el Estado según normas que son de derecho administrativo.

Otros autores dicen que derecho administrativo es el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares o el derecho regulador de la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.

El derecho administrativo incluye el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo por lo tanto comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa, de esta manera no se debilita la distinción entre el punto de vista formal y el material de la función administrativa.

El régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la administración, tiene tal importancia que el sistema administrativo de un país puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados ante el poder público.



Las ramas especializadas del derecho administrativo son: Derecho Fiscal, Derecho de Comunicaciones, Derecho Agropecuario, Derecho Forestal, Derecho de la Seguridad, Derecho de Transporte, Derecho Hidráulico, etcétera.

La ciencia del derecho administrativo es un género dentro del cual pueden quedar encuadradas una serie de materias, que van surgiendo en la constante ampliación con las actividades del Estado y que constituyen nuevas ramas del derecho.

### 3.1. Concepto

El autor Jorge Mario Castillo González establece que el derecho administrativo es: “El conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del poder ejecutivo”.<sup>23</sup>

El autor Miguel Acosta Romero, define al derecho administrativo como: “El conjunto de normas jurídicas que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares y con otras administraciones públicas (personificadas en una diversidad de órganos)”.<sup>24</sup>

Asimismo, el autor anteriormente citado, señala que el derecho administrativo es: “El conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su

---

<sup>23</sup> **Ibid.**

<sup>24</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 7.



interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo. El derecho administrativo es el derecho regulador de la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.

El derecho administrativo como ciencia debe sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible su objeto de conocimiento, o sea el sector de la realidad del ser, o del objeto que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia”.<sup>25</sup>

El autor Héctor Garcini Guerra, define al derecho administrativo como: “La rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad del Estado considerando en todas sus esferas, tanto nacional como local”.<sup>26</sup>

El autor Manuel del Río González, se refiere al derecho administrativo como: “El que se ocupa de estudiar la administración pública, y concretamente al poder ejecutivo en tanto que la ciencia de la administración estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa”.<sup>27</sup>

El citado autor determina que el derecho administrativo es: “El conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público interno, que regula la organización y actividad

---

<sup>25</sup> **Ibid**, pág. 9.

<sup>26</sup> Garcini Guerra. **Ob. Cit.**, pág. 14.

<sup>27</sup> Del Río González. **Ob. Cit.**, pág. 23.



de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control”.<sup>28</sup>

### **3.2. Principios generales del derecho administrativo**

Los principios generales del derecho administrativo se encuentran regularizados en el Artículo 221 de la Constitución Política República de Guatemala, desde el momento que la Constitución regula al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, como el Contralor de la Juridicidad de la Administración Pública. Y la juridicidad, es 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.

Los principios generales del derecho administrativo son aquellas normas que sintetizan las ideas de un ordenamiento jurídico, el inicio de todo, el principio del propio derecho. La ofensa a un principio es mucho más grave que la ofensa a una norma, pues cuando violamos un principio estamos violando el ordenamiento jurídico como un todo.

En el inicio los principios generales del derecho administrativo eran de naturaleza creativa de los jueces. Mas el positivismo jurídico nos dice que los principios son los que están señalados en la ley. En la actualidad, debemos de entender que los principios generales del derecho administrativo no sólo son los contenidos en la ley sino también, los que la doctrina y jurisprudencia vayan descubriendo en su labor jurídica.

---

<sup>28</sup> **Ibid.**



Dos son los principios generales del derecho administrativo más conocidos: El principio de legalidad y el principio de supremacía del interés público sobre el interés privado; sin embargo, el derecho administrativo se construye sobre los principios de supremacía del interés público sobre el particular y la indisponibilidad del interés público por la administración pública. A partir de estos principios, es posible encontrar toda una serie de principios propios del derecho administrativo.

En este sentido, los principios generales del derecho administrativo son los siguientes:

- Principio de supremacía del interés público sobre el particular: La supremacía, como componente de la función administrativa, es un instrumento para la realización de finalidades legales, siguiendo los criterios y procedimientos consagrados en el orden jurídico. En este sentido, por interés público debe entenderse el interés de la colectividad como un todo, conforme a lo previsto en el orden jurídico impuesto. Estos son los llamados intereses públicos primarios. Los intereses públicos secundarios, del Estado como simple sujeto de derecho, normalmente coincidentes con los estrictos intereses patrimoniales o financieros, solamente deben ser entendidos cuando están en consonancia con los intereses primarios. El interés público es la finalidad única de la administración, y el acto administrativo que se aparta de ese principio está viciado y configura abuso de poder por desvío de finalidad. Interés público es aquel que se refiere a toda la sociedad.



- Principio de prosecución del interés público y el principio de respeto de los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos: La administración pública busca la prosecución del interés público, en el respeto de los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos. Los órganos y agentes administrativos están subordinados a la Constitución y la ley y deben actuar, en el ejercicio de sus funciones, con respeto por los principios de igualdad, de proporcionalidad, de justicia, de imparcialidad y de buena fe.
- Principio de indisponibilidad del interés público por la administración pública. El órgano administrativo debe guardar, defender, mantener y realizar los bienes e intereses que administra. No puede disponer de ellos. La disponibilidad de los bienes públicos está reservada a la manifestación legislativa. El interés público es inapropiable, por tanto, los bienes, derechos y servicios públicos no están a la libre disposición de los órganos públicos, incumbiendo a la administración el deber de vigilar por esos bienes, derechos y servicios.
- Principio de legalidad: Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. La ley es el fundamento de toda y cualquier acción administrativa. Así, la autoridad administrativa sólo puede hacer aquello que le está autorizado por la ley. Al particular le está permitido hacer todo aquello que la ley no prohíbe. La autoridad administrativa sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. El principio de legalidad es el primero de todos los principios generales del derecho administrativo,



porque toda la actuación de la administración pública está subordinada al cumplimiento de la ley. La prosecución del interés público es en obediencia de la ley. La ley no es sólo un límite de la acción administrativa, es también su fundamento.

- Principio de finalidad: Impone que el administrador sólo practique el acto para obtener un fin legal. El administrador debe perseguir el interés público (primario), contenido en la ley. El favorecimiento o perjuicio de alguien no puede ser el fin del acto administrativo. La separación del administrador de la finalidad del interés público, conforme a la previsión legal, caracteriza el vicio de desvío de finalidad. Todos los actos practicados por la administración pública deben estar volcados para el interés público.
- Principio de publicidad: Como transparencia de la acción administrativa permite el control sobre la conducta del administrador. La regla de la publicidad de los actos administrativos comporta excepciones, como por ejemplo asuntos de seguridad nacional e investigaciones. La publicidad es un elemento formativo del acto administrativo es requisito de eficacia y moralidad. La administración se obliga a dar publicidad a sus actos para que se inicien sus efectos, para validez de los mismos. Entiéndase que todos los actos, contratos y cualquier otro instrumento celebrado por la administración deben ser obligatoriamente divulgados, publicados para conocimiento de los administrados y control de las actividades administrativas.



- Gratuidad o economía: Este principio es necesario para que el particular pueda intervenir en el procedimiento administrativo sin limitaciones de tipo económico. Como consecuencia de este principio no existe condena en costas.
- Principio de antiformalismo: Que se traduce en la imposición de requisitos mínimos para las actuaciones de los interesados.
- Principio de eficiencia: El administrador no debe, tan solamente, perseguir las finalidades previstas o consagradas en la ley. No debe alcanzarlas de cualquier forma o a cualquier costo. Las funciones administrativas deben ser desempeñadas con rapidez, perfección y rendimiento funcional, englobando la seguridad de los usuarios. La ejecución de las actividades administrativas debe ser la mejor posible, con la utilización de las mejores técnicas y conocimientos y siempre orientada a la búsqueda de resultados satisfactorios para la administración y para los administrados.
- Principio de continuidad: Los servicios públicos no pueden parar, porque no paran las demandas de la colectividad por las utilidades. No se debe confundir continuidad con permanencia. Al final algunos servicios, por su propia naturaleza, son intermitentes. El servicio público es la forma por la cual el Estado desempeña funciones esenciales o secundarias a la colectividad y por esa razón no puede sufrir solución de continuidad. Los servicios públicos calificados como esenciales no pueden ser paralizados.



- Principio de tutela administrativa: El principio de tutela administrativa somete a la entidad de derecho público menor a la fiscalización de la entidad pública mayor. Entretanto, conviene no olvidar que, siendo la regla general la autonomía, el control sólo puede ser ejercido en los límites definidos en la ley.
  
- Principio de seguridad jurídica: Está relacionado con la previsibilidad del derecho y la estabilidad de las relaciones jurídicas. La prohibición de la interpretación retroactiva es uno de los ejemplos de efectividad de este principio.
  
- Principio de igualdad: Implica tratar de forma igual al que es igual y tratar de forma desigual al que es desigual. Este principio se traduce en cuatro vertientes:  
1.- Igualdad de repartición de encargos y deberes de los particulares. 2.- Exigencia de igualdad de sacrificios concedidos por la administración. 3.- Utilizar criterios idénticos a casos idénticos. 4.- Derecho a la compensación de sacrificios.
  
- Principio de imparcialidad: Este principio tiene que encarar dos vertientes: 1.- La vertiente negativa, en esta vertiente el principio de imparcialidad se traduce en una especie de abstención (no hacer). 2.- La vertiente positiva, que se desarrolla a través del deber de ponderación, la administración pública en sus opciones debe tomar en cuenta todo lo que los particulares tracen para el procedimiento administrativo; y el deber de abstención, la administración pública no puede tomar en consideración intereses de carácter político, religioso, etcétera.



- Principio de jerarquía: Los órganos de la administración pública se estructuran de tal forma que existe una relación de subordinación entre unos y otros, cada cual con atribuciones definidas en la ley.

### 3.3. Fuentes del derecho administrativo

La expresión fuentes del derecho alude, a aquello de lo que el derecho procede. Las fuentes del derecho administrativo son las fuentes de producción del mismo, donde se exhiben los principios y normas que regulan la administración pública y la actividad que desarrolla, los medios para realizarla y las relaciones que se van generando.

El autor Emilio Fernández Vásquez, señala que: “Las fuentes están constituidas por las ideas, razones o causas generadoras de normas jurídicas”.<sup>29</sup>

El citado autor señala que: “Son fuentes del derecho administrativo; todos aquellos hechos, actos, factores o circunstancias que influyen en la producción y aplicación de las normas jurídicas administrativas”.<sup>30</sup>

Miguel Acosta Romero, manifiesta que: “Las fuentes son la constitución, leyes, tratados internacionales, usos y costumbres, las ideas político-sociales de los gobernantes, hechos sociales que engendran normas del derecho administrativo, reglamentos

---

<sup>29</sup> Fernández Vásquez, Emilio. **Diccionario de derecho público. Administrativo – constitucional – fiscal**, pág. 129.

<sup>30</sup> **Ibid.**



administrativos, locales y municipales, las circulares, jurisprudencia, principios generales del derecho administrativo, doctrina, convenios y el derecho común”.<sup>31</sup>

El autor Gustavo Penagos, clasifica las fuentes del derecho administrativo de la siguiente manera: <sup>32</sup>

- Fuentes materiales o reales: Atienden a la naturaleza de la fuente, sin necesidad de que sea una norma jurídica, (doctrina, jurisprudencia), inspiran el derecho, la exigencia de lo moral, o el derecho natural, las concepciones políticas, económicas y sociales.
- Fuentes formales: Normas jurídicas (ley, reglamento).
- Fuentes directas: Normas jurídicas.
- Fuentes indirectas: Doctrina, jurisprudencia, dictámenes.
- Fuentes mediatas: Doctrina, jurisprudencia, costumbre, principios generales del derecho, tratados internacionales.
- Fuentes inmediatas: Norma jurídica.

---

<sup>31</sup> Acosta Romero. **Ob. Cit.**, pág. 48.

<sup>32</sup> Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**, pág. 127.



De acuerdo a las doctrinas modernas, existen dos tipos de fuentes, las cuales son:

### **Fuentes nacionales del derecho administrativo**

El autor Pacheco Máximo, señala que: “Las formas obligadas y predeterminantes que ineludiblemente deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente en virtud de la potencia coercitiva del derecho”.<sup>33</sup>

Con esta definición el autor señala que el ordenamiento jurídico administrativo que se lleva dentro de un país determina grandemente la importancia que el Estado tiene.

### **Fuentes supranacionales del derecho administrativo**

Lo supranacional implica que en la legislación no solo existen normas internas que van regulando al derecho administrativo, sino que también existen tratados y convenios internacionales, que regulan al derecho en mención.

En Guatemala los tratados y convenios internacionales han tomando un gran carácter decisivo en nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo en relación a los derechos humanos.

---

<sup>33</sup> Máximo, Pacheco. **Introducción al derecho**, pág. 316.



### 3.4. Características del derecho administrativo

El derecho administrativo se caracteriza por ser:

- Un derecho joven: Porque surge con la revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.
- No ha sido codificado: En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, no se encuentra regulado en un solo cuerpo legal.
- Es un derecho subordinado: Porque depende de una ley superior, en este caso la constitución y demás leyes constitucionales.
- Derecho autónomo: Es autónomo por la especialización y relaciones que regula, basado en el principio de normatividad que lo informa.
- Derecho dinámico: Es dinámico por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública que se encuentra en constante cambio, especialmente en los procedimientos.
- Común: Es un derecho que, al igual que el derecho civil, es común a todas las actividades (municipales, tributarias, etcétera), y sus principios son aplicables a todas esas materias.



- Exorbitante: Excede la órbita del derecho privado, porque donde hay una organización estatal hay derecho administrativo. No hay plano de igualdad entre partes, ya que una de ellas es el Estado, que tiene facultades de poder público.

### 3.5. Sistemas

Existen dos sistemas de administración pública:

- a. Sistema anglosajón: El sistema anglosajón o sajón, es el imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir, por el derecho civil. Especialmente dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo. Esto significa que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como en el sistema francés.
- b. Sistema francés: Como consecuencia de la Revolución Francesa nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.



### **3.6. Relaciones del derecho administrativo con otras ciencias**

El derecho administrativo se relaciona con las siguientes ciencias y ramas del derecho:

- a. Con el derecho constitucional: Porque el derecho administrativo se encuentra subordinado a este, ya que lo orienta y le impone limitaciones a la administración por la misma jerarquía de la norma.
- b. Con el derecho penal: Se relaciona en cuanto este garantiza la existencia y el normal desenvolvimiento de la institución administrativa contra los atentados punibles.
- c. Con el derecho procesal: Se relaciona porque al existir el derecho procesal administrativo, este tiene a su cargo la regulación de los procedimientos administrativos, para decidir y resolver las peticiones, reclamaciones o impugnaciones que le formulen los particulares.
- d. Con el derecho internacional: Por el desarrollo de las relaciones internacionales entre estados, que requieren la aplicación de normas propias además de las normas del derecho internacional, para la prestación de servicios públicos.
- e. Con el derecho civil: En derecho administrativo en ocasiones es necesario recurrir a normas e instituciones jurídicas que pertenecen al derecho civil, para



resolver necesidades que a la administración pública les son indispensables atender.

- f. Con el derecho mercantil: Se relaciona porque la administración interviene en las actividades mercantiles de los particulares para facilitar la circulación comercial, dictándose normas jurídico administrativas que regulan esas actividades.
- g. Con el derecho marítimo: Se relaciona porque las empresas que tienen a su cargo el tráfico y control marítimo están reguladas por la administración pública.
- h. Con el derecho aeronáutico: Porque el derecho administrativo tiene normas de aplicación en la organización interna de la navegación de un país.
- i. Con la economía política: Porque constituye parte integrante del desarrollo de la sociedad en cuanto a la problemática económica.
- j. Con la filosofía: Por las concepciones filosóficas contenidas en la Constitución y en los partidos políticos, que se encuentran a cargo de la administración.
- k. Con la sociología: Por el estudio de las relaciones sociales que el derecho administrativo debe regular.



- I. Con la estadística: Por los datos sociales que esta le ofrece, lo que le permite a la administración pública tener elementos indispensables para el desarrollo de su actividad. Ejemplo: Censos, catastros.
  
- m. Con la demografía: Porque la población le ofrece datos a la administración para la organización de servicios públicos.
  
- n. Con la geografía: Ofrece datos para solucionar problemas de vías de comunicación, áreas de reserva forestal, etcétera.
  
- ñ. Con la historia: Porque facilita elementos para que las reformas administrativas tengan en cuenta las circunstancias históricas.
  
- o. Con las ciencias de la administración: Porque esta se estudia de dos formas, una jurídica y la otra no, la jurídica corresponde al derecho administrativo y la otra a la ciencia de la administración.



## CAPÍTULO IV

### 4. Los recursos administrativos

El autor Garcini Guerra, define al recurso administrativo como: “El medio establecido en la ley para obtener la modificación, revocación o invalidación de una resolución administrativa”.

Los actos administrativos se presumen validos pero admiten prueba en contrario a través del recurso administrativo, para demostrar si la administración ha incurrido en ilegalidad, o sea que es la petición de revisión de un acto definitivo. El recurrente debe ser titular de un derecho subjetivo o tener un interés personal directo o legítimo.

Existen dos tipos de recursos administrativos: El de alzada o revocatoria, que se interpone ante el órgano que dictó la resolución, quien deberá elevarlo al superior jerárquico, y el de reposición, que se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución.

El Estado de derecho y más concretamente, el principio de legalidad de la administración pública cuenta con una serie de instrumentos para la realización efectiva de sus fines. El sistema de recursos en vía administrativa y sobre todo, la revisión de las resoluciones administrativas ante los jueces y tribunales, constituyen las principales garantías de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos ante la actuación de la administración.



El recurso administrativo puede definirse como aquel mecanismo procesal en virtud del cual, a instancias de un particular, la administración procede a revisar sus propios actos.

Los recursos administrativos surgen como un remedio a la ilegal actuación de la administración. Son medios legales que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los particulares para lograr, a través de la impugnación, que la administración rectifique su proceder, es la garantía del particular para una efectiva protección de su situación jurídica.

Son denominados recursos, porque se trabaja con un acto preexistente, es decir, con una materia procedimental ya decidida.

#### **4.1. Concepto**

El autor Guillermo Cabanellas, señala que: “Recurso es el acto jurídico procesal de parte o de quien tenga legitimación para actuar, mediante el cual impugna una resolución, solicitando su revisión a fin de eliminar el agravio que sostiene se le ha causado con su dictación”.<sup>34</sup> Un recurso es un medio de impugnación contra los actos y disposiciones de la administración que podemos utilizar cuando nos sentimos perjudicados.

---

<sup>34</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, pág. 136.



“Los recursos se presentan contra resoluciones y actos de trámite, si deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto; o determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”.<sup>35</sup>

Los procedimientos de impugnación de las resoluciones administrativas, son todos aquellos recursos que los particulares tienen para oponerse a las resoluciones de la administración pública, los cuales se encuentran dispersos en la legislación guatemalteca.

El autor Carlos Betancur Jaramillo señala que: “El recurso administrativo es un acto por el que un sujeto legitimado para ello pide a la administración que revise, revoque o reforme una resolución administrativa, dentro de determinados plazos y siguiendo formalidades establecidas y pertinentes al caso”.<sup>36</sup>

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

---

<sup>35</sup> **Ibid.**

<sup>36</sup> Betancur Jaramillo, Carlos. **Derecho procesal administrativo**, pág. 15.



El ejercicio de la competencia obligatoria para los órganos administrativos, y el derecho de los particulares en las resoluciones administrativas necesitan ser protegidos a manera de otorgar a los particulares los medios legales para obtener de la administración la revisión de un acto administrativo, con el objeto de lograr el reparo de una violación a los derechos, es decir para lograr la revocatoria o anulación del acto que lesiona los derechos del administrado.

Este remedio a la violación de un derecho particular y la solicitud de su revisión es a lo que se le denomina recursos administrativos. Son administrativos porque se resuelven en el propio seno de la administración y obliga al órgano a revisar nuevamente su actuación.

Cabe distinguir los recursos en el procedimiento administrativo y en el proceso judicial. Los medios de impugnación existentes contra la actividad administrativa se dividen pues en:

- Recursos administrativos, y
- Procesos judiciales, (que a su vez cabe distinguir según sean acciones que se plantean contra la administración en constitucional, administrativos o tributarios).

Los primeros se tramitan ante las autoridades administrativas (o autoridades no administrativas pero que ejerzan función administrativa). Los segundos son los que se tramitan ante un órgano jurisdiccional, imparcial e independiente, según el sistema constitucional guatemalteco.



Existen desde luego muchas similitudes entre procesos y procedimiento de impugnación por lo litigioso de los mismos, pero de diferentes dimensiones.

Los recursos administrativos se van convirtiendo en verdadero valladar para que el particular tenga un verdadero acceso a la justicia. Y es que hay que recordar que en el derecho procesal administrativo guatemalteco, existen dos vías, la administrativa (recursos administrativos), y vía judicial (proceso de lo contenciosos administrativo y amparo), y en ambos se requiere el agotamiento de los recursos administrativos para tener acceso a ellos, de lo contrario no hay posibilidades de acciones judiciales.

#### **4.2. Denominaciones**

A los medios de impugnación se les denomina también recursos, medios de defensa, derecho de revisión administrativa, remedio administrativo, pero otros les denominan simplemente peticiones de revisión.

Hay que entender que el derecho de petición es el género y el derecho de impugnación es la especie y que en el fondo los recursos administrativos son meras peticiones, para que la propia administración revise su actuación y que se tenga la posibilidad de que el mismo órgano revoque, modifique o confirme sus propios actos o resoluciones administrativas.

Asimismo encontramos que los recursos administrativos en las diferentes leyes se encuentran denominados de muchas formas: El recurso jerárquico recibe la



denominación de reposición y el de alzada recibe las denominaciones de revocatoria, apelación, reclamo, etcétera.

#### **4.3. Clasificación de los recursos administrativos**

Existen dos clases de recursos administrativos, aunque reciban diferente denominación en la legislación:

##### **El recurso de alzada**

El recurso de alzada es aquel que resuelve un órgano superior, un asunto en el que ha resuelto el órgano subordinado, por ejemplo el recurso de revocatoria se plantea contra las resoluciones del alcalde, órganos colegiados distintos del concejo municipal y demás órganos subordinados.

Se trata de un recurso administrativo que se plantea contra funcionarios intermedios, en los que resuelve el superior jerárquico del órgano administrativo; el recurso de revocatoria es recurso de alzada porque el recurso necesariamente hay que elevarlo al superior jerárquico para que resuelva sobre el fondo del expediente administrativo.



## **El recurso jerárquico**

Se trata del recurso de reposición, este recurso es planteado, ante un órgano superior jerárquico (concejo municipal), y el mismo órgano que emitió la resolución resuelve sobre el recurso planteado.

En este caso hay que tomar en cuenta, que las resoluciones que son susceptibles de impugnar a través del recurso de reposición, son aquellas que se les denominan resoluciones originarias de los superiores, la resolución originaria es la que emite el órgano que tiene la competencia ordinaria del órgano administrativo superior. En el recurso de revocatoria o de alzada lo resuelve el superior jerárquico, pero esta resolución que emite el recurso planteado no es originaria del superior jerárquico, es originaria del subordinado. Por esa razón ya no es susceptible de impugnarse en la vía administrativa la resolución del recurso de revocatoria, pues con esta se agota la vía administrativa.

### **4.4. Objeto de los recursos administrativos**

Se podrán plantear recursos contra las resoluciones que ponen fin al procedimiento, los actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o que imposibilite continuar el procedimiento. Y en aquellos actos de trámite que producen indefensión o perjuicio irreparable. El recurso se debe basar en la nulidad o anulabilidad de los actos o resoluciones.



Los recursos administrativos son procedimientos iniciados necesariamente a instancia de persona interesada y de finalidad impugnatoria. La iniciación se realiza mediante la interposición del recurso, esto es, el acto del administrado por el que se inicia dicho procedimiento.

Tales mecanismos son una garantía del administrado, en cuanto ofrecen un cauce para que la propia administración, autora de una actuación, reconsidere su solución. En particular esta garantía es de cierto relieve en los procedimientos sancionadores, en cuyo caso, la interposición del recurso hace inejecutable la resolución sancionadora.

#### **4.5. Elementos del recurso administrativo**

Los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

- Acto jurídico de parte o de quien tenga legitimación para actuar.
- Existencia de un agravio para el recurrente.
- Impugnación de una resolución dentro del mismo proceso en que se dictó.
- Revisión de la resolución impugnada.



#### **4.6. Diferencias entre proceso y procedimiento administrativo**

Existen un gran número de diferencias, entre ellas la distinta regulación y diferentes principios del procedimiento administrativo, diversidad de normas regulan los procedimientos de los recursos, mientras que el proceso de lo contencioso administrativo se encuentra regulado en una única norma constitucional, que es el Artículo 221 y en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El proceso y el procedimiento difieren entonces por lo siguiente:

##### **Autoridad que decide**

En el caso del proceso jurisdiccional, la autoridad que resuelve es un juez, siempre imparcial e independiente, un tercero desinteresado en el proceso, que solo escucha, pero que al final decide sobre las pretensiones de las partes.

En el recurso administrativo, quien resuelve es en principio un funcionario público administrativo, dotado de competencia administrativa, aunque esto admite excepción en el caso de las actividades administrativas del Organismo Judicial y del Congreso de la República.

Los procedimientos administrativos en el Organismo Judicial son resueltos dentro de su ámbito, discutiéndose principalmente cuando se trata de procedimientos, por ejemplo



en las licitaciones o cuando hay sorteo para establecer que tribunal debe conocer de un proceso, o la integración de un tribunal, etcétera.

### **Función que ejerce la autoridad que decide**

En el proceso o acción jurisdiccional, el tribunal ejerce función jurisdiccional.

En el procedimiento administrativo, su resolución implica ejercicio de la función administrativa con una competencia determinada, sea funcionario público o administrador, Presidente del Organismo Judicial, Procurador de los Derechos Humanos o legislador.

### **Carácter con que actúa la autoridad que decide**

En el caso del proceso administrativo es un tercero imparcial, ajeno a la contienda; en el procedimiento administrativo, un funcionario administrador, él actúa como parte y actúa siempre velando por los intereses del Estado, el bien común y cuidando que no se afecte la colectividad. Una diferencia también fundamental, pero que no se da en todos los casos, hace el grado de autonomía que tiene quien decide.

El órgano judicial actúa siempre por definición con independencia, no estando sujeto a órdenes o instrucciones. En cambio, en los procedimientos de recursos administrativos, el órgano puede actuar con mayor o menor autonomía y en la mayoría de los casos con poca independencia, especialmente cuando está estructurado bajo la jerarquía



administrativa, puesto que en este caso se debe obedecer a las políticas de gobierno. No es tampoco un tercero desinteresado como sucede dentro del proceso, cualidad fundamental que tiene un juez, que aunque tenga órganos judiciales jerárquicamente superiores, siempre tiene un alto grado de independencia.

### **Facultades procedimentales del órgano que decide**

El tribunal judicial no actúa usualmente de oficio, aunque muchos jueces y tribunales de alzada han aumentado su actividad instructoria. Realizan cada vez más actividades probatorias de oficio que les permiten llegar a la verdad material y hacer mejor justicia. La administración, por su lado, debe ser diligente y pacientemente instada por el recurrente, pues la actividad instructoria no se da en la práctica.

La impulsión del proceso clásicamente pertenece a las partes, pero hay casos de actuación de oficio, como la aplicación de oficio del vencimiento del plazo de caducidad para impugnar el acto administrativo. Prevalece además el principio de la verdad formal.

En el trámite de los recursos administrativos el administrador tiene indudables facultades para actuar de oficio, impulsar el procedimiento e instruir la prueba y prevalece el principio de la verdad material.

Estas distinciones teóricas no siempre son ciertas en la práctica, pero con frecuencia es la justicia la que suple en el eficaz amparo por mora, la morosidad e inactividad administrativa.



Y es que hay que recordar que en el proceso el juez es imparcial, solo escucha, las partes impulsan, debaten, prueban los derechos, etcétera, en el procedimiento el funcionario debe velar por los intereses del Estado.

### **Efectos que produce lo resuelto**

En un proceso judicial se trata de una sentencia, que cuando está firme produce cosa juzgada; en el procedimiento administrativo se trata de un acto administrativo, que produce efectos jurídicos, pero que no produce cosa juzgada.

### **Estabilidad de la decisión**

En el proceso jurisdiccional la sentencia es vinculante para el juez y se forma inmutable; en el procedimiento administrativo la administración sólo está parcialmente limitada y puede en ciertos casos pedir judicialmente su anulación en la acción de lesividad, dentro de los tres años de emitida la resolución administrativa.

### **Recurribilidad de la decisión**

La resolución del recurso administrativo, que constituye un acto administrativo, causa estado, se agota la vía administrativa.

La decisión de la acción judicial, en cambio, sólo es susceptible de ser impugnada por otros medios judiciales, como por ejemplo la apelación en la acción de amparo.



## **Pluralidad de recursos administrativos y un solo proceso judicial**

En el derecho administrativo guatemalteco existen una pluralidad de recursos administrativos, que se aplican en los diferentes ámbitos de la administración, como lo son los recursos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, para la administración centralizada y otros recursos que se aplican para entidades descentralizadas y autónomas, como los del Código Tributario, Código de Trabajo, etcétera.

Pero para impugnar la decisión de cada uno de estos recursos administrativos únicamente existe un solo proceso, El Contenciosos Administrativo, el tribunal denominado constitucionalmente como el Contralor de la Juridicidad de la Administración Pública y que tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración pública en general, en lo administrativo y tributario, en lo laboral es otra cosa distinta. Un tribunal único dividido en tres salas (una administrativa y dos tributarias), centralizado en la ciudad, para cubrir toda la actividad administrativa centralizada, descentralizada y autónoma, quedando incluida dentro de la competencia las gobernaciones departamentales de todo el país y las municipalidades.

## **Onerosidad y gratuidad**

En el orden judicial se condena en costas al vencido, con pocas excepciones; mientras que el procedimiento administrativo es gratuito y no hay condena en costas.



Hacer un recurso administrativo puede no costar nada; salvo que actuemos con intervención profesional, al interponer una demanda generalmente debe cubrirse obligatoriamente el timbre, de lo contrario se rechaza la demanda y se condena en costas al vencido.

### **Intervención profesional**

En las acciones judiciales se exige el patrocinio profesional del abogado colegiado activo; en los recursos administrativos no es necesario, por el principio de antiformalismo del mismo. Y lo que quizá sea más importante, es que la dirección del proceso está en manos de abogados, en tanto que en la administración la dirección del procedimiento no está en manos letradas.

Hay que recordar que uno de los principios pilares del procedimiento administrativo es la gratuidad y el antiformalismo.

### **Dirección del proceso y del procedimiento**

Uno de los datos teóricamente caracterizadores de la actividad administrativa es la jerarquía, lo cual supondría una gran unidad de acción y una al menos clara dirección del procedimiento, ello no ocurre así en la realidad. Nadie en verdad dirige centralizadamente el procedimiento, salvo quizá algunos pocos procedimientos especiales y se plantea con ello uno de los grandes problemas de la organización administrativa, la falta de coordinación y de dirección.



En cambio, dado que el proceso está siempre en manos de autoridades judiciales autónomas que lo dirigen y no se renuevan con la periodicidad de la administración, existe una apreciable unidad en la conducción del proceso, incluso cuando priva más agudamente el principio de la impulsión o instrucción por las partes y no por el juez. Los profesionales que tramitan juicios en tribunales tienen generalmente en claro, a quién corresponde pedir cada cosa y quién debe decidirla. Ello no siempre lo es en el procedimiento administrativo, donde el problema es encontrar el funcionario adecuado que asuma la responsabilidad de adoptar tal o cual decisión procedimental. Esto influye en el recurrente al impugnar, en modo diferente de cómo lo hace el litigante al accionar.

#### **4.7. El recurso como acto y como derecho**

Para la determinación de la utilidad del recurso, existen las siguientes consideraciones:

##### **El recurso es un derecho**

Se dice que los individuos tienen tales y cuales recursos a su disposición y en tal caso cabe hablar de remedios o protecciones procesales a disposición del particular, es decir, de derechos que el individuo tiene y puede ejercer. En este modo de expresión, el recurso es un derecho de los individuos, que integra su garantía constitucional de defensa.

Este enfoque no es absoluto desdeñable, pues del derecho del particular a recurrir sigue su derecho a obtener una decisión respecto a un expediente que supuestamente



ya estaba decidido y que puso fin al procedimiento ordinario. El recurso si podemos denominarlo como un derecho, es lo correcto, pues lo que pretende su interposición es precisamente que emane del órgano administrativo un nuevo acto, es la razón de ser del medio de impugnación. Únicamente los órganos de la administración dictan actos administrativos, en todo caso el recurso es un derecho de petición de los particulares para que se revise una decisión originaria.

### **El recurso es un acto**

Se habla de recurso refiriéndose al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, o sea, a la presentación de un escrito interponiendo el recurso administrativo pertinente, ante el órgano competente, es el que doctrinariamente tiene más uso frecuente, el acto únicamente corresponde al órgano administrativo competente.

En tal situación cabe entonces hablar de acto, que es el principal y más frecuente uso de la palabra, dentro de la administración pública, es a la única que le está atribuida ésta y no a una actividad particular como el recurso.

Frecuentemente, pues, con el término recurso o medio de impugnación se denomina a la actividad articulada por un particular contra un acto de la administración y el acto contra lo que se impugna, siendo una facultad del órgano dictarlo, no del administrado o particular.



Es necesario, además destacar que la interposición del recurso no es en absoluto un hecho, ya que, en cuanto manifestación de voluntad de un particular destinada a producir una modificación, revocatoria o anulación etcétera, de un acto o resolución que le afecta sus derechos e intereses. Más que un acto el plantear un recurso es una acción del particular.





## CAPÍTULO V

### **5. Sujeto activo y pasivo en los recursos de revocatoria y reposición interpuestos ante las municipalidades**

El sujeto activo somos los administrados, es decir la población a la que se debe las municipalidades, ya sean personas individuales o jurídicas, que en determinado caso se ven perjudicados por los efectos jurídicos de un acto o resolución administrativa emanada de autoridades municipales, y en el uso del derecho de defensa que nuestro ordenamiento jurídico otorga, interponen un recurso administrativo.

El sujeto pasivo en este caso, esta representado por las municipalidades, que realizan una función puramente administrativa, cuyo objeto esencial es prestar el servicio público, cuya finalidad es el pronunciamiento de la resolución o acto administrativo, que es lo que va a producir los efectos jurídicos hacia los particulares y en la medida que las municipalidades tienen fijadas una serie de tareas a cumplir y fines a perseguir, deben seguir un determinado cauce o lineamiento para hacerlo, es lo que se denomina procedimiento administrativo.

#### **5.1. Sujeto activo**

Como anteriormente fue manifestado, el sujeto activo es el administrado afectado por un acto o resolución emanada de autoridades administrativas municipales y que se ve en la necesidad de interponer un recurso administrativo como medio de defensa; pero



hay una particularidad en los recursos administrativos en nuestro país, y es que resultan siendo un auténtico privilegio de las municipalidades, y correlativamente el de una carga efectiva del administrado para acceder a la tutela judicial.

Cuando la tutela judicial es efectiva, el recurso administrativo es un trámite molesto, que se desearía poder evitar. Cuando el control judicial no funciona, el recurso administrativo se transforma en el único remedio disponible.

Es el precio que el sujeto activo debe pagar para tener acceso a la vía judicial. En suma, los recursos administrativos se han definido siempre como una carga para el particular, con la que ha tenido y tiene que sobrellevar para interponer posteriormente el recurso jurisdiccional ante el órgano judicial competente; ese carácter viene también dado por un deficiente régimen jurídico, que ha contribuido a la acentuación de una posición privilegiada de la administración.

Los recursos administrativos se interponen y resuelven ante la misma municipalidad, por lo que esta se convierte así en juez y parte de los mismos. De allí que la garantía que se pretende asegurar mediante la interposición de un recurso, se vea limitada por el hecho de ser la propia municipalidad la que ha de resolver el litigio planteado y que deriva de un acto suyo.



En muchas ocasiones resulta que tras la resolución municipal, haya que acudir a otras instancias (la vía judicial), para la última consideración y sentencia sobre el asunto en cuestión.

Es difícil que una decisión emanada de un órgano administrativo municipal, sea revocada por ellos mismos, a través de los recursos administrativos.

## **5.2. Sujeto pasivo**

En este caso el sujeto pasivo es la municipalidad, una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a quien corresponde la administración de una comuna, y cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural del municipio. Está conformada por un alcalde y un concejo municipal, electos para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

La municipalidad es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio, no depende del gobierno central. Una función importante de la municipalidad es la planificación, control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. También presta especial atención a los aspectos sociales y a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Los recursos necesarios para proveer los servicios y realizar obras, los obtiene



principalmente del pago de arbitrios y tasas que se cobran en algunas gestiones aunado al aporte constitucional que el Estado debe otorgar a todas las municipalidades del país, de esta manera se hace efectiva la autonomía de los gobiernos locales. Las municipalidades plantean la necesidad de la descentralización como estrategia para el fortalecimiento municipal, pues sólo con gobiernos locales fuertes, podría lograrse un país fuerte.

### **5.3. Recursos administrativos contra las resoluciones municipales**

En las municipalidades existen varios niveles de mando, el concejo municipal, el alcalde, otros órganos colegiados distintos al concejo municipal y otros órganos subordinados a la alcaldía. En las municipalidades es muy normal que se de la delegación de competencias, conforme van creciendo las poblaciones, así como las necesidades, se hace necesario crear nuevos órganos subordinados.

En el actual Código Municipal, Decreto número 12 – 2002 del Congreso de la República, quedaron regulados los recursos administrativos o medios de impugnación, en los Artículos del 155 al 160, medios de defensa que otorga nuestro ordenamiento jurídico a los administrados.

Dicho cuerpo legal establece que contra los acuerdos y resoluciones dictados por:

- a) El alcalde,
- b) Cualquier órgano colegiado distinto del concejo, y



c) Cualquier otra autoridad administrativa municipal.

Procede el recurso de revocatoria, el que deberá interponerse ante la propia autoridad que dictó la resolución recurrida.

En el Artículo 157 establece que contra la resoluciones originarias del concejo municipal procede el recurso de reposición.

En el Artículo 160 del mismo cuerpo legal establece que el procedimiento de interposición, requisitos, plazos, trámite y resolución de los medios de impugnación, se regirá por las disposiciones establecidas en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Con relación a la audiencia obligatoria a la Procuraduría General de la Nación, al quedar obligadas las municipalidades a pedir la opinión a esta institución, no se viola la autonomía municipal, pues dicha opinión no es vinculante al momento de resolver en definitiva, es decir no es obligatorio que exista concordancia entre la opinión de la Procuraduría General de la Nación y la resolución del órgano administrativo.

En tal virtud, como ya fue sancionado y debidamente publicado el decreto mencionado, las municipalidades deben aplicar los recursos contenidos en el nuevo Código Municipal que se encuentra vigente.

Los recursos que se aplican de conformidad con el Código Municipal vigente son los siguientes:



## **Contra las resoluciones del alcalde**

El alcalde es la máxima autoridad, después del concejo municipal, en la escala jerárquica de las municipalidades y además de ser un órgano de ejecución de las resoluciones del concejo municipal, también tiene su propia competencia, pues se trata de un órgano ejecutivo y de dedición, contra las resoluciones y actos del alcalde municipal, procede plantear el recurso de revocatoria. Este recurso lo resuelve el superior jerárquico del órgano municipal, el concejo municipal.

## **Contra resoluciones de otros órganos administrativos municipales**

En la estructura municipal éste es otro nivel de decisión, aunque no todas las municipalidades tienen la misma estructura, podemos establecer que cuando las poblaciones van creciendo, va aumentando la cantidad de servicios que se prestan a los habitantes, esto implica que se de con mayor grado la delegación de competencia municipal y esto implica la creación de nuevos órganos municipales, con el objeto de prestar un mejor servicio.

En la estructura municipal podemos hablar del departamento de drenajes, juez de asuntos municipales, departamento de catastro, departamento de construcción privada y otra serie de órganos, que van desde coordinadores, jefes de departamentos, directores, etcétera. En general todos aquellos órganos administrativo municipales, subordinados al alcalde municipal, que tienen competencias propias, tienen



responsabilidad administrativa, por lo tanto de las decisiones que estos toman, pueden ser motivo de impugnaciones administrativas.

Las municipalidades no tienen una estructura uniforme, sino depende mucho de las necesidades que las mismas tienen. Por esas razones la competencia municipal se va delegando y va surgiendo otros órganos que deciden y ejecutan, lo que le llamamos un tercer nivel de decisión.

Por todo ello, como en estos órganos administrativos municipales existe competencia, que implica la toma de decisiones, se puede incurrir en responsabilidad administrativa, razón por la cual existe en el Código Municipal el recurso de revocatoria.

### **Contra resoluciones de órganos administrativos colegiados distintos del concejo municipal**

Dentro de las jerarquías municipales hay órganos colegiados que son distintos del concejo municipal, como por ejemplo las juntas directivas de las empresas municipales; en la municipalidad de Guatemala el ejemplo es la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA). Contra las resoluciones o actos administrativos que esta clase de órganos municipales emiten y afectan los derechos de particulares cabe el recurso de revocatoria.



## **Contra las resoluciones del concejo municipal**

El concejo municipal es el órgano de mayor jerarquía de la municipalidad, es un órgano de decisión y cuando sus resoluciones afectan los derechos e intereses de los particulares, procede que los administrados (sujeto activo), planteen el recurso de reposición.

### **5.4. Recurso de revocatoria**

#### **Fundamento legal**

El fundamento legal del recurso de revocatoria lo encontramos contenido en los Artículos 155 y 160 del Código Municipal y en los Artículos 7, 8 y del 10 al 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

#### **Procedencia**

Este recurso administrativo procede contra resoluciones originarias de los alcaldes municipales, contra órganos colegiados distintos al concejo municipal, por ejemplo las juntas directivas de empresas municipales de agua, transporte urbano, etcétera, y contra las demás autoridades administrativas municipales jerárquicamente subordinadas al alcalde.



## **Plazo para la interposición**

El plazo para plantear el recurso es de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, mediante memorial dirigido al órgano administrativo que dictó la resolución administrativa, (alcalde municipal, junta directiva de órganos colegiados o cualquier otro órgano subordinado al alcalde).

## **Requisitos formales del memorial de interposición del recurso**

Los requisitos que debe contener el memorial de interposición del recurso son los siguientes:

- a) Autoridad a quien se dirige;
- b) Nombre del recurrente y lugar que señala para recibir notificaciones;
- c) Identificación precisa de la resolución que impugna y la fecha de la notificación de la misma;
- d) Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- e) Sentido de la resolución que según el recurrente debe emitirse, en sustitución de la impugnada;
- f) Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante legal, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que se especificará.



Artículo 11 del Decreto número 119-96 del Congreso de la República, Ley de Contencioso Administrativo.

El inciso VI) del citado Artículo, requiere específicamente la firma del recurrente o su representante legal, por esta razón resulta inaplicable el inciso 8 del Artículo 61 del Código Procesal Civil y Mercantil; el abogado que firma a ruego carece de legitimidad para interponer el recurso.

### **Presentación del recurso**

Todo recurso administrativo debe ser planteado ante el órgano que dictó la resolución administrativa originaria, aunque el recurso planteado lo resuelva el superior jerárquico (concejo municipal).

### **Procedimiento posterior a la presentación del recuso**

La autoridad que emitió la resolución impugnada y ante quien se interpuso el recurso, deberá elevar el expediente al órgano superior jerárquico, (concejo municipal), con informe circunstanciado (significa informar de lo actuado dentro del expediente, explicándose las razones por las que emitió la misma), dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición del recurso.



## Órgano que resuelve

Encontrándose el expediente en el órgano superior jerárquico, se debe proceder con el trámite del recurso. Los plazos para la resolución de un recurso inician desde el momento en que el expediente se encuentra en el órgano superior que debe resolver el recurso planteado.

El concejo municipal, previo a resolver deberá conceder las audiencias siguientes:

- a) A todas las personas que hayan manifestado interés en el expediente administrativo y haya 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 del tal órgano.
- c) A la Procuraduría General de la Nación.

Estas audiencias son de cinco días hábiles en cada caso.

De conformidad con la ley, estos plazos son perentorios e improrrogables, causando responsabilidad si no se evacuan en el plazo fijado.



## **Diligencias para mejor resolver**

El concejo municipal, que conoce del recurso tiene facultad para ordenar antes de resolver y después de las audiencias, practicar diligencias que estime conveniente para mejor resolver, fijando el plazo de diez días hábiles para ese efecto. En este caso el órgano que resuelve puede realizar diligencias para mejor resolver como inspecciones oculares, traer a la vista documentos, recibir algún informe, etcétera.

## **Resolución**

El recurso debe ser resuelto por el concejo municipal, hay que tomar en cuenta que contra lo resuelto no cabe otro tipo de impugnación administrativa, con esta resolución se agota la vía administrativa.

El recurso debe ser resuelto dentro de los quince días hábiles siguientes de finalizado el trámite. En el presente caso, el plazo inicia a contarse bajo dos supuestos:

- a) Si el concejo no decreta diligencia para mejor resolver, el plazo inicia desde el momento que venció el plazo para que la Procuraduría General de la Nación emita su dictamen. En este momento el expediente se encuentra en estado de resolver.
- b) Si el órgano decreta diligencias para mejor resolver, el plazo inicia transcurrido los diez días hábiles que duran las diligencias para mejor resolver, es decir que



al día siguiente de vencido dicho plazo, se cuentan los quince días hábiles dentro de los cuales el concejo debe resolver.

Las consecuencias de la resolución del recurso o la falta de esta, son las siguientes:

- Si la resolución es revocada:

Si la resolución es revocada por el concejo, se deja sin efecto lo resuelto por el subordinado.

El superior jerárquico consideró que lo resuelto por el subordinado, no está apegado a la ley o a la conveniencia de la propia administración, y por tal razón revocó la resolución.

- Si la resolución es confirmada:

Cuando lo resuelto en un recurso administrativo es la confirmación del acto o resolución del subordinado, la resolución queda igual como el subordinado la emitió y en este caso la resolución sigue afectando los derechos e intereses del administrado.

Las consecuencias y la opción que el particular tiene en este caso, son las siguientes:



- a. Cumplir con lo resuelto: El particular puede cumplir con lo resuelto, puesto que en la vía administrativa ya no hay forma de revocar esta resolución, la misma está firme en dicha vía.
  
- b. Acudir a la vía judicial a través del proceso de lo contencioso administrativo: Como se agotó la vía administrativa, el particular puede acudir a la vía judicial a través del Proceso de lo Contencioso Administrativo, cuando se agota la vía administrativa la resolución está firme, es decir que causo estado. Recordemos siempre que para poder acudir mediante el proceso a dirimir este tipo de controversias administrativas es necesario que hayamos interpuesto los recursos administrativos establecidos en la ley.
  
- c. Consecuencias de la falta de resolución: Si el superior jerárquico, el concejo municipal, no resuelve el recurso planteado dentro de los treinta días hábiles a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver (cuando el expediente se encuentra en estado de resolver son los supuesto indicados anteriormente, vencido el plazo de la audiencia de la Procuraduría General de la Nación o vencido el plazo de las diligencias para mejor resolver), se tendrá para el efecto usar la vía judicial, a través del Contencioso Administrativo: 1.- Por agotada la vía administrativa o gubernativa; y 2.- Por confirmada el acto o resolución que motivo el recurso. Esto lo encontramos regulado en el Artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El particular o afectado en el presente caso tendrá las opciones siguientes:



- Esperar indefinidamente que el superior jerárquico de la administración resuelva.  
Es indefinida la espera, puesto que el particular se resignará a que el órgano administrativo resuelva cuando quiera.

- Plantear un amparo: El particular con el silencio administrativo puede acudir mediante el amparo únicamente para que el tribunal de amparo le fije un plazo para que el funcionario resuelva.

El Artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en su último párrafo establece que el administrado o afectado si conviene a su derecho, podrá accionar a efecto de obtener la resolución del órgano que incurrió en silencio.

- Plantear el contencioso administrativo: Se puede intentar en la vía judicial, el efecto de este silencio administrativo es dar por agotada la vía administrativa y por resuelto en forma desfavorable para el particular, para el sólo efecto de plantear el Contencioso Administrativo.

### **Agotamiento de la vía administrativa**

La resolución del recurso de revocatoria que emite el concejo municipal, no es una resolución originaria, la resolución originaria es del subordinado (órgano colegiado distinto del concejo o cualquiera otra autoridad municipal, o el alcalde, cuando ejerce su propia competencia). El Concejo sólo está revocando, modificando o confirmando la resolución originaria del subordinado, esto implica que con lo resuelto por el concejo, la



resolución causa estado. Las resoluciones administrativas causan estado cuando no existe otro medio de impugnación en la vía administrativa. Y en este caso ya no existe otro medio de impugnación administrativo, por tal razón se agoto la vía administrativa, siendo opciones para el particular o cumplir con lo resuelto o bien acudir a la vía judicial, por medio del proceso de lo contencioso administrativo.

## **5.5. Recurso de reposición**

### **Fundamento legal**

El recurso de reposición municipal se encuentra regulado en los Artículos 157 y 160 del Código Municipal. Este recurso debe resolverse de acuerdo con lo preceptuado en los Artículos del 9 al 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

### **Procedencia**

El recurso de reposición procede contra de resoluciones originarias, emitidas por el concejo municipal, se tiene que tomar en cuenta que se trata de resoluciones originarias del concejo, es decir cuando se derivan de un expediente que conoció y resolvió el mismo concejo.



## **Plazo para interponer el recurso**

El plazo para plantear el recurso es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, mediante memorial dirigido al propio concejo municipal, que dictó la resolución administrativa.

## **Requisitos formales del memorial de interposición del recurso**

El Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece los requisitos que debe contener el memorial de interposición:

- a) Autoridad a quien se dirige;
- b) Nombre del recurrente y lugar que señala para recibir notificaciones;
- c) Identificación precisa de la resolución que impugna y la fecha de la notificación de la misma;
- d) Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- e) Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada;
- f) Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante legal, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que se especificará.

Los requisitos que debe contener el memorial son mínimos y no por ello podemos decir que es un formalismo, ni una violación al principio de informalidad.



## **Presentación del recurso ante el concejo municipal**

El recurso de reposición debe ser planteado ante el concejo municipal, que dictó la resolución administrativa, dirigiendo el memorial al órgano colegiado superior de las municipalidades, el concejo municipal, derivado de que este órgano emitió la resolución que perjudica al administrado.

## **Procedimiento posterior a la presentación del recurso**

El concejo municipal que emitió la resolución impugnada deberá resolver el recurso administrativo en la forma y en los plazos que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Los concejos municipales como todo órgano colegiado, resuelven a través de la deliberación y el voto y, en el caso de las municipalidades, por mandato legal tienen la obligación de sesionar ordinariamente, y cuando lo crean conveniente extraordinariamente, por tal razón el recurso planteado debe ser resuelto en el pleno del concejo, en sesión.

## **Órgano que resuelve**

Habiendo sido planteado el recurso, cumpliendo el memorial de interposición con los requisitos que exige la ley, se debe proceder con el trámite del mismo.



Los plazos para la resolución del recurso de reposición, son los mismos del recurso de revocatoria.

Desde que se interpone el recurso de reposición contra el concejo municipal, previo a resolver deberá conceder las mismas audiencias que en el recurso de revocatoria, con los mismos plazos:

- a) A todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y haya 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 del tal órgano.
- c) A la Procuraduría General de la Nación.

### **Diligencias para mejor resolver**

El concejo municipal que conoce del recurso tiene facultad para ordenar antes de resolver el recurso y después de las audiencias, practicar diligencias que estime convenientes para mejor resolver, fijando el plazo de diez días hábiles para ese efecto.



## Resolución

El recurso debe ser resuelto por el concejo, hay que tomar en cuenta que contra lo resuelto por este órgano, no cabe otro tipo de impugnación administrativa, con esta resolución se agota la vía administrativa.

El recurso debe ser resuelto dentro de los quince días hábiles de finalizado el trámite, el plazo inicia a contarse bajo dos supuestos:

- a) Si el concejo no decreta diligencia para mejor resolver, el plazo inicia desde el momento que venció el plazo para que la Procuraduría General de la Nación emita su dictamen. En este momento el expediente se encuentra en estado de resolver.
- b) Si el órgano decreta diligencias para mejor resolver, el plazo inicia transcurrido los diez días hábiles que duran las diligencias para mejor resolver, es decir que al día siguiente de vencido dicho plazo se cuentan los quince días hábiles dentro de los cuales el concejo debe resolver.

Las consecuencias de la resolución o la falta de esta son las siguientes:

- a. Si la resolución es revocada: Significa que es favorable la resolución para el administrado, puesto que el mismo concejo revocó su resolución.



- b. Si la resolución es confirmada: La resolución queda igual como el concejo municipal la emitió.

Las consecuencias y la opción que el particular tiene en este caso son las siguientes:

- Cumplir con lo resuelto: El particular puede cumplir con lo resuelto, puesto que en la vía administrativa ya no hay forma de revocar esta resolución, la misma está firme en dicha vía.
  - Acudir a la vía judicial a través del proceso de lo contencioso administrativo: Debido a que se agotó la vía administrativa, corresponde acudir a la vía judicial para dirimir la controversia.
- c. Consecuencias de la falta de resolución al recurso: Si el concejo municipal, no resuelve el recurso planteado dentro de los treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, se tendrá para el efecto de usar la vía judicial, a través del Contencioso Administrativo: 1.- Por agotada la vía administrativa o gubernativa; y 2.- Por confirmada el acto o resolución que motivo el recurso.

El particular o afectado en el presente caso tendrá las opciones siguientes:



- Esperar indefinidamente que el concejo municipal resuelva: Es indefinida la espera, puesto que el particular se resignará a que el órgano administrativo resuelva cuando quiera.
- Plantear un amparo: El particular con el silencio administrativo puede acudir mediante el amparo únicamente para que el tribunal de amparo le fije un plazo para que el funcionario resuelva.
- Plantear el proceso de lo contencioso administrativo: El efecto de este silencio administrativo es dar por agotada la vía administrativa y por resuelto en forma desfavorable para el particular, para el sólo efecto de plantear el Contencioso Administrativo.

### **Agotamiento de la vía administrativa**

Las resoluciones administrativas causan estado cuando no existe otro medio de impugnación en la vía administrativa. Y en este caso ya no existe otro medio de impugnación administrativo, por tal razón se agoto la vía administrativa.



## **5.6. Legitimidad del sujeto activo en los recursos de revocatoria y reposición y las consecuencias de utilizar dichos recursos administrativos sin la legitimidad necesaria**

“Legitimidad: Situación jurídica que se ostenta en relación con la actuación de otra persona y que conlleva la facultad de exigirle, a través de un procedimiento administrativo o judicial, un comportamiento ajustado a derecho”.<sup>37</sup> El Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece que tiene legitimación para interponer los recursos de revocatoria y reposición quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo.

Partiendo de esto recordemos que los recursos de revocatoria y reposición son utilizados como medios de defensa del particular frente a las municipalidades, debido a que la juridicidad de los actos administrativos no deben estar subordinados a la satisfacción de los intereses particulares, debiendo ser interpuestos únicamente por quien tenga legitimación, dentro de los cinco días hábiles siguientes de la notificación de la resolución, con memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado, el cual deberá contener los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, dicho memorial deberá estar firmado específicamente por el recurrente o su representante legal, como lo exige dicho Artículo en su numeral VI, ocurriendo en la práctica que el abogado que auxilia es el que firma dicho memorial, careciendo este de legitimidad para hacerlo.

---

<sup>37</sup> Cabanellas De Las Cuevas, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**, pág. 231.



Debido a esto las autoridades administrativas se ven en la obligación de rechazar un gran número de recursos, pues el abogado que auxilia y firma a ruego no cuenta con la legitimidad necesaria, existiendo una total confusión en lo requerido en el numeral VI del Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, al aplicar supletoriamente al procedimiento administrativo, lo regulado en el inciso 8 del Artículo 61 del Código Procesal Civil y Mercantil, pues el abogado que auxilia no es parte del proceso.

Esto provoca que el administrado titular de un derecho subjetivo o que tenga un interés personal, directo o legítimo, que se encuentra afectado por un acto o resolución emanada de autoridades municipales, vea lesionado su derecho de defensa, por la mala interpretación y por ende aplicación de la ley, que da como resultado el rechazo de plano a su solicitud de revisión, cuyo objeto es eliminar el agravio que se le ha causado.



## CONCLUSIONES

1. El derecho administrativo, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares, bajo la forma de función pública, y los medios patrimoniales y financieros necesarios para su adecuado funcionamiento; es este el derecho regulador de la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.
2. Partiendo del hecho de que existe una resolución administrativa que afecta los derechos e intereses del sujeto activo, el ordenamiento jurídico le otorga los medios de defensa contra las autoridades municipales; debiendo cumplir en el memorial de interposición de los recursos administrativos, con los requisitos que establece la ley, tomando en consideración la naturaleza del procedimiento.
3. Al utilizar los recursos administrativos para impugnar las resoluciones emitidas por los órganos municipales administrativos; la Ley de lo Contencioso Administrativo, únicamente le otorga legitimidad como sujeto activo, a quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo, por lo que los abogados que auxilian y firman a ruego, carecen de legitimidad.
4. Debido a los requisitos que la ley exige en el memorial de interposición de los recursos de revocatoria y reposición, específicamente en el numeral VI del Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, resulta inaplicable el



numeral 8 del Artículo 61 del Código Procesal Civil y Mercantil, pues el abogado que auxilia y firma a ruego, carece de representación expresa y legal.

5. No es necesario actuar con intervención profesional en la interposición de un recurso administrativo, debido al principio de antiformalismo, el Código Municipal establece la sencillez y la gratuidad o economía, para que el particular pueda intervenir en el procedimiento administrativo sin limitaciones de tipo económico, el hacerlo conlleva un costo.



## RECOMENDACIONES

1. Que los administradores tomen en consideración que todas las actividades que desarrollen los órganos de la administración pública, deben estar sustentadas en una planificación, apegada a la ley, pues es aquí donde se establecen las necesidades públicas y posteriormente los medios para satisfacerlas, logrando con ello el bien común.
2. Que las autoridades municipales exijan al sujeto activo, el cumplimiento de los requisitos que establece la ley al interponer un recurso administrativo, pues esto no violenta el antiformalismo como principio pilar del procedimiento administrativo.
3. Que el sujeto activo tome en cuenta que para evitar rechazos innecesarios de los recursos administrativos en las municipalidades, debe firmar el memorial de interposición del recurso, ya que es el único legitimado para hacerlo, según la ley, o bien por su representante legal.
4. Es importante hacer énfasis que el sujeto activo para evitar limitaciones de tipo económico, en la interposición de un recurso administrativo, actúe sin intervención profesional, pues el hacerlo con auxilio de un profesional del derecho, conlleva un costo económico.



5. Las autoridades municipales deben tener en consideración que los recursos administrativos son medios legales que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los particulares para lograr, a través de la impugnación, que la administración rectifique su proceder, es la garantía del particular para una efectiva protección de su situación jurídica, y no una carga efectiva del administrado para acceder a la tutela judicial.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Universitaria, 1984.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. **Derecho procesal administrativo**. Colombia: Ed. Medellín, 1994.
- BREWER CARIAS, Allan. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1996.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Fénix, 2003.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Fénix, 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala: Ed. Impresiones gráficas, 2006.
- FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. **Diccionario de derecho público. Administrativo-Constitucional-Fiscal**. Buenos Aires: Ed. Astrea De Alfredo y Ricardo Depalma, 1981.
- GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. La Habana, Cuba: Ed. Pueblo y Educación, 1982.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 1998.
- LINARES J., Francisco. **Fundamento de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1975.
- PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Colombia: Ed. Profesional, 1982.



PRAT, Julio. **Derecho administrativo**. Monte Video, Uruguay: Ed. ACALI, 1977

RODRIGUEZ, Libardo. **Derecho administrativo. General y Colombiano**. Bogotá: Ed. Temis, S. A, 1996.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Fundamentos de derecho administrativo I**. Madrid, España: Ed. Centros de estudio Ramón Areces, S.A., 1991.

### **Legislación:**

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

**Código Procesal Civil y Mercantil**. Decreto Ley número 107 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala.

**Código Municipal**. Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

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