


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



**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN,
REGULADO EN EL DECRETO NÚMERO 57-2008 LEY DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ANA AMARILIS CASTILLO CHAJÓN

GUATEMALA, JUNIO DE 2012

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN,
REGULADO EN EL DECRETO NÚMERO 57-2008 LEY DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ANA AMARILIS CASTILLO CHAJÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, junio de 2012

**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. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO: Lic. Marco Viricio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Lic. Jaime Amílcar González Dávila
Vocal: Lic. Rubén Flores Monrroy
Secretaria: Licda. Hermencia Elizabeth Alvarado Mota

Segunda Fase:

Presidenta: Lic. Walter Rolando Gordillo Galindo
Vocal: Lic. Obdulio Rosales Dávila
Secretaria: Lic. Rafael Otilio Ruiz Castellanos

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).

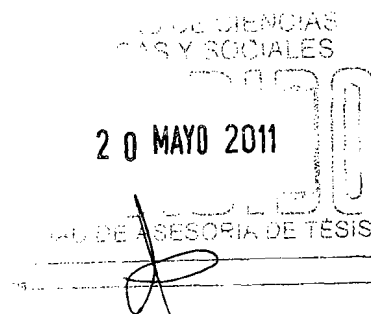


BUFETE JURIDICO
Castellanos & Asociados
Licenciado Estuardo Castellanos Venegas
Abogado y Notario
3ª. Avenida 13-62 zona 1, Guatemala, CA.
Teléfonos 22304830, 57086848



Guatemala, 11 de abril de 2,011

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



Respetable Licenciado Castro:

De la manera más atenta y respetuosa me dirijo a usted cumpliendo con la disposición contenida en la resolución emanada por la Unidad de Asesoría de Tesis a su cargo, de fecha diecisiete de noviembre de dos mil nueve, precedí a realizar la labor correspondiente de asesor del trabajo de tesis de la bachiller Ana Amarilis Castillo Chajón intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN, REGULADO EN EL DECRETO NÚMERO 57-2008 LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.”**, por lo que al respecto opino:

- a) Luego de realizar la labor de asesoría del trabajo en mención, considero que el trabajo constituye un aporte de contenido científico y técnico, esto como consecuencia de que la investigación se ha realizado de acuerdo con el método científico y se ha abordado cada institución en ella desarrollada desde un punto de vista objetivo.
- b) La señorita Castillo, para la realización del trabajo de tesis utilizó los métodos deductivo, inductivo y analítico; la técnica de investigación fue documental por medio de libros, diccionarios, enciclopedias, entre otros.



BUFETE JURIDICO
Castellanos & Asociados
Licenciado Estuardo Castellanos Venegas
Abogado y Notario
3ª. Avenida 13-62 zona 1, Guatemala, C.A.
Teléfonos 22304830, 57086848



- c) Considero que la redacción del trabajo de investigación se ha hecho de forma clara, precisa y con un vocabulario técnico-científico adecuado.
- d) La contribución científica del trabajo de tesis es realizar un análisis del recurso de revisión contenido en el Decreto número 57-2008, como un verdadero medio de defensa del particular cuando se viola su derecho de acceso a la información pública.
- e) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el trabajo realizado.
- f) La bibliografía es acertada y actualizada, lo cual comprueba que se realizó de manera adecuada la recolección bibliográfica y ella brinda la responsabilidad de ser consultada y confirmada. Debido a la forma en que ha sido abordada su planteamiento y su contenido por lo que al respecto y con base al nombramiento que me ha sido delegado:

DICTAMINO:

- I. Procedente otorgar dictamen favorable al presente trabajo de tesis, por los antecedentes enumerados y porque al haber analizado el contenido del mismo, éste constituye un aporte de carácter técnico-científico y debido a que el mismo se ajusta a lo prescrito por el artículo número treinta y dos (32) del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público.

Sin otro particular, me suscribo de usted deferentemente;

Lic. Estuardo Castellanos Venegas
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Estuardo Castellanos Venegas
Abogado y Notario.
Colegiado No. 7,706



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

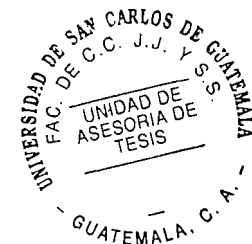
UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dieciséis de febrero de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ANA AMARILIS CASTILLO CHAJÓN, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN, REGULADO EN EL DECRETO NÚMERO 57-2008 LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

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".


M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

c.c. Unidad de Tesis
LEGM/aefg





BUFETE JURIDICO PROFESIONAL
Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala.
Abogado y Notario
3ª. Avenida 13-62 zona 1, Guatemala, C.A.
Teléfono 2332-7936.



Guatemala, 27 de febrero de 2,012

Licenciado
Efraín Guzmán
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Respetable Licenciado Castro:

Cumpliendo con la disposición contenida en la resolución emanada de esa Unidad de Asesoría de Tesis, de fecha catorce de mayo de dos mil diez, procedí a realizar el análisis correspondiente como revisor del trabajo de tesis de la Bachiller Ana Amarilis Castillo Chajón, intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN, REGULADO EN EL DECRETO NÚMERO 57-2008 LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.”**, por lo que al respecto opino:

OPINAR:

- a) Que luego de analizar el desarrollo del trabajo de tesis presentado por la bachiller Ana Amarilis Castillo Chajón, he podido determinar que en su desarrollo, se ha hecho uso adecuado de los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético, para tener una visión amplia respecto de los datos suministrados y las instituciones estudiadas, en torno al tema de investigación.
- b) Se aplicó la técnica de investigación bibliográfica y documental, que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía adecuada, que brinda la posibilidad de ser consultada y confirmada.



BUFETE JURIDICO PROFESIONAL
Licenciado Edgar Armino Castillo Ayala.
Abogado y Notario
3ª. Avenida 13-62 zona 1, Guatemala, C.A.
Teléfono 2332-7936.



- c) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el trabajo desarrollado, brindando un aporte científico al ordenamiento jurídico de Guatemala; debido a la forma en que ha sido abordado su planteamiento y su contenido por lo que al respecto y con base en el nombramiento que me ha sido delegado:

DICTAMINO

1. **Procedente otorgar dictamen favorable** al presente trabajo de tesis, por los antecedentes enumerados y porque al haber analizado el contenido del mismo, éste constituye un aporte de carácter técnico y científico para la legislación guatemalteca y se determina que el mismo se ajusta a lo prescrito por el **Artículo número treinta y dos (32) del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.**
2. Procedente continuar con la tramitación del presente proyecto de conformidad con lo estipulado por el Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, previo a optar a los títulos profesionales de Abogada y Notaria y el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, a la bachiller Ana Amarilis Castillo Chajón.

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

Lic. **Edgar Armino Castillo Ayala**
Abogado y Notario.
Colegiado No. 6,220

Edgar Armino Castillo Ayala
Abogado y Notario



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

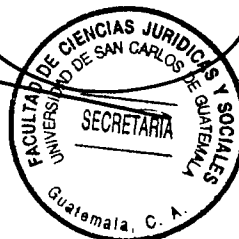
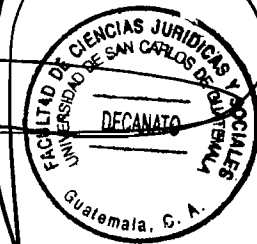
Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, tres de mayo de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANA AMARILIS CASTILLO CHAJÓN titulado ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA APLICACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN, REGULADO EN EL DECRETO NÚMERO 57-2008 LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

LEGM/iyc





DEDICATORIA

- A DIOS: Por ser fuente inagotable que guía mis pasos en todo momento.
- A MIS PADRES: Que este logro profesional sea una pequeña recompensa de sus múltiples esfuerzos y sacrificios y recordarles que los amo.
- A MIS HERMANOS: Por su cariño y paciencia siempre.
- A MIS ABUELITOS: Por ser en la tierra excelentes personas y ahora en el cielo angeles de luz que cuidan de mí.
- A MIS TIOS: Por creer en mi, en especial a Titi, por su inmenso amor.
- A ALEX: Por su apoyo incondicional, sinceramente gracias, cuenta conmigo.
- A MIS AMIGOS: Por su apoyo brindado, en especial a Tefy, Sonia, Carmen, Cristy, Diana, Chino y Byron.
- A: La Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Administración.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Pasos de la administración pública.....	2
1.3. Clases de administración.....	6
1.4. Elementos de la administración pública.....	8
1.5. Función administrativa.....	10
1.6. La administración pública en Guatemala.....	11
1.6.1. Desde el punto de vista jurídico.....	11
1.6.2. Desde el punto de vista político.....	12
1.7. Principios de la administración pública en Guatemala.....	13
1.8. Relación de la administración pública con otras ciencias.....	15
1.9. Derecho administrativo.....	17
1.9.1. Características del derecho administrativo.....	18
1.9.2. Principios del derecho administrativo.....	19
1.10. Relación entre el derecho administrativo y otras ramas del derecho.....	21

CAPÍTULO II

2. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública.....	23
--	----



Pág.

2.1.	La centralización o concentración administrativa.....	26
2.2.	Desconcentración administrativa.....	28
2.3.	Descentralización administrativa.....	29
2.4.	Autonomía administrativa.....	30
2.5.	Sistema de organización de la administración pública que se aplica en el Estado de Guatemala.....	32

CAPÍTULO III

3.	El control de la actividad administrativa del Estado.....	35
3.1.	Control administrativo.....	36
3.2.	Elementos del control administrativo.....	37
3.3.	Mecanismos de control.....	38
3.4.	Procedimiento administrativo.....	42
3.5.	Fases del procedimiento administrativo.....	43
3.6.	Medios de impugnación.....	45
3.6.1.	Medios de impugnación en la administración pública.....	46
3.6.2.	Recurso de revocatoria.....	47
3.6.2.1.	Trámite del recurso de revocatoria.....	47
3.6.3.	Recurso de reposición.....	48
3.6.3.1.	Trámite del recurso de reposición.....	49
3.6.4.	Proceso contencioso administrativo.....	50
3.7.	Clases de recursos administrativos.....	51

CAPÍTULO IV

4.	La información.....	53
4.1.	Definición.....	53
4.2.	Características de la información.....	54
4.3.	Clases de información.....	55
4.4.	La información como bien público.....	56
4.5.	Derecho de información.....	58
4.6.	Derecho de acceso a la información pública.....	62
4.7.	Naturaleza del derecho de acceso a la información pública.....	66
4.8.	Sujetos del derecho de acceso a la información pública.....	68
	4.8.1. Sujeto activo.....	68
	4.8.2. Sujeto pasivo.....	68

CAPÍTULO V

5.	Análisis jurídico sobre la aplicación del recurso de revisión regulado en el Decreto número 57-2008 del Congreso de la Republica de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, en la administración pública centralizada.....	73
5.1.	Procedimiento de acceso a la información pública.....	77
5.2.	Recurso de revisión en la Ley de Acceso a la Información Pública.....	79



Pág.

5.2.1. Trámite del recurso de revisión en la Ley de Acceso a La Información Pública.....	80
5.3. Análisis comparativo entre los recursos ordinarios de revisión y reposición contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo y el recurso de revisión regulado en la Ley de Acceso a la Información Pública.....	82
5.4. Recurso idóneo en materia de acceso a la información pública.....	84
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89



INTRODUCCIÓN

Antes del año 1996, existían dentro del ámbito jurídico guatemalteco, más de cuarenta recursos administrativos; ante tal situación y con el objetivo de reunir dentro de un solo cuerpo normativo la totalidad de recursos administrativos, el Congreso de la República de Guatemala emitió la Ley de lo Contencioso Administrativo. Con posterioridad el Organismo Legislativo, emitió la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual creó el recurso de revisión; esto rompió la unificación de los recursos administrativo y acarrea cierta confusión en el momento de interponer el recurso, constituyendo éste el supuesto principal del que se parte para el desarrollo de este trabajo.

La hipótesis de esta investigación se ha realizado bajo el término que la Ley de lo Contencioso Administrativo regula los únicos medios de defensa en toda la administración pública; la Ley de Acceso a la Información Pública creó el recurso de revisión, el cual pretende agilizar el proceso de impugnación de una resolución en materia de acceso a la información, por lo que atendiendo a la especialidad de las normas es éste el recurso que se debe interponer.

El objetivo principal que se fijó en esta tesis fue la de establecer que la legislación administrativa debe crearse de forma ordenada, para no crear confusiones y en el caso de que dos normas de la misma jerarquía regulen una misma situación se debe aplicar la ley especial.

Este trabajo está integrado por seis capítulos. En el primero se desarrolla la administración, sus elementos, y clases de administración; el segundo se refiere a los sistemas para organizar a la administración pública; en el tercero se trata el tema de el control de la actividad administrativa del Estado; en el capítulo cuarto se desarrolla el tema de los recursos administrativos en la administración centralizada; en el capítulo quinto se aborda el tema de la información; y, en el último capítulo, se realiza un análisis jurídico sobre la aplicación del recurso de revisión.

Las principales teorías que se tomaron como base en este informe fueron: a) La naturaleza de la relación entre el Estado y los particulares; y b) La libertad que conceden las normas jurídicas para determinar la naturaleza del derecho administrativo. Lo cual permite comprender el ámbito de supra ordenación dentro del cual actúa el Estado, cuando emite normas administrativas.

Los métodos utilizados para la realización de este análisis fueron: el dialéctico, con el que se hizo una relación de hechos investigativos y de esta manera se determinó la conveniencia de la aplicación del recurso de revisión; con los métodos analítico y deductivo se abordaron cada una de las etapas de los recursos ordinarios y el recurso de revisión. De esta forma se puntualiza que el recurso de revisión se configura como el mejor medio de defensa en materia de acceso a la información pública. Pese a haberse contravenido el espíritu de la Ley de lo Contencioso Administrativo, se puede establecer que el recurso de revisión, constituye un mecanismo célere y breve de defensa contra las resoluciones que violen el derecho de acceso a la información.



CAPÍTULO I

1. Administración

La administración es una actividad humana teleológica, de hecho no puede concebirse ninguna acción humana sin un fin determinado; esta finalidad se ha trazado al inicio del proceso social de administración y se alcanza mediante un conjunto de etapas o pasos consistentes en planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar a un grupo de personas determinadas.

1.1. Definición

La administración es definida por el autor Merkl citado por el licenciado Hugo Calderón de la siguiente manera: “Es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos.”¹

Según el autor E.F.L. Brech, quien es citado por el autor Reyes Ponce, define a la administración de la siguiente manera: “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.”²

¹ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo, parte general.** Pág. 5.

² Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas, parte I.** Pág.15.

La administración es una ciencia social que se encarga del estudio de la actividad realizada por el ser humano y que conlleva distintos pasos para la realización de un objetivo.

1.2. Pasos de la administración pública

La administración pública es desarrollada en un proceso que conlleva necesariamente una serie de etapas con las cuales se conseguirá el cumplimiento de una finalidad, que según lo establece el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala es la realización del bien común, entendido el bien común como lo concibió el ilustre filósofo griego Aristóteles en el cual el Estado debe proporcionar a cada uno de los hombres lo necesario para su bienestar y felicidad.

Los pasos de la administración son los siguientes:

- a) Planificación: en relación a este paso, Reyes Ponce citado por el licenciado Hugo Calderón en su libro derecho administrativo, parte general, lo desarrolla de la siguiente manera: “La planeación fija con precisión lo que va a hacerse. La planeación consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y de números necesaria para su realización.”³

³ Calderón, Hugo. **Ob.Cit.** Pág. 13.

Para Guillermo Cabanellas, la planificación en el plano gubernamental consiste en:

“Un establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones en plazos de duración intermedia y que suelen extenderse entre un bienio y un quinquenio.”⁴

En conclusión la planificación es prever y fijar prioridades, estableciendo cuales son las necesidades primordiales que se quieren satisfacer y en función de éstas, seguir con los demás pasos de la administración pública para satisfacer las necesidades de los administrados y con ello conseguir la realización del bien común como finalidad suprema del Estado. Hace referencia a lo que se desea realizar, fijar objetivos y metas. Este paso se realiza con distintos métodos y técnicas científicas.

- b) Coordinación: La coordinación consiste en disponer de todos los recursos materiales y humanos de manera metódica para la realización de los objetivos que se fijaron en la planificación, los cuales son los recursos con los que cuenta la administración pública para la realización de sus fines.

El Licenciado Hugo Calderón en relación a la coordinación establece: “La armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado.”⁵

⁴ Cabanellas, Guillermo. **Ob.Cit.** Pág. 306.

⁵ Calderón, Hugo. **Ob.Cit.** Pág. 14.

Al respecto de la coordinación el autor Reyes Ponce, citado por el licenciado Hugo Calderón la desarrolla de la siguiente manera: “La importancia de la coordinación descansa sobre tres principios:

1. Es el primer paso práctico de la etapa dinámica, y por lo mismo, ella depende en gran parte de la teoría formulada en la etapa constructiva o estática, tenga la eficiencia prevista y planeada;
 2. Es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico, lo teórico y lo práctico;
 3. 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 para proveer su crecimiento normal.”⁶
- c) Organización: La organización consiste en atribuir funciones y facultades a cada interviene dentro del proceso de la administración, para la realización del cumplimiento de las atribuciones con las cuales está investido. En el caso de la administración pública consiste en atribuir funciones y deberes a los servidores públicos para llevar a cabo los objetivos de las instituciones públicas y con ello alcanzar el bien común.

Al respecto de la organización, el autor Terry citado por Reyes Ponce, lo desarrolla de la siguiente manera: “Es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias

⁶ *Ibíd.*, Pág. 15.

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.”⁷ En conclusión, este paso consiste en que a cada persona que interviene dentro del proceso se le asignan tareas específicas.

- d) Dirección: El autor Reyes Ponce, citado por el Licenciado Hugo Calderón, establece en relación a este paso de la administración pública lo siguiente: “Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planteado por medio de la autoridad del administrador, ejerciéndola en base a decisiones, ya sean éstas tomadas directamente con más frecuencia, delegando dicha autoridad, o bien vigilando simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.”⁸

Se concluye que la dirección dentro de la administración pública es dirigir las actividades de los funcionarios públicos y de esta manera encaminar el esfuerzo de todo el grupo de servidores públicos hacia los fines planeados.

- e) Control: este paso de la administración pública consiste en la comprobación, inspección y fiscalización que realiza el funcionario público sobre los funcionarios supeditados a él, con la finalidad de detectar errores y corregirlos. Dicha función puede recaer en la misma persona que dirige el órgano administrativo, en tal caso se estaría frente al control interno.

⁷ Reyes Ponce, Agustín. **Ob.Cit.** Pág. 256.

⁸ Calderón, Hugo. **Ob.Cit.** Pág. 16.

Respecto a este paso de la administración pública, el Licenciado Hugo Calderón cita a Reyes Ponce quien establece lo siguiente: “El control es la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.”⁹

Este paso constituye en la supervisión que realiza el superior de todas las tareas asignadas, con la finalidad de establecer que éstas se ejecuten de la manera como fueron planeadas.

1.3. Clases de administración

La administración se divide fundamentalmente en dos grandes ramas, las cuales son: administración privada y administración pública.

a) Administración privada

Guillermo Cabanellas define a la administración privada de la siguiente manera: “La gestión que sobre la totalidad de un patrimonio o en cuanto a determinados bienes y derechos, de propiedad o pertenencia particulares, ejerce su titular o la persona por él designada. Esta administración no tiene otros límites que los establecidos por la administración pública, por razón de impuestos y por razones de interés general.”¹⁰

⁹ **Ibid.**

¹⁰ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 170.



b) Administración pública

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 con la finalidad de la consecución del bien común, es el poder ejecutivo en acción.

La administración pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de cumplimiento finalista, modernización, solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficiencia, participación ciudadana, descentralización, coordinación y delegación. Dentro de la administración pública, el licenciado Hugo Calderón en su libro derecho administrativo, parte general, desarrolla básicamente cuatro clases de administración, siendo estas las siguientes:

1. Administración de planificación: este tipo de administración se utiliza a través de métodos y técnicas científicas para definir las necesidades y objetivos prioritarios;
2. Administración ejecutiva: este tipo de administración es la que desempeñan los órganos ejecutivos de la administración pública, los cuales están investidos de competencia administrativa;
3. Administración de control: es aquella administración que se desempeña por los órganos de control, su principal función es vigilar que los funcionarios y empleados públicos desempeñen sus funciones apegados a lo establecido en las leyes;

algunos ejemplos de estos órganos se menciona a la Procuraduría de los Derechos Humanos que mediante el procurador es un comisionado por parte del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos que son reconocidos y recogidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, así como por tratados internacionales suscritos y ratificados por Guatemala y por lo tanto es un fiscalizador de la administración pública; otro órgano es la Contraloría General de Cuentas, que según la Constitución Política de la República, sus funciones son la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado, por lo que ejerce un tipo de control como fiscalizador del gasto público.

4. Administración de asesoría: Son órganos que desarrollan una actividad importante dentro de la administración pública y sirven para aconsejar o asesorar al órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce la competencia administrativa. Esta asesoría se hace a través de la simple opinión o del dictamen.

1.4. Elementos de la administración pública

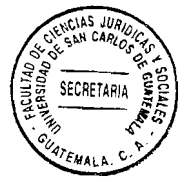
El Licenciado Hugo Calderón establece lo siguiente: “Los elementos más importantes de la administración pública son:

- a) El órgano administrativo: el Estado por no ser una persona física desarrolla toda su actividad a través de órganos que emiten actos con efectos jurídicos por medio de

los cuales el Estado manifiesta su voluntad y ejecuta hechos que hacen perceptible la actividad estatal.

- b) La actividad: los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y a su vez esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada, para el logro de su finalidad.
- c) La finalidad: La voluntad del Estado es materializada por sus órganos, quienes a su vez realizan la actividad estatal para el cumplimiento de sus fines. El Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo establece: “El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.”
- d) El medio: el Estado debe satisfacer las necesidades de sus habitantes y la manera en la cual debe hacerlo es a través de los servicios públicos, los cuales son el medio empleado por el Estado para la realización del bien común. El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Significa esto que el servicio público se entiende como “el medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad.”¹¹

¹¹ Calderón, Hugo. **Ob.Cit.** Pág. 13.



1.5. Función administrativa

La función administrativa es un manual de procedimientos, los cuales contienen la disciplina de actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de la unidad administrativa.

El manual además incluye los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación.

Se debe precisar que la administración pública no es la función del ejecutivo pero la administración es exclusivamente su responsabilidad

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo. Se realiza bajo sus efectos, se milita a los actos materiales. La actividad administrativa tiene como fin decidir y operar.

Es necesario de un órgano como éste, el cual ejecute la Ley, la conozca y la actualice cuando sea necesaria.

Los elementos jurídicos de la función administrativa son los siguientes:

- a) Es una función del Estado;
- b) Es de orden público;

- c) La finalidad es la actuación de la autoridad;
- d) Es una función práctica, concreta y particular;
- e) Planear, organizar y dirigir;
- f) La realización de todos los actos materiales.”¹²

1.6. La administración pública en Guatemala

1.6.1. Desde el punto de vista jurídico

“La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa en la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos, y la casi totalidad de órganos administrativos, la cual nos da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos del Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala regula otros órganos administrativos, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc. También como fuente importante del derecho administrativo, se encuentra la ley ordinaria la cual tiene una gran importancia pues en ella se encuentra enmarcada la Competencia Administrativa.

¹² www.monografias.com/derecho-administrativo

La ley orgánica es otra fuente importante del derecho administrativo y es en la que se encuentra creado un órgano administrativo y la competencia general del mismo.

El reglamento también es importante porque se encuentran regulados los procedimientos a los cuales se tiene que someter la administración pública para su actuar.

Los convenios y tratados internacionales regulan muchas de las funciones que desarrolla la administración pública. La administración pública en sí debe someter su actuación estrictamente a la ley y fundamentalmente a los principios de legalidad y juridicidad. Los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites que la misma ley le otorga.

Los órganos de la administración tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público.

1.6.2. Desde el punto de vista político

El ámbito político, en que se tiene que desarrollar la administración pública, debe ser en la aplicación de la ley desde el campo político, para beneficio de la mayoría de la población y no para sectores económicamente poderosos.

Se puede inferir que con todo el andamiaje jurídico y estructural que la administración pública, dotada del campo filosófico e ideológico enmarcado dentro de las leyes, debe

aplicarlos políticamente para llevar a cabo la finalidad última que es el bienestar general o bien común, que preceptúa la Constitución Política.”¹³

1.7. Principios de la administración pública en Guatemala

A través del Decreto número 114-97 del Congreso de la República, se promulga la Ley del Organismo Ejecutivo, la que consta de 56 artículos. Esta ley pretende, entre otros fines, el cumplimiento de los principios que inspiran a la Constitución Política de la República de Guatemala, que es el bienestar general o bien común como finalidad principal del Estado.

En la Ley del Organismo Ejecutivo, quedan plasmados dentro de sus considerandos una serie de principios que deben cumplirse por parte de la administración, que suelen ser los principios en que tiene que estar fundamentada una buena administración. Específicamente estos principios se encuentran regulados en el Artículo 4 del cuerpo legal en mención, el cual regula que: “El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de:

- a) Solidaridad: este principio es propio de la administración pública hacia los administrados, ya que son ellos los que a través de una elección popular dan su consentimiento para elegir a las personas que se encuentran a cargo de la

¹³ www.estuderecho.com



función administrativa, quienes tienen que velar por el bien común de la población.

- b) Subsidiariedad: el Estado no debe de arrogar funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individuales o libremente asociados. Actualmente es política de gobierno que muchas de las actividades que el Estado presta están siendo trasladadas a la iniciativa privada, para descargar al mismo de la prestación de servicios esenciales. El riesgo que se da con la aplicación de este principio es que la finalidad de la administración privada no es la misma que da la administración pública, la finalidad de la administración pública es el bienestar general y la finalidad de la administración privada es el lucro. Con esto, aunque se pueda mejorar el servicio público, los costos para la población son elevados, y tiende a encarecerse el servicio.

- c) Transparencia: los órganos de la administración pública no deben ocultar nada a sus gobernantes, y así mismo los gobernantes no deben ocultar nada a sus gobernados.

- d) Probidad: los funcionarios de la administración pública en general deben tener rectitud e integridad en sus actos. La probidad es la regla ética de la conducta de los funcionarios públicos, en ejercicio de sus actos y fuera de ellos, la persona proba, lo es en todo sentido.

- e) Eficacia: es la efectiva aplicación de la prestación de los servicios públicos, por los órganos encargados de la prestación en los casos en que la población los necesite. Lo importante de la eficacia reside en que una buena administración sólo es válida cuando es eficaz.
- f) Descentralización: es dotar a los órganos administrativos de independencia técnica y personalidad jurídica, como órganos especializados que presten el servicio público, a efecto de descongestionar la acción de la administración pública centralizada, para lograr cumplir en una forma más eficiente la finalidad de la administración pública: el bien común.
- g) Participación ciudadana: es un proceso por el cual los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, así como la fiscalización ciudadana de la administración pública.

1.8. Relación de la administración pública con otras ciencias

- La administración pública y el derecho constitucional: la administración tiene su origen en la Constitución Política y el derecho constitucional determina la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación del Estado, lo que significa la fusión del órgano que lleva a cabo la administración pública;

- La administración pública y la sociología: en razón de que ésta es la madre de las ciencias sociales, estudia al hombre en todos los 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;
- 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;
- 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 está la ciencia política que determina y programa;
- La administración pública y la psicología: ya que ésta estudia los fenómenos de la mente humana y su comportamiento;
- La administración pública y el derecho internacional: existe relación porque las actividades diplomáticas se rigen por los tratados y convenios internacionales, siendo el titular el poder ejecutivo;

- La administración pública y el derecho penal: porque las bases de las figuras delictivas las puede dirimir el Organismo Judicial, que es el poder sancionador.

1.9. Derecho administrativo

El autor Héctor Jorge Escola, define el derecho administrativo de la siguiente manera: “Es el complejo de principios y de normas de derecho público interno que regula la organización y el comportamiento de la administración pública directa e indirectamente, así como, las relaciones de ésta con los administrados y la de sus distintos órganos entre si.”¹⁴

El derecho administrativo para el autor Gabino Fraga es: “Una rama del derecho público que regula la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; también regula los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para mejorar los servicios; y así mismo regula el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que sigue.”¹⁵

En síntesis el derecho administrativo es una rama del derecho público, integrada por normas jurídicas de carácter constitucional, ordinarias, reglamentarias e individualizadas, así también en principios y doctrinas que regulan la función

¹⁴ Escola, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 142

¹⁵ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 119.

administrativa del Estado, las relaciones entre el Estado y las personas particulares, las relaciones entre órganos, y los mecanismos de control sobre la administración pública.

1.9.1. Características del derecho administrativo

El autor Gustavo Penagos citado por el licenciado Hugo Calderón, desarrolla las características del derecho administrativo de la siguiente manera:

- a) “Es joven: esta rama del derecho es de reciente aparición dentro del mundo del derecho, ya que nace en la última parte del siglo XIX, nace como producto del surgimiento del Estado de Derecho;
- b) Es no codificado: no es posible realizar una labor de codificación debido a que el derecho administrativo es extenso y se encuentra en continua evolución, es decir que es cambiante y el contenido de las normas jurídicas-administrativas son heterogéneas;
- c) Es subordinado: esta rama del derecho se encuentra subordinado a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y a las demás normas jurídicas constitucionales, esto debido al principio de supremacía constitucional el cual se encuentra regulado en el Artículo 175 de la Carta Magna;
- d) Es autónomo: porque cuenta con sus propios principios, reglas y así mismo regula las relaciones de la administración y de los administrados;

- e) Es dinámico: el Estado no es un ente estático sino más bien un organismo en constante evolución, y debido a esto debe continuamente verificar el cumplimiento de su objetivo principal que es la consecución del bien común para sus habitantes, debido a ello el Estado busca su modernización y mejores procedimientos para la prestación de los servicios públicos;

1.9.2. Principios del derecho administrativo

Los principios del derecho administrativo reconocidos y desarrollados por la doctrina administrativa son los mismos que ha establecido la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos 221 y 239, siendo estos los siguientes:

1) Principio de legalidad

El principio de legalidad establece que toda actividad administrativa del Estado debe basarse exclusivamente en lo preceptuado por la ley, esto con la finalidad de consolidar el modelo del Estado de derecho, en el cual todos los habitantes de un Estado están sometidos al imperio de la ley, la cual ha sido emitida por el organismo del Estado con esta facultad, pero estas leyes buscan la consecución del bien común como fin supremo del Estado.

Este principio está consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 239, el cual determina lo siguiente: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y



contribuciones especiales, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos;
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.”

2) Principio de juridicidad

Al encontrarse en crisis la legalidad, se recurrió a la juridicidad para que en un primer plano todo acto quedara sometido al imperio de la ley, pero también a los principios del derecho administrativo y a sus instituciones, con la finalidad de realizar una actividad administrativa apegada ya no solo a la ley, sino también, al derecho.

El autor Osorio citado por el licenciado Hugo Calderón define a este principio de la siguiente manera: “Es una tendencia o criterio favorable a predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales.”¹⁶

Este principio del derecho administrativo se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 221, en el cual se establece que el tribunal de lo Contencioso Administrativo es el contralor de la juridicidad.

En conclusión se afirma que la administración es el género y la administración pública es la especie; la administración pública se desarrolla mediante pasos, es decir, un proceso social con una finalidad específica, la consecución del bien común como fin supremo del Estado, esta administración se verá influenciada según sea el caso por los dos grandes principios del derecho administrativo, los cuales son el de juridicidad y el de legalidad, estos principios juegan un papel primordial dentro de la administración pues es en base a ellos que se establece el total e irrestricto apego a las leyes para resolver un conflicto dentro de la administración pública o si es a la ley a la que se le aplican los principios y las doctrinas administrativas, para que impere la juridicidad de los actos administrativos.

1.10. Relación entre el derecho administrativo y otras ramas del derecho

El derecho constitucional, encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado, a la organización y relaciones entre los poderes públicos y a los

¹⁶ Calderón, Hugo. **Ob.Cit.** Pág. 51.

derechos fundamentales de los individuos, en tanto se constituyen una limitación o una obligación positiva para el mismo Estado.

En el derecho constitucional de los Estados modernos se admite el principio de separación de poderes, se incluye el poder ejecutivo, legislativo y el poder judicial como los órganos fundamentales por medio de los cuales la nación ejerce su soberanía.

El poder legislativo, como su actividad se refiere al establecimiento de normas abstractas e impersonales, no existe relación directa con los particulares.

En el funcionamiento de los poderes ejecutivo y judicial se implica la necesidad de regular las relaciones que nacen con los individuos a consecuencia de su actuación.

Tanto el poder ejecutivo como el judicial requieren para su funcionamiento una multiplicidad de órganos secundarios entre los que deben existir las relaciones para conservar la unidad del poder del que forman parte.

Por ello, para algunos autores se han derivado del derecho constitucional dos ramas, siendo éstas el derecho administrativo y el derecho procesal administrativo, regulando en cada una de ellas la organización y funcionamiento de los organismos ejecutivo y judicial respectivamente.



CAPÍTULO II

2. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública

El Estado está organizado y dividido para prestar sus funciones en tres grandes grupos, los cuales son denominados poderes u organismos, siendo estos los siguientes:

1. Organismo legislativo: el Artículo 171 en su inciso “a” de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula lo referente al Congreso de la República de Guatemala, en donde se le asignan sus atribuciones, entre las cuales esta decretar, reformar y derogar las leyes. El Decreto número 63-94 del Congreso de la República, Ley del Organismo Legislativo, desarrolla las funciones, atribuciones y el procedimiento parlamentario de dicho Organismo.
2. Organismo Ejecutivo: el Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo en su Artículo 2 establece la competencia del Organismo Ejecutivo, el cual determina lo siguiente: “Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.”

Es el órgano encargado de la función administrativa, y tanto éste como los demás organismos del Estado se encuentra bajo el imperio de las leyes, así mismo es el encargado de la prestación de servicios públicos para la consecución del bien común, también es el encargado de regular la relación con los demás organismos del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares e incluso con otros Estados.

3. Organismo Judicial: el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala en su parte conducente establece que es la Corte Suprema de Justicia es el órgano encargado de la función jurisdiccional, la cual ejerce exclusivamente con los demás tribunales que la ley establezca. El Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Judicial, en su Artículo 52 regula las funciones del Organismo Judicial de la siguiente manera: “Para cumplir sus objetivos, el Organismo Judicial no está sujeto a subordinación alguna, de ningún organismo o autoridad, sólo a la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes internas. Tiene funciones jurisdiccionales y administrativas, las que deberán desempeñarse con total independencia de cualquier otra autoridad. Las funciones jurisdiccionales del Organismo Judicial corresponden fundamentalmente a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que a ella están subordinados en virtud de las reglas de competencia por razón del grado. Las funciones administrativas del Organismo Judicial corresponden a la presidencia de dicho organismo, a las direcciones y dependencias administrativas subordinadas a dicha Presidencia. Los dependencias que integran el Organismo Judicial tendrán las funciones que le

confieren la Constitución Política de la República, las leyes y los reglamentos, así como las que asignen otras leyes.”

A los sistemas para organizar a la administración pública doctrinariamente se les ha denominado también: formas de organización administrativa, por lo cual pueden ser nominados de cualquiera de estas dos formas indistintamente.

Para el autor Acosta Romero la organización administrativa pública es: “organizar y acomodar sistemáticamente, desde el punto de vista técnico un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad cumpliendo un fin u obtener un objetivo”.¹⁷

La organización administrativa pública es definida por el autor Dromí de la siguiente manera: “el Estado, como entidad abstracta, al igual que toda institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, del factor humano que dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano. La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la administración.”¹⁸

El profesor Godínez Bolaños citado por el Licenciado Hugo Calderón, respecto a este tema establece: “Los sistemas de organización de la administración pública son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 46.

¹⁸ Dromí, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 427.

Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente los fines y cumplir con las obligaciones del Estado establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala.”¹⁹

2.1. La centralización o concentración administrativa

Al respecto de la centralización o concentración administrativa, el autor Dromí lo explica de la siguiente manera: “La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, y de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.”²⁰

El autor Héctor Jorge Escola al respecto de este tema establece lo siguiente: “Es el sistema de organización administrativa en que todas las cuestiones de importancia referentes a la actividad y relaciones de la administración pública son resueltos por los órganos centrales y superiores de ésta, lo que resulta de la circunstancia de que el conjunto de las competencias administrativas se unifiquen en uno o más órganos superiores de la administración que tiene al mismo tiempo las facultades de decisión correspondientes.”²¹

¹⁹ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo, parte general**. Pág. 192.

²⁰ Dromí, José Roberto. **Ob. Cit.** Pág. 192.

²¹ Escola, Héctor Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 279.

En base a las definiciones anteriormente, se puede establecer que la centralización es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando los órganos de la administración pública, tienen una relación de dependencia y subordinación directa e inmediata con el órgano superior de la misma.

La centralización se caracteriza por la concentración de las funciones estatales en un órgano superior, el cual ejerce las siguientes facultades:

- 3) **Decisión:** esta potestad implica que el superior puede tomar decisiones para señalar en que sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado ante diversas opciones;
- 4) **Revisión:** esta característica consiste en que el superior jerárquico puede examinar los actos del subalterno a efectos de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos;
- 5) **Mando:** es la facultad para ordenar al inferior, en que debe concluirse en algún sentido, es decir, como habrá de emitir un acto administrativo;
- 6) **Vigilancia:** esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servicio subalterno, inspeccionar si actúa conforme a derecho;
- 7) **Disciplina:** es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignados;

- 8) Nombramiento: el superior puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo.

2.2. Desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa se da cuando a un órgano inferior se le confieren o trasladan determinados poderes de la administración, del que jerárquicamente depende, para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control del órgano superior.

En relación al sistema de desconcentración administrativa, el autor Jorge Escola establece lo siguiente: “Esas facultades de decisión están también atribuidas a otros componentes inferiores dentro de un mismo ente descentralizado.”²²

Es necesario destacar que la desconcentración es un paso intermedio para la descentralización y concentración. Por lo cual se puede afirmar que desconcentración es una técnica de organización administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyen como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

²² Escola, Héctor Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 283.

Para el maestro español Vallina Verde, la desconcentración es: “aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa pero sin ocupar la cúspide de la misma.”²³

2.3. Descentralización administrativa

La descentralización la define el autor Héctor Escola de la siguiente manera: “El sistema en el cual, partiendo de una división distinta de las competencias administrativas, las facultades de decisión corresponden y son atribuidas a otros órganos administrativos que no forman parte ni integran la administración central, y que gozan de cierto grado de iniciativa, la libertad de acción y poderes de resolución.”²⁴

De la definición citada por el autor Héctor Escola, se puede establecer que la descentralización es aquella forma de organización administrativa en la que el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a un órgano administrativo, quien a su vez actúa con independencia funcional al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de prestar ciertos servicios públicos a la colectividad.

De conformidad con lo citado por el autor Héctor Escola, el sistema de descentralización administrativa se caracteriza principalmente por cinco circunstancias, las cuales son las siguientes:

²³ Vallina Velarde, Juan. **La desconcentración administrativa**, revista de la administración pública. Pág. 23

²⁴ Escola, Héctor Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 281.

1. El órgano central ha transferido o delegado a los órganos administrativos descentralizados los poderes de decisión y de mando;
2. Sin perder su calidad de estatal, el órgano descentralizado goza de independencia administrativa, es decir, que realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio a que en ciertos casos se ejerza determinado control o vigilancia;
3. Para ejercer mejor sus facultades y atribuciones el Estado a través de la ley ordinaria les ha dado personalidad jurídica de carácter pública distinta a la del Estado;
4. Poseen un régimen jurídico propio, constituido por su ley orgánica;
5. Puede ajustar su funcionamiento interno a través de circulares.

En síntesis la descentralización constituye una técnica de organización administrativa, la cual consiste en el traspaso de poder y toma de decisiones hacia núcleos periféricos de una organización. Supone trasladar el poder de un gobierno central a autoridades no jerárquicamente subordinadas.

2.4. Autonomía administrativa

La autonomía administrativa es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado, por disposición legal, transfiere determinadas facultades y

atribuciones a un órgano administrativo, otorgándole personalidad jurídica, patrimonio propio para la realización de sus funciones, el cual actúa con plena independencia funcional y de autofinanciamiento.

Además de lo expuesto en el apartado anteriormente escrito, es necesario que el órgano administrativo autónomo pueda emitir sus propios reglamentos y ordenanzas, éste requisito es un concepto meramente político, debido a que la autonomía es el poder de la propia legislación ya que la entidad tiene facultad para emitir su propia ley y regirse por ella misma.

En cuanto al concepto del autor antes citado, disiento en el sentido de que ningún ente puede arrogarse la potestad o función legislativa, ya que es competencia exclusiva del Congreso de la República, más bien lo que pueden emitir estos entes autónomos son sus propios reglamentos y ordenanzas.

En un Estado de derecho una organización pública goza de autonomía administrativa siempre que se observen los siguientes requisitos políticos:

- Reconocimiento legal;
- Decisión política; y
- Cultura de autonomía.

Jurídicamente existe otra condición básica para la existencia de la autonomía la cual es la personalidad jurídica, ya que es necesario que el órgano administrativo para ser autónomo posea personalidad jurídica propia y distinta a la del Estado para tomar decisiones propias, separadas pero vinculadas a las decisiones de gobierno y de Estado.

2.5. Sistema de organización de la administración pública que se aplica en el Estado de Guatemala.

El sistema para organizar la administración pública guatemalteca adoptado por el Estado de Guatemala es el sistema de descentralización según lo establecido en el párrafo segundo y tercero del Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

En relación a este tema, el autor Jorge Mario Castillo establece lo siguiente: “La descentralización regulada constitucionalmente se tiene como un mandato general de distribución de autoridad pública, un mandato fundamentado en la Constitución Política



de la República de Guatemala. Hasta cierto punto, este mandado constituye una política de descentralización que debiera seguir la administración pública.”²⁵

En el año de 1986 el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto número 70-86, Ley Preliminar de Regionalización, cuyo objeto es descentralizar la administración pública y lograr un mayor acercamiento por parte del gobierno hacia la población para determinar sus necesidades y en tal sentido orientar acciones concretas para el desarrollo de actividades tendientes a satisfacer las necesidades de la población.

Posteriormente en el año 2002 el Congreso de la República de Guatemala nuevamente vuelve a legislar en esta materia a través del Decreto número 14-2002, Ley General de Descentralización, la cual en el Artículo 2 define la descentralización de la siguiente manera: “Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de las políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”

²⁵ Castillo, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 235.

Del Artículo anteriormente citado, se puede extraer que los legisladores omitieron que las municipalidades ya cuentan con poder de decisión, competencia administrativa y por mandando constitucional, debe darse un financiamiento del diez por ciento del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, lo cual se encuentra regulado en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece lo siguiente: “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restantes podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

Transcurridos nueve años de la emisión de la Ley de General de Descentralización, las entidades siguen igual de centralizadas que antes de la emisión de esta ley, ya que el Organismo Ejecutivo por falta de voluntad política no ha querido implementar el sistema descentralizado para la administración pública guatemalteca.

CAPÍTULO III

3. El control de la actividad administrativa del Estado

La administración pública realiza su actividad administrativa regida y enmarcada dentro de lo establecido en leyes, reglamentos y principios del derecho administrativo, esto constituye una limitante a la actividad administrativa discrecional.

En el momento en el cual la administración pública emite una resolución o realiza un acto administrativo, cuenta con un campo de discrecionalidad, que permite al órgano administrativo decidir si otorga o deniega lo solicitado por el administrado.

Este campo de discrecionalidad anteriormente citado, es demasiado restringido ya que en todo caso el órgano administrativo debe siempre apegarse a las leyes y a los principios propios del derecho administrativo para emitir una resolución de carácter administrativo.

Es decir que en el campo de discrecionalidad de la administración pública se encuentra dentro del procedimiento administrativo, específicamente donde el procedimiento se encuentra en estado de resolver. Una vez expuesto lo anterior, cuando ante la administración pública se han presentado todos los elementos dentro de un procedimiento, corresponde a la administración pública emitir un juicio sobre lo solicitado por el requirente.

La discrecionalidad de la administración pública se limita principalmente a emitir un juicio sobre si lo solicitado por la parte requirente, se apega o no a la normativa legal vigente y en consecuencia decidir si otorga o deniega el derecho o bien impone la sanción correspondiente.

En ese orden de ideas, cuando un funcionario deniega un derecho o impone una multa al administrado lo hace a través de una resolución administrativa por ser éste un acto administrativo; se presume que es un acto administrativo legítimo pero, a pesar, de esta presunción de la que está investido el acto administrativo, es menester que la legalidad y legitimidad de éstos sea real y eficaz ya que solo en este supuesto puede obligar a los administrados.

3.1. Control administrativo

El autor James Stoner define el control administrativo de la siguiente manera: “El control administrativo es el proceso que permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las actividades proyectadas.”²⁶

El autor anteriormente citado define el control administrativo como un proceso que garantiza; pero no debería ser esa su función, sino la de verificar que las actividades se hayan cumplido conforme a lo planeado.

²⁶ Stoner, James. **La administración en el siglo XXI**. Pág. 610

Mientras que para el autor Henry Fayol, al control administrativo lo define de la siguiente manera: “Consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas y a los principios administrativos, así mismo tiene la finalidad de señalar las faltas y los errores a fin de repararlos y evitar su repetición.”²⁷ Esta definición es la que más se ajusta al control administrativo utilizado en la administración pública guatemalteca.

En conclusión se puede definir al control administrativo como la función que permite la supervisión y comparación de los resultados obtenidos contra los resultados esperados originalmente, asegurando además que la acción dirigida se esté llevando.

3.2. Elementos del control administrativo

Analizando todas las definiciones citadas evidencia que el control administrativo posee ciertos elementos básicos o esenciales, siendo estos los siguientes:

1. Se debe llevar a cabo un proceso de supervisión de las actividades realizadas;
2. Deben existir estándares o patrones establecidos para determinar posibles desviaciones de los resultados;
3. El control permite la corrección de errores, de posibles desviaciones en los resultados o en las actividades realizadas;

²⁷ Fayol, Henry. **Administración industrial y general**. Pág. 62.

4. A través del proceso de control se deben planificar las actividades y objetivos a realizar, después de haber hecho las correcciones necesarias.

3.3. Mecanismos de control

En aras de una efectiva legitimidad y juridicidad de los actos administrativos, se han establecido diversos mecanismos de control sobre la administración pública, los cuales tienden a velar por la subordinación de los actos administrativos, a la ley y a los principios del derecho administrativo, de tal manera que éstos no sean nugatorios de los derechos y garantías legalmente establecidas a favor de los administrados, pues en tal caso, es necesario lograr su restablecimiento por los medios legales.

Concretamente se puede establecer que los mecanismos de control son todos aquellos procedimientos que sirven para verificar la legalidad y juridicidad de los actos y resoluciones emitidas por los órganos administrativos del Estado, ya sea en forma interna o externa.

Los mecanismos de control son los siguientes:

a) Control interno

Para el Licenciado Hugo Calderón, el control interno es: “el que ejerce el superior jerárquico sobre los subordinados.”²⁸ Este tipo de mecanismo de control también es llamado por algunos autores como control indirecto, pues no es una mera garantía para el particular, puesto que el administrado no interviene en esta actividad y no existe una notificación previa para el particular, es decir, que no es una obligación del superior que controla de hacerlo saber al particular, ni el particular de pedir que se controle la actuación del subordinado.

b) Control directo

Según lo establece el Licenciado Hugo Calderón: “Es el control que los particulares o administrados ejercen sobre los actos de la administración pública.”²⁹ Es directo porque son los particulares los que directamente controlan o verifican los actos de administración, por medio de los recursos administrativos establecidos en el Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo.

²⁸ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo I**. Pág. 239.

²⁹ Calderón, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 240.

c) Control judicial

Es un mecanismo de control con el cual cuentan los particulares para oponerse a las resoluciones o actos emitidos por los órganos administrativos, una vez agotada la vía administrativa. Este control se realiza a través del proceso contencioso administrativo y que en la ley se encuentra conceptualizado como un recurso, pero el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala lo regula como un proceso.

d) Control constitucional

Este mecanismo de control es ejercido por la Corte de Constitucionalidad a través de las garantías constitucionales, específicamente la acción constitucional de amparo y lo relativo a la inconstitucionalidad de las leyes, con el objeto de evitar que se violen los derechos y libertades de las personas, las cuales se encuentran reguladas en la Ley Constitucional de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

e) Control de derechos humanos

Este mecanismo de control lo realiza el Procurador de los Derechos Humanos, para evitar que los órganos administrativos del Estado, violen los derechos humanos de las personas. El Procurador de los Derechos Humanos es electo por una comisión de derechos humanos, integrada por un Diputado de cada partido político quienes propondrán al Congreso de la República de Guatemala una nómina de tres candidatos, tal y como lo regula el Artículo 273 de la Constitución Política de la República de

Guatemala, el cual regula: “El Congreso de la República designará una comisión de derechos humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente período. Esta comisión propondrá al congreso tres candidatos para la elección de un procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al congreso. La ley regulará las atribuciones de la comisión y del procurador de los derechos humanos a que se refiere este artículo”.

f) Control parlamentario o legislativo

Para el Licenciado Hugo Calderón, el control parlamentario consiste en: “El control que ejerce el Parlamento sobre los actos de los funcionarios públicos, a través de la invitación, citación o de la interpelación de Ministros de Estado.”³⁰ Este control parlamentario es el que realiza el Congreso de la República de Guatemala a los Ministros de Estado, a través de la interpelación con el objeto de plantear el voto de falta de confianza.

g) Control del gasto público

El mecanismo de control de gasto público es el que realiza la Contraloría General de Cuentas, para verificar el manejo de los fondos públicos, no afectando maliciosamente los intereses del Estado.

³⁰ Calderón, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 238

3.4. Procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo es parte de lo que se denomina vía administrativa y se origina por un acto administrativo o una decisión administrativa.

El autor Jorge Escola define el procedimiento administrativo de la siguiente manera: “Es aquella serie de actos intermedios y formalidades que cumplidos por y ante órganos de la administración, teniendo por finalidad la preparación de actos por medio de los cuales se satisfacen en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, todo ello dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a él.”³¹

El procedimiento administrativo se entabla ante una autoridad administrativa con el fin de que sea la propia administración pública la que realice una autotutela o autocontrol de su actuación, garantizando de esta manera que sus actuaciones encuadren dentro de la ley, así como, garantizar al particular medios de defensa dentro de la relación jurídico-administrativa.

El procedimiento administrativo se define como el procedimiento legal y reglamentario que debe observar la administración pública para llevar a cabo sus actividades y tomar las decisiones que le sean útiles, convenientes y oportunas, se puede afirmar que las decisiones que finalizan el procedimiento, por lo general, resuelven problemas bien y mal estructurados. El procedimiento culmina con decisiones no programadas. Es tal la

³¹ Escola, Héctor. **Ob. Cit.** Pág. 1173.

importancia del procedimiento administrativo, que el mismo sirve para decidir el fondo de la posterior resolución del tribunal.

3.5. Fases del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo se inicia con la petición del interesado en ejercicio del derecho constitucional de petición, como consecuencia de las atribuciones de la administración pública. Este es el supuesto general, pero el procedimiento administrativo también puede iniciarse de oficio, por lo general es cuando se impone alguna sanción.

Según lo establece el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el órgano administrativo está obligado a darle trámite a la petición, es decir que una petición jamás puede ser rechazada por un órgano administrativo y de ser rechazada se violaría un derecho constitucional, por lo cual ante esta situación podría hacerse uso de la acción constitucional de amparo.

El órgano administrativo al darle trámite a la solicitud o petición, emite una providencia de trámite, en la cual se señalan todas las diligencias que deben realizarse para la sustanciación del procedimiento administrativo, esta providencia constituye una orden para que se admita la petición y se inicie el procedimiento integrando el expediente respectivo.

En esta providencia deberán señalarse todas las audiencias, intervenciones y diligencias que se deben realizar dentro del procedimiento administrativo, así mismo su fundamento legal y la orden de notificación; esta providencia debe ser firmada y sellada por el funcionario responsable y competente legalmente.

Posteriormente a dictar la providencia de trámite, el órgano administrativo debe notificar la providencia de mérito al administrado e iniciar la formación del expediente administrativo, es decir, diligenciar las fases del procedimiento respectivo según se haya señalado por el órgano administrativo en la providencia de trámite inicial.

Al finalizar todas las diligencias administrativas, el expediente administrativo se encuentra en estado de resolver, es decir que el órgano administrativo tendrá un plazo de treinta días para emitir y notificar la resolución de lo solicitado, según lo establece el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. La resolución dictada por el órgano administrativo debe ser emitida en base a la ley y a las pruebas diligenciadas, declarando procedente o improcedente lo solicitado.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo puede culminar de una forma anormal debido a la ausencia de una resolución de fondo. A esta forma de finalizar el procedimiento administrativo se le denomina silencio administrativo, el cual se constituye cuando ante la administración pública se está sustanciando un procedimiento, consecuencia de una petición y ésta no se pronuncia o no declara su voluntad a través de la resolución administrativa, que contiene la declaración de

voluntad y el acto administrativo, o no resuelve la impugnación pese haber concluido el plazo dentro del cual debió declarar su voluntad.

Al producirse el silencio administrativo, el administrado tiene dos opciones:

1. Esperar a que la administración pública dicte el acto administrativo que corresponda, no obstante haber concluido el plazo para el efecto; y
2. Hacer uso de la acción constitucional de amparo, con el objeto de que la administración pública resuelva. A través de la acción constitucional de amparo se pretende que se le fije a la administración pública un plazo para que dicte la resolución, según lo regula el Artículo 1 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

En caso de que la resolución administrativa sea desfavorable para el particular, éste podrá impugnarla a través de los medios de impugnación contenidos en la Ley de lo Contenciosos Administrativo.

3.6. Medios de impugnación

Hugo Calderón define a los medios de impugnación como: “Un medio legal de que dispone el particular, quien se considera afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo

anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.³²

Todo administrado tiene el 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 fijan las leyes y con el contenido que las mismas señalen, siguiendo estrictamente ese contenido, a esto se le llama el ejercicio de la competencia.

3.6.1. Medios de impugnación en la administración pública

El Artículo 17 del Decreto número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, establece: “Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social.

Lamentablemente en Guatemala, lo anterior solo quedó plasmado en la Ley de lo Contencioso Administrativo y como ya es costumbre cada quien interpretó la ley a su conveniencia e inició la discusión sobre si se debían o no aplicar únicamente estos dos recursos, al final de tal disyuntiva, como ya es conocido, las entidades autónomas siguen aplicando sus propios recursos y el Congreso de la República de Guatemala continúa sin técnica legislativa emitiendo leyes que establecen recursos distintos a los

³² Calderón, Hugo. **Derecho procesal administrativo**. Pág.65

estipulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, lo cual sólo viene a confundir al administrado.

3.6.2. Recurso de revocatoria

El Artículo 7 del Decreto número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, establece la procedencia del recurso de revocatoria: “Procede el recurso de revocatoria en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado.”

3.6.2.1. Trámite del recurso de revocatoria

- A. Interposicion del recurso dentro de los 5 días siguientes al de la notificación, ante el mismo órgano que emitió la resolución. Se requiere que la autoridad autora de la resolución, esté subordinada a otra autoridad

- B. El órgano administrativo debe elevar las actuaciones al órgano superior jerárquico con informe circunstanciado, dentro de los 5 días siguientes a su interposición.

- C. El órgano superior jerárquico recibe el expediente y corre las siguientes audiencias:

- A todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas.
- Al órgano asesor, técnico o legal del órgano administrativo.
- A la Procuraduría General de la Nación.

Las audiencias deben practicarse en un plazo perentorio e improrrogable de 5 días en cada caso.

- D. La autoridad que conozca del recurso tiene la facultad, antes de emitir la resolución, de practicar las diligencias que estime convenientes para mejor resolver en un plazo de 10 días.
- E. Dentro de los 15 días siguientes, el órgano superior jerárquico debe dictar la resolución final, pudiendo revocar, confirmar, o modificar la resolución cuestionada.

3.6.3. Recurso de reposición

Así mismo el Artículo 9 del Decreto número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, establece contra que resoluciones se interpondrá este recurso: “Contra las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades

descentralizadas o autónomas, podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República, ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.”

3.6.3.1. Trámite del recurso de reposición

- A. Plazo de 5 días para su interposición, contados a partir de la notificación. Ante el órgano administrativo superior.
- B. El órgano superior jerárquico debe correr las siguientes audiencias:
- A todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas.
 - Al órgano asesor, técnico o legal del órgano administrativo.
 - A la Procuraduría General de la Nación.

Las audiencias deben practicarse en un plazo perentorio e improrrogable de 5 días en cada caso.

- C. La autoridad que conozca del recurso tiene la facultad, antes de emitir la resolución, de practicar las diligencias que estime convenientes para mejor resolver en un plazo de 10 días.

- D. Dentro de los 15 días siguientes, el órgano superior jerárquico debe dictar la resolución final, pudiendo revocar, confirmar, o modificar la resolución cuestionada.

El Artículo 17 “BIS” del mismo cuerpo legal establece: “Se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley, para la substanciación de los recursos de reposición y revocatoria, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente.”

En caso de que la resolución dictada siga causando agravios al particular, éste podrá plantear el proceso contencioso administrativo, el cual únicamente se define.

3.6.4. Proceso contencioso administrativo

El proceso de lo contencioso administrativo es un medio de control privativo, que los particulares tienen, una vez agotada la vía administrativa, para oponerse a los actos de la administración pública, cuando las resoluciones ya causaron estado, es decir que se agotó la vía administrativa.

En el Decreto número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, regula en el Título II, el proceso contencioso administrativo.

En el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulado lo relativo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la función que desarrolla éste.

3.7. Clases de recursos administrativos

Según establece la doctrina, hay diferentes clasificaciones respecto al tipo de recursos administrativos existentes. La tipología que se estableció en el presente trabajo de tesis es la que se refiere a la clasificación de los recursos administrativos teniendo en cuenta su clase. En estos términos, existen tres tipologías, las cuales son:

- Recursos ordinarios: dentro de este tipo de recursos se encuentra el recurso de reposición, llamado también por la doctrina recurso de reconsideración, regulado en el Artículo 9 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Este recurso es de naturaleza horizontal, es decir, que el mismo se interpone contra los actos y resoluciones emanadas por el órgano que dictó el acto originario. El tratadista Héctor Escola establece lo siguiente en relación a este recurso: “Revisten un carácter genérico, es decir, que no han sido establecidos para



CAPITULO IV

4. La información

4.1. Definición

El tratadista Guillermo Cabanellas, define la información de la siguiente manera: "Conocimiento, noticia, relación, exposición, averiguación jurídica y legal, sobre un hecho acerca de un delito. Prueba de la idoneidad del que ha de ocupar un cargo."³⁴

Para el autor Ossorio, la información es: "En un sentido amplio, es una acción o efecto de informar o informarse, enterar, dar noticia de alguna cosa."³⁵

La información es un concepto de muy difícil definición, ya que adopta diferentes características dependiendo del punto de vista con el que se le mire. Del mismo modo, la Real Academia de la Lengua Española define la información de la siguiente manera:

1. Acción y efecto de informar.
2. Oficina donde se informa sobre algo.
3. Averiguación jurídica y legal de un hecho o delito.
4. Pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias en una persona para un empleo u honor.
5. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada.
6. Conocimientos así comunicados o adquiridos.
7. Propiedad

³⁴ Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 204.

³⁵ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág.493.

intrínseca de ciertos biopolímeros, como los ácidos nucleicos, originada por la secuencia de las unidades componentes. 8. Educación, instrucción.

Se trata de un concepto sumamente amplio en que convergen todas las disciplinas, debido a esto sólo se podrá conocer lo que es la información desde algunos de sus puntos de vista en particular, obviando por un momento las demás visiones al respecto. La información no siempre se definirá de la misma manera. Como vemos, se trata de un concepto tan amplio que se aplica de manera diferente para cada caso, incluso, desde una misma disciplina. Sin embargo, si se toma en cuenta su concepción más amplia, es posible decir que la real función de la información es aumentar el conocimiento que las personas tienen sobre algo, lo que en algunos casos puede ayudar en la toma de decisiones y en la evaluación de determinados procesos, hechos, personas o cosas.

4.2. Características de la información

El diccionario enciclopédico libre wikipedia, en relación a las características de la información establece lo siguiente: "En general la información tiene una estructura interna y puede ser calificada según las siguientes características:

- a) Significado: cada individuo evalúa las consecuencias posibles y adecua sus actitudes y acciones de manera acorde a las consecuencias previsibles que se deducen del significado de la información. Esto se refiere a qué reglas debe seguir el individuo o el sistema experto para modificar sus expectativas futuras sobre cada posible alternativa.

- b) **Importancia:** la importancia de la información para un receptor, se referirá a en qué grado cambia la actitud o la conducta de los individuos. En las sociedades modernas, los individuos obtienen de los medios de comunicación masiva gran cantidad de información, una parte de la misma es poco importante para ellos, porque altera de manera muy poco significativa la conducta de los individuos. Esto se refiere a qué grado cuantitativo deben alterarse las expectativas futuras. A veces se sabe que un hecho hace menos probable alguna cosa y más probable otra, la importancia tiene que ver con cuanto menos probables serán unas alternativas respecto a las otras.

- c) **Vigencia:** en la práctica la vigencia de una información es difícil de evaluar, ya que en general acceder a una información no permite conocer de inmediato si dicha información tiene o no vigencia. Esto tiene que ver con la sincronización en el tiempo de los indicios que permiten reevaluar las expectativas con las expectativas en un momento dado.

- d) **Validez:** esto tiene que ver si los indicios deben ser considerados en la reevaluación de expectativas o deben ser ignorados por no ser indicios fiables.”³⁶

4.3. Clases de información

- a) **Información privada:** esta clase de información es la que realizan las personas dentro de un ámbito puramente privado es decir en esfera familiar, empresarial,

³⁶ www.widipedia.com 16-08-2011 23:16.

social, religiosa, etc., en tal sentido, esta información no trasciende a un interés público. Esta barrera se ha constituido un límite clásico a la información pública, salvo determinadas excepciones que interesen a la colectividad y por lo cual puede existir una intromisión fundamentada dentro de esta esfera.

- b) Información pública: El Artículo 9, numeral 6 del Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, define la información pública de la siguiente manera: “Es la información en poder de los sujetos obligados contenida en los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico y que no sea confidencial ni estar clasificado como temporalmente reservado.”

4.4. La información como bien público

Durante años se ha percibido a la información como un bien imposible de cuantificar, pero sí, de primera utilidad para tomar decisiones políticas y privadas.

A nivel institucional la información es necesaria para el funcionamiento de las mismas, de forma cuantitativa y cualitativa, determina los caminos alternativos a recorrer o la

planificación estratégica a definir. A nivel público la generación de políticas debe basarse en un estudio minucioso de información social y económica pertinente y confiable.

Antes de establecer que la información pública constituye un bien público, se tiene que tener presente el concepto de bien público, el tratadista Guillermo Cabanellas define lo que es el bien público de la siguiente manera: “Esta expresión se utiliza para indicar aquellos intereses, que por vitales para la colectividad o pueblo, deben ser respetados por todos.”³⁷

Manuel Ossorio, define al bien público de la siguiente manera: “Esta expresión se utiliza para indicar aquellos intereses que por vitales para la colectividad o pueblo deben ser respetados por todos. El aforismo latino proclama que el bien público ha de servirse por el individuo o ciudadano como la primera de las leyes por conveniencia e incluso por necesidad. A veces se emplea la locución sinómina de salvación pública y la de orden público.”³⁸

De lo anteriormente expuesto por los tratadistas, se puede establecer que un bien tiene la característica de ser un bien público si es de suma y vital importancia para la sociedad, en el caso de la información pública se puede establecer con claridad que el libre acceso a la información pública es de vital importancia para la sociedad en la

³⁷ Cabanellas, Guillermo. *Ob. Cit.* Pág. 50.

³⁸ Ossorio, Manuel. *Ob. Cit.* Pág. 114.

medida que sirve para la toma de decisiones y por otro lado permite una auditoría social al gasto público.

De lo anterior se determina que la información pública es un bien, ya que constituye un objeto que es poseído por el Estado y sus organismos, entidades autónomas, descentralizadas, desconcentradas y entidades que manejen o administran fondos o bienes del Estado.

Al Artículo 442 anteriormente citado debe integrarse a lo establecido en el Artículo 457 del mismo cuerpo legal, con el objeto de atender la división en él contenida y que a su vez divide a los bienes públicos en bienes de uso público común y de uso especial.

En ese orden de ideas se establece con propiedad que la información pública constituye un bien público de uso público común, por cuanto es poseída por el Estado, entidades autónomas, descentralizadas y entidades que manejen y administren fondos públicos, pudiendo cualquier persona hacer uso de la información pública.

4.5. Derecho de información

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su Artículo 19, establece que es una garantía fundamental que posee toda persona para atraerse información, informar y ser informada.

Los elementos y el contenido del derecho de información son los siguientes:

- a) Atraerse información: este derecho está conformado por las facultades que el Artículo 31 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.”; así mismo, también esta conformado por la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

- b) A informar: esto incluye lo que es la libertad de expresión y de imprenta, y el de constitución de sociedades y empresas informativas, lo cual se encuentra en el Artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual regula lo siguiente: “es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derecho a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones.

No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.



Los funcionarios y empleados públicos podrán exigir que un tribunal de honor, integrado en la forma que determine la ley, declare que la publicación que los afecta se basa en hechos inexactos o que los cargos que se les hacen son infundados. El fallo que reivindique al ofendido, deberá publicarse en el mismo medio de comunicación social donde apareció la imputación.

La actividad de los medios de comunicación social es de interés público y éstos en ningún caso podrán ser expropiados. Por faltas o delitos en la emisión del pensamiento no podrán ser clausurados, embargados, intervenidos, confiscados o decomisados, ni interrumpidos en su funcionamiento las empresas, los talleres, equipo, maquinaria y enseres de los medios de comunicación social.

Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho.

La autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento.

Un jurado conocerá privativamente de los delitos o faltas a que se refiere este artículo.

Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento.

Los propietarios de los medios de comunicación social, deberán proporcionar cobertura socioeconómica a sus reporteros, a través de la contratación de seguros de vida”.

- c) A ser informada: este derecho contiene las facultades de recibir información objetiva y oportuna, es decir, que esta información sea completa y el derecho a enterarse de todas las noticias sin restricción alguna, así también, al ser un derecho reconocido como universal, debe entenderse que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

El derecho a la información es un derecho inherente a la sociedad misma, la cual, de manera directa o indirecta tiene derecho a desentrañar y conocer la verdad de lo que sus representantes o delegados hacen en su nombre, o que determina las actuaciones públicas.

La Constitución Política de la República de Guatemala no sólo reconoce que la información estatal es pública, sino que también garantiza el libre acceso a las fuentes de información en el sector público. Así mismo, prohíbe a cualquier autoridad limitar ese derecho.

La Carta Magna impone ciertas limitaciones a la obtención de información pública, específicamente cuando se trata de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o sea, el secreto de Estado, cuando la información fue suministrada por particulares bajo garantía de confidencia y la reserva obligada en las investigaciones criminales.

En Guatemala, la falta de procedimiento judicial expedito para hacer efectivo el acceso a la información pública, en los casos en que se obstruya u obstaculice su obtención, y la falta de delimitación y temporalidad de secreto de Estado, no solo dificultan y hacen nugatoria la garantía de acceso a la información pública, sino que permite que las autoridades o funcionarios decidan discrecionalmente sobre el acceso a las fuentes de información pública.

Un acceso efectivo a la información pública asegura que la ciudadanía esté más cerca de los órganos e instituciones estatales y que pueda controlar sus decisiones y actuaciones.

4.6. Derecho de acceso a la información pública

“Durante el proceso electoral desarrollado en Guatemala durante el año 2007, Acción Ciudadana implementó el proyecto “Fortalecimiento de la transparencia en el proceso electoral”, en el que uno de sus componentes fue conocer el nivel de calidad y profanidad de las propuestas relacionadas con la lucha contra la corrupción e invitar a los partidos políticos a trabajar conjuntamente en el perfeccionamiento de planes específicos en la materia.

El presente proyecto se enfoca en darle continuidad en los compromisos asumidos por el actual gobierno, específicamente en dos acciones, las cuales son las siguientes:

1. El apoyo al Organismo Ejecutivo para la creación de un ente específico que desarrolle los lineamientos contenidos en su política de transparencia y los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en materia de combate contra la corrupción; y
2. La promoción del acceso a la información pública, como un elemento esencial para el fortalecimiento de la transparencia dentro del Estado de Guatemala, a través de la incidencia para la aprobación de una ley que desarrolle el derecho constitucional de acceder a la información generada por las instituciones públicas y la mediación de los niveles de acceso a la misma.

Su objetivo general es apoyar a la nueva administración de gobierno en la institucionalización de un ente encargado de ejecutar el plan de acción de la política de transparencia del Organismo Ejecutivo, dentro del cual destaca la promoción para la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública, así como la mediación de los niveles de acceso a la misma. Entre los resultados a que se quiere llegar están: brindar el apoyo técnico requerido por la vicepresidencia del Organismo Ejecutivo, en materia de transparencia y anticorrupción; buscar la implementación exitosa de la estrategia de incidencia para la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y contar con indicadores que midan el acceso a la información pública, entre otras.”³⁹

³⁹ www.accionciudadana.org.gt



El libre acceso a las fuentes de información pública es uno de los pilares del derecho de información, toda vez que se garantiza que los medios de comunicación social pueden buscar, investigar y obtener datos y evidencias en los registros y oficinas públicas, en cualquier tiempo y de manera irrestricta.

Se debe tener en cuenta que la finalidad de una garantía es la protección de un derecho, en este sentido, se puede establecer con claridad que el derecho de acceso a la información pública se ha convertido en una verdadera garantía. Esta garantía de acceso a la información pública busca la máxima publicidad de cómo y porque se invierte de determinada forma los recursos públicos, pues en última instancia, esta información al igual que los recursos estatales son públicos y el gobierno sólo los administra, razón de sobra para dar cuenta de ello.

Los objetivos principales del derecho de acceso a información pública se encuentran regulados en el Artículo 1 del Decreto número 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, los cuales son:

1. "Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley;
2. Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos;

3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;
4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley;
5. Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública;
6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;
7. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.”

Así mismo la doctrina destaca las finalidades del derecho de acceso a la información pública, siendo las siguientes:

1. Transparencia: Severiano Fernando Ramos se refiere a esta finalidad de la siguiente forma: “La transparencia de la rex pública aparece hoy en día como un ineludible corolario de la democracia y ello independientemente de la forma política de gobierno, ya sea presidencialista, semipresidencialista o parlamentaria, y de la estructuración territorial del poder público, ya sea federal o menos descentralizada, pues la idea de la transparencia administrativa, caracterizada por una evidente

carga axiológica, contribuye innegablemente a ofrecer a la administración una legitimidad que es hoy en día abiertamente cuestionada, dado que la transparencia coadyuva a la consecución del rigor y de la eficacia en la acción administrativa.”⁴⁰

2. Los supuestos que no restringen el acceso a la información pública: el alcance de esta finalidad es que la sociedad será contralora y fiscalizadora de los actos de la administración pública y más específicamente de cómo se invierten y manejan los recursos públicos, pero esta finalidad tiene una doble perspectiva ya que su alcance también es de promover una participación ciudadana y fortalecer el sistema democrático republicano, el cual constituye nuestro sistema de gobierno.
3. El favorecimiento por el Estado de la rendición de cuentas a los gobernados: el autor Ernesto Villanueva establece: “Se puede establecer que el derecho a la información pública no es solo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores de la prensa, sino más que eso, una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas.”⁴¹

4.7. Naturaleza del derecho de acceso a la información pública

Establece el Artículo 2 del Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, lo siguiente: “La presente ley es

⁴⁰ Ramos, Severiano Fernando. *El derecho de acceso a los documentos privados*. Pág. 19.

⁴¹ Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Pág. 24.

de orden público, de interés nacional y utilidad social; establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda persona, natural o jurídica, el acceso a la información o actos de la administración pública que se encuentren en los archivos, fichas, registros, base, banco o cualquier otra forma de almacenamiento de datos que se encuentren en los organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y las entidades privadas que perciban, inviertan o administren fondos públicos, incluyendo fideicomisos constituidos con fondos públicos, obras o servicios públicos sujetos a concesión o administración.”, por lo que su naturaleza es triple.

Se puede establecer que la Ley de Acceso a la Información Pública es de orden público por cuanto, es de vital importancia para la sociedad saber cómo, porqué y dónde se están invirtiendo los recursos del Estado.

La naturaleza de ser una ley de interés nacional deviene que esta clase de información le interesa a todas las personas, ya sea de derecho público o privado, individual o jurídica, esto en la medida que permitirá la toma de decisiones a las entidades estatales, autónomas, descentralizadas, etc., pero también le corresponde a toda persona que se constituya como sujeto activo de este derecho para tomar parte de la auditoría de los recursos estatales.

La naturaleza de utilidad social, es que la Ley de Acceso a la Información Pública, es un instrumento sumamente efectivo en el control del gasto social, de cómo se invierten los recursos estatales, además de coadyuvar a fortalecer un Estado de derecho.

4.8. Sujetos del derecho de acceso a la información pública

Por sujeto, se debe entender a la persona individual o moral que el ordenamiento jurídico inviste como titular de un derecho, pero también, a la persona obligada a cumplir con un deber. En ese orden de ideas, en el derecho de acceso a la información pública, concurren dos sujetos: el sujeto activo del derecho a acceso a la información pública y el sujeto pasivo de ese derecho.

4.8.1. Sujeto activo

Es el titular del derecho de acceso a la información; la Ley de Acceso a la Información Pública en su Artículo 5 lo define de la siguiente manera: "Es toda persona individual o jurídica, pública o privada, que tiene derecho a solicitar, tener acceso y obtener la información pública que hubiere solicitado conforme lo establecido en esa ley."

4.8.2. Sujeto pasivo

Es el obligado, según lo establece la ley, a proporcionar la información pública solicitada. El Artículo 6 del mismo cuerpo legal define y a su vez hace una enumeración de los sujetos pasivos, pero deja en claro que dicha enumeración no es limitativa, por lo cual cualquier persona que se configure como poseedor de información pública es prácticamente un sujeto pasivo de este derecho. La definición y enumeración del sujeto pasivo contenida en la referida ley es la siguiente: "es toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad



del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite, dentro de los que se incluye el siguiente listado, que es enunciativo y no limitativo:

1. Organismo Ejecutivo, todas sus dependencias, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas;
2. Organismo Legislativo y todas las dependencias que lo integran;
3. Organismo Judicial y todas las dependencias que lo integran;
4. Todas las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas;
5. Corte de Constitucionalidad;
6. Tribunal Supremo Electoral;
7. Contraloría General de Cuentas;
8. Ministerio Público;
9. Procuraduría General de la Nación;



10. Procurador de los Derechos Humanos;
11. Instituto de la Defensa Pública Penal;
12. Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala;
13. Registro Nacional de las Personas;
14. Instituto de Fomento Municipal;
15. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;
16. Instituto de Previsión Militar;
17. Gobernaciones Departamentales;
18. Municipalidades;
19. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;
20. Banco de Guatemala;
21. Junta Monetaria;



22. Superintendencia de Bancos;
23. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, federaciones y asociaciones deportivas nacionales y departamentales que la integran;
24. Comité Olímpico Guatemalteco;
25. Universidad de San Carlos de Guatemala;
26. Superintendencia de Administración Tributaria;
27. Superintendencia de Telecomunicaciones;
28. Empresas del Estado y las entidades privadas que ejerzan funciones públicas;
29. Organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones que reciban, administren o ejecuten fondos públicos;
30. Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado;
31. Las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la explotación de un bien del Estado;



32. Organismos y entidades públicas o privadas internacionales que reciban, manejen o administren fondos o recursos públicos;
33. Los fideicomisarios y fideicomitentes de los fideicomisos que se constituyan o administren con fondos públicos o provenientes de préstamos, convenios o tratados internacionales suscritos por la República de Guatemala;
34. Las personas individuales o jurídicas de cualquier naturaleza que reciban, manejen o administren fondos o recursos públicos por cualquier concepto, incluyendo los denominados fondos privados o similares;
35. Comités, patronatos, asociaciones autorizadas por la ley para la recaudación y manejo de fondos para fines públicos y de beneficio social, que perciban aportes o donaciones del Estado.

CAPÍTULO V

5. Análisis jurídico sobre la aplicación del recurso de revisión regulado en el Decreto número 57-2008 del Congreso de la Republica de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, en la administración pública centralizada

Previamente a desarrollarse el análisis jurídico, se tendrá en cuenta los principios del derecho de acceso a la información pública, ya que al momento de desarrollar el análisis se tomara como referencia algunos aspectos de los principios en mención. El Artículo 3 del Decreto número 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, enumera los siguientes principios:

1. **Máxima publicidad:** el Artículo 9 inciso 8 de la Ley en mención establece: “es el principio de que toda información en posesión de cualquier sujeto obligado, es pública. No podrá ser reservada ni limitada sino por disposición constitucional o legal.
2. **Transparencia en el manejo y ejecución de los recursos y actos de la administración pública:** se considera a este principio más bien como una finalidad del derecho de acceso a la información pública, ya que en la medida de que se tenga acceso a la información pública, se conseguirá un mejor uso, un mejor manejo y ejecución de los recursos públicos y los actos administrativos dejarán de ser discrecionales.

3. Gratuidad en el acceso a la información pública: este principio constituye uno de los pilares fundamentales de este derecho, ya que un número mayor de personas pueden ejercerlo. Este principio es más generalizado ya que acepta que para la reproducción de esta información, ya sea por copias o correo electrónico, sea cobrado en relación a la actividad que se desarrolla para reproducir la información, pero lo importante es que este costo no debe sobrepasar los límites, a tal punto de hacer imposible el ejercicio de este derecho.

El Artículo 18 de la Ley en mención establece: “el acceso a la información pública será gratuito, para efectos de análisis y consulta en las oficinas del sujeto obligado. Si el interesado solicita la obtención de copias, reproducciones escritas o por medios electrónicos, se hará de conformidad con lo establecido en la presente ley. La consulta de la información pública se regirá por el principio de sencillez y gratuidad. Sólo se cobrarán los gastos de reproducción de la información. La reproducción de la información habilitará al Estado a realizar el cobro por un monto que en ningún caso será superior a los costos del mercado y que no podrán exceder de los costos necesarios para la reproducción de la información. Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir al máximo, los costos de la entrega de información, permitiendo la consulta directa de la misma o que el particular entregue los materiales para su reproducción; cuando no se aporten dichos materiales se cobrará el valor de los mismos. Lo relativo a certificaciones y copias secretariales, se regulará conforme a la Ley del Organismo Judicial.

4. Sencillez y celeridad de procedimiento: explica que para poder ejercer el derecho de acceso a la información, debe seguirse el procedimiento en ella regulado, pero este procedimiento debe ser sumamente sencillo y célere. Lo primero para que cualquier persona pueda hacer un uso eficaz de este derecho en aras de la transparencia, en este sentido, la ley da las instrucciones sencillas para que pueda ser ejercido este derecho sin contratiempos y sin mayores formalidades, pero también este procedimiento debe ser célere para que se le proporcione a la mayor brevedad la información solicitada por el sujeto activo del derecho.

Una vez explicados los principios del derecho de acceso a información pública, se realizara el desarrollo analítico del recurso de revisión contemplado dentro del Decreto número 57-2008 del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública, para determinar si este mecanismo de control directo sobre la administración pública se configura como un verdadero medio de defensa para el administrado con la finalidad de que impere la juridicidad de los actos administrativos, esto sin contravenir lo regulado en el Artículo 17 y 17 bis del Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo y consecuentemente causar un efecto negativo y contraproducente hacia los administrados. Del razonamiento antes esgrimido se podría preguntar ¿Cómo puede un mecanismo de defensa resultar negativo para el administrado, ya que éstos han sido contemplados para su defensa? Para responder el cuestionamiento antes planteado se debe acudir a la historia legislativa de nuestro país, antes de la emisión y vigencia del Decreto número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, en aquel tiempo dentro de la administración pública guatemalteca existían más de cuarenta recursos

administrativos ordinarios, cada uno de ellos debía diligenciarse en un procedimiento distinto a los otros, lo cual, acarrea un desconocimiento por parte del administrado de los recursos administrativos idóneos para oponerse a las resoluciones de cada órgano administrativo en particular. Por lo cual el Congreso de la República emitió el Decreto número 57-2008, Ley de lo Contencioso Administrativo, la cual regula exclusivamente dos recursos administrativos, siendo estos el recurso de revocatoria y el recurso de reposición, contemplando posteriormente dos excepciones a estos recursos siendo en materia laboral y tributaria. En ese orden de ideas se puede establecer que la finalidad de la emisión de la Ley de lo Contencioso Administrativo, fue unificar los recursos administrativos en un solo cuerpo normativo, lo cual redundó en un beneficio para el administrado, el cual ya no debía conocer el recurso idóneo que debía plantearse dentro de cada órgano administrativo, al sólo existir dos recursos y sus excepciones contempladas dentro de la Ley de lo Contencioso Administrativo, esto se configuró como una verdadera ventaja para el particular, porque el administrado generalmente no es conocedor en derecho.

En el año 2008 el Congreso de la República emite el Decreto número 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, en la cual establece un nuevo recurso administrativo, siendo este el recurso de revisión, lo cual conlleva nuevamente un desconocimiento por parte de los administrados de los medios de defensa con los que cuenta para oponerse a resoluciones administrativas violatorias a la juridicidad de los actos administrativos.

Es de hacer notar que las resoluciones violatorias al acceso a la información pública, solo pueden ser emanadas por los sujetos pasivos del derecho de acceso a la

información pública, pero el sujeto que hace uso del recurso administrativo es cualquier persona que haya solicitado información pública y se le haya denegado.

5.1. Procedimiento de acceso a la información pública

El procedimiento contenido en la Ley de Acceso a la Información Pública para que un particular tenga acceso a información pública se desarrollara en los siguientes pasos:

1. Solicitud: el Artículo 38 del cuerpo legal mencionado establece: “El procedimiento para el acceso a la información pública se inicia mediante solicitud verbal, escrita o vía electrónica que deberá formular el interesado al sujeto obligado, a través de la unidad de información. El modelo de solicitud de información tendrá el propósito de facilitar el acceso a la información pública, pero no constituirá un requisito de procedencia para ejercer el derecho de acceso a la información pública. La persona de la unidad de información que reciba la solicitud no podrá alegar incompetencia o falta de autorización para recibirla, debiendo obligadamente, bajo su responsabilidad, remitirla inmediatamente a quien corresponda. El procedimiento de acceso a la información no perjudicará, limitará o sustituirá el derecho a presenciar u observar los actos de los sujetos obligados, ni limitará el derecho a solicitar información a los sujetos obligados en la forma contemplada en otras leyes, ni la realización de solicitudes de información que pudieran hacerse ante entes cuya naturaleza es de publicidad frente a terceros en donde por principio de especialidad se deberá acudir a través de los trámites correspondientes.”

2. Tiempo de respuesta: este segundo paso se encuentra regulado en el Artículo 42 del cuerpo legal mencionado en este apartado, el cual regula: “Presentada y admitida la solicitud, la unidad de información donde se presentó, debe emitir resolución dentro de los diez días siguientes en alguno de los sentidos que a continuación se expresan. 1. Entregando la información solicitada; 2 Notificando la negativa de la información cuando el interesado, dentro del plazo concedido, no haya hecho las aclaraciones solicitadas o subsanado las omisiones a que se refiere el artículo anterior: 3. Notificando la negativa de la información total o parcialmente, cuando se tratare de la considerada como reservada o confidencial; o, 4. Expresando la inexistencia.”

3. Resolución por escrito: Artículo 45 del cuerpo legal en mención: “a toda solicitud de información pública deberá recaer una resolución por escrito. En caso de ampliación del término de respuesta establecido en la presente ley, o de negativa de la información, ésta deberá encontrarse debidamente fundada y motivada. Quienes solicitaren información pública tendrán derecho a que ésta les sea proporcionada por escrito o a recibirla a su elección por cualquier otro medio de reproducción. La información se proporcionará en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados. La obligación no comprenderá el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante.”

5.2. Recurso de revisión en la Ley de Acceso a la Información Pública

En el Artículo 42 de la Ley de Acceso a la Información Pública se estipulan dos supuestos dentro de los cuales legalmente se puede denegar una información de carácter pública, siendo estos:

1. Cuando el interesado, dentro del plazo legal concedido no allá hecho las aclaraciones solicitadas o bien subsanando las omisiones; y
2. Total o parcialmente cuando se trató de la considerada como reservada o confidencial.

Fuera de estos estrictos casos y en virtud del principio de máxima publicidad, cualquier denegación de información pública se debe tener por violación a este derecho y consecuentemente en aras de un estricto Estado de Derecho, el solicitante podrá hacer uso del medio de defensa o control sobre los actos de la administración pública contenido en la Ley de Acceso a la Información Pública, es decir, el recurso de revisión, el cual se encuentra regulado en el Artículo 52 del cuerpo legal mencionado, estableciendo lo siguiente: “El recurso de revisión regulado en esta ley es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica.”. Aquí cabe preguntarse ¿cuál fue la finalidad de regular un nuevo recurso? Desde un punto de vista puede ser, tratar de confundir al administrado para que éste no sepa qué recurso plantear y de esta forma denegar la información solicitada; en sentido contrario, el

Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario, en total defensa a la legalidad regula en el Artículo 154 que independientemente de cómo se le nomine al recurso, si del escrito de interposición se desprende la inconformidad del administrado se tramitará como corresponde, aún no nominándose de la forma correcta; bien podría haberse previsto también este hecho dentro de la Ley de Acceso a la Información Pública; el Artículo mencionado regula lo relativo al recurso de revocatoria, el cual en su parte conducente establece lo siguiente: “Si el escrito que se presente, se desprende la inconformidad o impugnación de la resolución, se tramitará como revocatoria, aunque no se mencione expresamente este vocablo.”

5.2.1. Trámite del recurso de revisión en la Ley de Acceso a la Información Pública

1. Interposición: la interposición del recurso se puede realizar por el sujeto a quien se le hubiere denegado la información por si mismo o a través de su representante legal. El plazo de interposición es dentro de los quince días siguientes a su notificación y debe hacerse ante la máxima autoridad, según lo establece el Artículo 54 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Los requisitos para plantear el recurso de revisión en esta materia se encuentran regulados en el Artículo 57 del mismo cuerpo legal.
2. Posteriormente a la interposición del recurso de revisión, la máxima autoridad debe resolver en definitiva el recurso dentro del plazo de cinco días siguientes, siendo su base legal el Artículo 58 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

El Artículo 59 de la Ley en mención establece los sentidos en que se puede resolver el recurso de revisión, siendo estos:

1. “Confirmar la decisión de la Unidad de Información;
2. Revocar o modificar las decisiones de la Unidad de Información y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada, la entrega de la misma o las modificaciones, correcciones o supresiones a los datos personales sensibles solicitados.

Las resoluciones, deben constar por escrito y establecer el plazo para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.”

Emitida la resolución a través de la cual la máxima autoridad resuelve el recurso, ésta conminará al obligado para que cumpla con lo resuelto dentro del plazo de cinco días, bajo apercibimiento que si el obligado no da cumplimiento a lo resuelto, la máxima autoridad certificará lo conducente ante el órgano jurisdiccional competente. Considerando que lo más conveniente en este caso hubiera sido prever por parte del legislador, que tal circunstancia no se certificará al órgano jurisdiccional competente, es decir, al Juzgado de Primera Instancia Penal, sino certificar directamente al Ministerio Público, porque si se certifica a un Juzgado del Ramo Penal, en virtud de lo preceptuado en el Artículo 303 del Decreto número 51-92 del Congreso de la República, Código Procesal Penal, el cual establece: “Cuando la denuncia o la querrela se presente ante un juez, éste la remitirá inmediatamente, con la documentación



acompañada, al Ministerio Público para que proceda a la inmediata investigación.” Por lo que se considera que puede existir en este caso un retraso de tiempo para iniciar la investigación por parte del Ministerio Público. Además de lo ya establecido, la máxima autoridad puede dictar medidas de carácter administrativo, con la finalidad de que el funcionario contumaz cumpla con la resolución.

Hasta este momento se tiene por agotada la vía administrativa, y el interesado, en todo caso si tiene inconformidad con lo resuelto puede iniciar el proceso contencioso administrativo.

5.3. Análisis comparativo entre los recursos ordinarios de revisión y reposición contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo y el recurso de revisión regulado en la Ley de Acceso a la Información Pública.

En este apartado de tesis se hace una comparación entre la forma en que se sustancian los recursos ordinarios contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y el recurso de revisión contemplado en la Ley de Acceso a la Información Pública, con la finalidad de establecer cual de los recursos se configura como un mejor medio de defensa para el derecho de libre acceso a la información pública.

Es conveniente hacer en este punto una reseña de los recursos administrativo, con el objeto de comprender el análisis comparativo. Los recursos de revocatoria, reposición y revisión constituyen un medio de control directo sobre los actos y resoluciones de la



administración pública, por medio de los cuales se impugna un acto o resolución administrativa, en el caso del recurso de revocatoria se interpone ante el superior jerárquico del órgano que emitió la resolución para que éste revise la juridicidad del caso o resolución; el recurso de reposición se interpondrá contra un acto o resolución administrativa emanada por el órgano superior jerárquico; en lo referente al recurso de revisión se puede establecer que es un medio de defensa directo, al igual que los recursos ordinarios mencionados y se plantea ante la máxima autoridad, quien conoce y resuelve el recurso; se puede afirmar que en cuanto a la autoridad que conoce y resuelve el recurso de revisión es similar al recurso de revocatoria.

Lo que motiva la interposición de los recursos de revocatoria, reposición y revisión es una resolución o un acto que el administrado crea que lesiona un interés o un derecho legítimo; lo que varía entre los recursos ordinarios y el recurso de revisión es el derecho que estima el administrado que se lesiona. Así para todo derecho que se lesione por medio de una resolución o acto administrativo se interpondrá recurso de revocatoria o reposición según sea el caso, pero si a través de un acto o resolución administrativa se lesiona el derecho de acceso a la información deberá plantearse el recurso de revisión.

Anteriormente se desarrolló la forma de interponer cada uno de los recursos, así como los plazos correspondientes basados en la norma jurídica correspondiente, en conclusión a este apartado se puede establecer que existe similitud en la forma en la cual se presentan los recursos ordinarios y el de revisión.

Del procedimiento de los recursos ordinarios de revocatoria y reposición en comparación al recurso de revisión, se puede establecer que los primeros son un tanto

extensos y formalistas, reuniendo más diligencias administrativas, a diferencia del recurso de revisión, ya que este último es sumamente breve.

Realizando una interpretación teleológica de la Ley de Acceso a la Información Pública, se establece que el espíritu de la norma es evitar que el trámite de este recurso se prolongue en perjuicio del administrado y se llenen requisitos innecesarios, por lo cual se considera que en este sentido el legislador lo reguló de manera correcta.

5.4. Recurso idóneo en materia de acceso a la información pública

De todo lo expuesto durante el presente trabajo y luego de realizar un análisis y comparación entre los recursos contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo y el recurso de revisión contemplado en la Ley de Acceso a la Información Pública, se establece que si bien es cierto se creó un nuevo recurso, el cual rompe con la temática de que todos los recursos administrativos deben ser los contenidos dentro de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el espíritu de la Ley de Acceso a la Información Pública fue dejar de lado una sustanciación larga del recurso para que se decidiera con prontitud la solicitud del administrado de acceder a la información pública solicitada y resolver lo más breve posible el recurso planteado. El recurso de revisión es el idóneo a interponer en contra de los actos o resoluciones emanados por los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información pública que tienden a violar ese derecho, ya sea por denegación, ocultación u otra situación análoga con el fin de mantener en la secretividad información de carácter público, tal y como lo establece de manera acertada la Ley de Acceso a la Información Pública.



CONCLUSIONES

1. La administración pública, desarrolla sus funciones dentro de un marco jurídico que limita la actividad discrecional de funcionarios y empleados públicos y al emitir una resolución puede eventualmente afectar derechos legítimos del administrado, por lo cual la ley regula mecanismos de defensa contra estas resoluciones, esto permite concluir que el recurso de revisión constituye un verdadero recurso administrativo.
2. La Ley de lo Contencioso Administrativo regula los recursos administrativos ordinarios que debe aplicarse dentro de toda la administración pública, aceptando únicamente dos excepciones en materia laboral y tributaria, con la emisión de la Ley de acceso a la Información Pública, el Congreso de la República se apartó de la temática de unificación de recursos administrativos y creó el recurso de revisión.
3. Atendiendo al principio de especialidad o primacía de las disposiciones especiales, se establece que debido a la especialidad del recurso de revisión en materia de acceso a la información pública y a la forma célere como se diligencia, éste es el recurso administrativo idóneo para impugnar resoluciones violatorias al derecho de acceso a la información pública.
4. La finalidad de la emisión de la Ley de lo Contencioso Administrativo fue la de unificar la multiplicidad de recursos administrativos y reducirlos a dos recursos ordinarios.



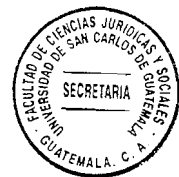


RECOMENDACIONES

1. Es importante que las unidades de información de cada órgano administrativo realicen actividades para dar a conocer al administrado el derecho de acceso a la información pública, pero especialmente informar a éste que si considera infringido el derecho de acceso a la información pública puede oponerse a este acto o resolución administrativa a través del recurso de revisión.
2. Que el Congreso de la República deje de crear nuevos recursos administrativos, para ello la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República, debe velar para que cada proyecto de ley que presente al congreso se apegue a lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso Administrativo, con ello se logrará tener unificados los medios de control directo sobre la administración.
3. Es necesario que el Congreso de la República modifique por adición el Artículo 58 de la Ley de Acceso a la Información a efecto de que antes de que la máxima autoridad resuelva el recurso de revisión, se le corra audiencia a la Procuraduría de Derechos Humanos, con ello se conseguirá resoluciones más justas y apegadas a derecho.
4. El Congreso de la República, mediante un decreto, debe adicionar al Artículo 17 "bis" de la Ley de lo Contencioso Administrativo, como excepción a los recursos ordinarios contenidos, que en materia de acceso a la información pública, debe



plantearse el recurso de revisión, creando mayor certeza al recurso a plantear contra las resoluciones que denieguen, restrinjan u oculten información pública.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa. 1990.
- BALLBÉ, Manuel. FRANCH, Marta. **Manual de derecho administrativo**. España, Ed. Márques TallersGráfcis-Girona-Catalunya. 2007.
- CABANELAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. S.R.L. 1972.
- CABANELAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Colombia: Ed. Heliasta. 2005.
- CALDERÓN, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial**. 5ª. Ed.; Guatemala, Ed. Orión., 2005.
- CALDERON, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Guatemala, Ed. Orión. 2006.
- CASTILLO GÓNZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. 16ª. ed.; Guatemala, Ed. Impresiones Gráficas, 2005.
- COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos de derecho procesal civil**. 3ª Ed. Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma. 1978.
- DROMÍ, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina. Ed. Astrea. 1978.
- ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Vol. I y II. Buenos Aires, Argentina. Ed. Depalma, 1999.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 11ª. ed. México: Ed. Porrúa, S.A. 1981.



MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México, D.F, Ed. Nacional. S.A. 1975.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina. Ed. Heliasta S.R.L. 1981.

RAMOS, SEVERIANO, Fernando. **El derecho de acceso a los documentos administrativos**. Madrid. Ed. Marcial, Pons, 1997.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas. Teoría y práctica**. México D.F., Ed. Limusa. 1983.

VALLINA VELARDE, Juan. **La desconcentración administrativa, revista de la administración pública**. núm. 35. Madrid, 1961.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica**. México, UNAM. Ed. Instituto de investigaciones jurídicas. 2003.

Legislación:

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

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

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

Ley de Acceso a la Información Pública. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 57-2008. 2008.