

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

BREVE ESTUDIO SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA
Y CONTROL GUBERNAMENTAL



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

HENRY FRANCISCO MONROY ANDRINO

Previo a optar el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

y los Títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Febrero de 1993

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
04
7(2881)

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

Decano: Lic. Juan Francisco Flores Juárez
Vocal I: Lic. Manuel Vicente Roca Menéndez
Vocal II: Lic. José Francisco de Mata Vela
Vocal III: Lic. Roosevelt Guevara Padilla
Vocal IV: Br. Erick Fernando Rosales Orizabal
Vocal V: Br. Fredy Armando López Folgar
Secretario: Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

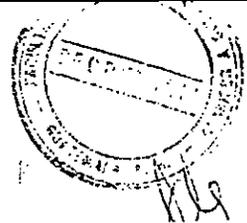
**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN TECNICO PROFESIONAL**

Decano
(en funciones): Lic. Rubén Alberto Contreras Ortíz
Examinador: Lic. Oscar Najarro Ponce
Examinador: Lic. Ricardo Alvarado Sandoval
Examinador: Lic. Héctor Aníbal De León Velasco
Examinador: Lic. Jorge Granados Valiente

NOTA:

"Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico-Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

Lic. HUGO HAROLDO CALDERON MORALES
Abogado y Notario
21 C. y Ave. Elena 0-14 zona 1
"Comercial Exito"
Oficina 22, 3er. Nivel
Tels. 512016-512017
Guatemala, C. A.



Guatemala, 28 de enero de 1,993.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

RECEBIDO
8 ENE. 1993

RECIBIDO
Horas: _____
OFICIAL: _____

Licenciado:

Juan Francisco Flores Juárez.
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.

Señor Decano:

Tengo el grato honor de informarle a usted, que en cumplimiento de lo dispuesto en la providencia correspondiente, he asistido con carácter de Asesor o Consejero de Tesis al Bachiller HENRY FRANCISCO MONROY ANDRINO, en la elaboración de su trabajo de graduación titulado:

"BREVE ESTUDIO SOBRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA Y CONTROL GUBERNAMENTAL"

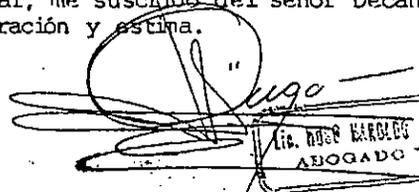
Habiéndose finalizado la elaboración del mismo, atentamente le informo:

a) Que dicho trabajo se realizó bajo mi inmediata dirección, durante su elaboración le hice al autor recomendaciones y sugerencias en cuanto a la bibliografía que debería ser consultada, así como sobre el cumplimiento de los requisitos tanto de forma como de fondo, exigidos por el reglamento respectivo, para trabajos de esa naturaleza.

b) En la elaboración del indicado trabajo, el autor siguió las instrucciones y recomendaciones que le hice en cuanto a presentación y desarrollo del mismo.

c) En consecuencia, estimo que el trabajo del Bachiller HENRY FRANCISCO MONROY ANDRINO, si reúne los requisitos exigidos por el Reglamento para Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis y al ser así, debe seguir el trámite señalado en dicho reglamento hasta su aprobación definitiva.

Sin otro particular, me suscribo del señor Decano, con las más altas muestras de consideración y estima.


Lic. HUGO HAROLDO CALDERON MORALES
ABOGADO Y NOTARIO

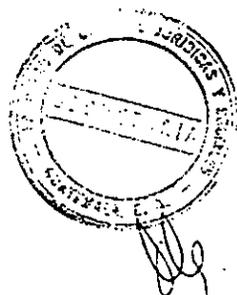
Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



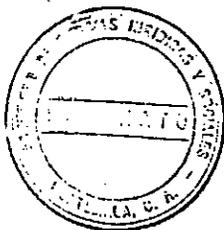
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, enero veintinueve, de mil novecientos noventi-
tres. -----

Atentamente pase al Licenciado HUGO LEONEL SEGURA TRUJILLO,
para que proceda a revisar el trabajo de tesis del Bachiller
HENRY FRANCISCO MONROY ANDRINO y en su oportunidad emita el
dictamen correspondiente. -----



LIC. HUGO LEONEL SEGURA TRUJILLO

ABOGADO Y NOTARIO

11 AVENIDA 12-73. ZONA 1

TELEFONO: 28-7-54

SECRETARIA
464-93
lli

Guatemala,
4 de febrero de 1993

1/21/93
gfm

Señor Decano
de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Lic. Juan Francisco Flores J.
Ciudad Universitaria, zona 12
Ciudad.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

RECEBIDO
- 4 FEB. 1993

RECEBIDO
Horas 10 Minutos
OFICIAL

Señor Decano:

En cumplimiento de la providencia de fecha 29 de los corrientes, por medio de la cual se me designa revisor del trabajo de tesis intitulado "BREVE ESTUDIO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y CONTROL GUBERNAMENTAL" que el Bachiller HENRY FRANCISCO MONROY ANDRINO ha elaborado para su investidura profesional, atentamente informo lo siguiente:

- a) Que comparto el criterio emitido en su dictamen por el señor Asesor, en lo que respecta al mecanismo que se utilizó en el faccionamiento del citado trabajo, y específicamente cuando se advierte que el autor sí cumplió con las recomendaciones y sugerencias que oportunamente se le hicieron, así como también al reforzamiento bibliográfico que le da base a la citada tesis; y
- b) A lo anterior se agrega, que el trabajo del Bachiller - Monroy Andrino, denota un aceptable estilo y acertado - enfoque en el tema que desarrolla con suficiente claridad, aspectos estos que a mi juicio merecen destacarse por la importancia de los mismos.

Sin otro particular, me es grato suscribirme con las mejores muestras de consideración,

HUGO LEONEL SEGURA TRUJILLO
ABOGADO Y NOTARIO

HLST/eyll.

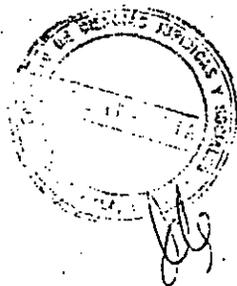
c.c. archivo.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, febrero cinco, de mil novecientos noventitres.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del Bachiller HENRY FRANCISCO MONROY ANDRINO intitulado "BREVE ESTUDIO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y CONTROL GUBERNAMENTAL". Artículo 22 del Reglamento para Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis.

[Handwritten signature]



[Large handwritten signature]



DEDICO ESTE ACTO

A mi Patria Guatemala

A mis Padres:

Francisco Monroy Lefebre y
Eldenia Andrino Quiñonez

A quienes debo mi formación
moral y profesional, con profunda
gratitud, amor y respeto.

A mi Hermana:

Gladis Evelyn
Con vivo amor fraternal.

A mi Esposa:

Liseth Noemí Marroquín González
de Monroy

Con profunda gratitud, por
su apoyo y comprensión.

A mi Hija:

Eldenia Noemí

Motivo de gran inspiración
para mi esfuerzo y sacrificio
por ser un buen ejemplo para
ella.

A toda mi familia.

A todos mis amigos.

Muy especialmente:

A la gloriosa, tricentenaria,
nacional y autónoma Universidad
de San Carlos de Guatemala
y a la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales, porque
mi paso por sus aulas es motivo
de orgullo y gratitud.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ADMINISTRACION PUBLICA	
Definición.	1
Fundamento legal.	6
Características.	8
Fines de la Administración Pública.	10
CAPITULO II	
LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
¿Qué es la Modernización?	12
¿Cómo se alcanza la Modernización?	14
Soluciones.	16
CAPITULO III	
EL CONTROL GUBERNAMENTAL	
Definición.	19
Clasificación.	22
Control Interno.	22
Control Externo.	23
Naturaleza Jurídica.	24
Características.	26
Los Recursos Administrativos.	27
CAPITULO IV	
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	
El Recurso Contencioso-Administrativo.	29
CAPITULO V	
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CONTROL GUBERNAMENTAL	
El punto de vista Jurídico.	31
Control Político o Parlamentario.	33
Medios de Control Político.	34
Control Administrativo.	35
Control Fiscal.	37
Control Judicial.	38
CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFIA	41

INTRODUCCION

La realización del presente trabajo tiene como objetivo general, la aportación de información sobre lo que constituyen tanto LA ADMINISTRACION PUBLICA como EL CONTROL GUBERNAMENTAL, de manera aislada, en su inicio, para que posteriormente se llegue a la interrelación que existe entre ellos.

Vale decir que el contenido del trabajo no pretende la consideración de agotar el tema o algo parecido, más bien ilustra e inicia nuevamente la discusión al respecto, dado lo vasto del tema.

El aporte central que se pretende es, volver a ilustrar al respecto de lo inmenso del estudio de la Administración Pública y con el ingrediente del Control Gubernamental como una forma de vigilancia de los actos de aquella, sin obviar que éste, el Control, forma parte de aquella y que se manifiesta de las más variadas formas como variadas son las actividades que cubre la Administración en el camino del cumplimiento de sus planes u objetivos que previamente establecen las estrategias de los equipos de gobierno. Conviene indicar que otro de los aportes que se pretende es clarificar entre todos los sectores involucrados, las diferencias que existen entre el significado de lo que es la Administración Pública, el Gobierno y el Estado mismo, por un lado, y por el otro, identificar que el Control Gubernamental a lo largo de su Aplicación concreta, le vamos encontrar con nombres diferentes de acuerdo al campo, al momento y al lugar en que se aplique.

Este intento, insisto, no agota el tema sino más bien invita a la discusión que sea capaz de provocar su desarrollo y evolución en beneficio de la aplicación del conocimiento científico en su ejecución y nos dé un único ganador: EL PUEBLO DE GUATEMALA.

CAPITULO I ADMINISTRACION PUBLICA

DEFINICION, FUNDAMENTO LEGAL Y CARACTERISTICAS:

Darle inicio al presente trabajo significa aportar, si se quiere de manera reiterativa, las definiciones más elementales que sobre el tema existen dado a que en Guatemala con suma facilidad e indistintamente se manejan como sinónimos de Gobierno o Estado, que si bien es cierto no son antagónicos entre sí, son diferentes, por eso es importante partir de manera elemental.

Según el diccionario de la Lengua Española, Administración es: "...ciencia del gobierno de un estado. Conjunto de empleados de un determinado servicio público. Equipo de un gobierno de un país espec. si es de régimen parlamentario."(1)

Administración (del latín administratio, onis) acción de administrar (servir, gobernar, regir, aplicar). Considerada desde el punto de vista científico, Jiménez Castro la define como "Ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzos cooperativos, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible alcanzar.

Ciencia que sirve para alcanzar los objetivos de las organizaciones, mediante la planeación, organización, ejecución y control, auxiliándose de la investigación de operaciones."(2)

Bielsa citado por Manuel Ossorio dice que es el "ordenamiento económico de los medios de que dispone y uso conveniente de ellos para proveer a las propias necesidades."(3) Para Guillermo Cabanellas es "Gestión,

1. Diccionario de la Lengua Española, Grupo Editorial Océano. 1988.
2. Ensayo Diccionario Admón. Pública. 1a. Edición. 1982. pag. 11.
3. Diccionario Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Manuel Ossorio. Edit. Heliasta. S.R.L. 1981. pág. 36.

gobierno de los intereses o bienes en especial de los públicos. La ciencia de la Administración es el conjunto de las reglas para gestionar bien los negocios; y más particularmente, para aplicar los medios a la consecución de los fines del Estado."(4)

Apoyándonos en las citas anteriores es necesario hacer algunos comentarios al respecto, así pues encontramos que la Administración es un acto eminentemente social y que como tal va dirigido a obtener resultados positivos en el manejo de una cosa común a un grupo o grupos de individuos que comparten un mismo interés y es el de obtener BENEFICIOS en sentido amplio; de allí pues que es importante resaltar que la persona o grupo de personas que se encargan de administrar algo, impulsando su desarrollo, cuantitativo y cualitativo, distribuyéndose estos beneficios adecuadamente y velando por el ejercicio racional de los derechos de cada interesado, se podrá decir que estamos enfrente de un buen administrador que como actividad central de su gestión es el alcanzar el beneficio colectivo.

"Pública: (Administración) disciplina, según Woodrow Wilson, encargada de descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y como hacerlo con la mayor eficiencia y el menor gasto; basada en una orientación racional, científica, neutral, profesional, moral, con el objetivo de mejorar la administración pública para corregir la corrupción y mejorar la eficacia."(5)

Manuel Ossorio nos orienta con el concepto siguiente: "La actividad administrativa va de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías.// La entidad que administra. Constituye función típica del poder ejecutivo, nacional o provincial y de los municipios. Sus actividades son las que regula el derecho Administrativo."(6)

4. Diccionario derecho usual. Guillermo Cabanellas. 11a. Edición. Tomo I. Editorial Heliasta. S.R.L. 1976. pags. 107 y 108.
5. Ensayo Diccionario Admón. Pública. ob. cit. pag. 12.
6. Manuel Ossorio ob. cit. pag. 37.

Cabanellas dice que "es el poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal de acuerdo a la esfera territorial de sus acciones y atribuciones."(7)

Al respecto de esta cita cabe comentar que cuando se menciona al poder ejecutivo en acción debemos suponer inmediatamente que la sociedad organizada, ha delegado en las personas que lo ejercen, la autoridad suficiente para que esa expresión de poder organizado se manifieste y se coloque ante la sociedad como el ente respetuoso de ese mandato y con capacidad legal para hacer que se cumplan las disposiciones sociales encomendadas a él para su ejecución adecuada.

Mas adelante el mismo autor citando a ESCRICHE define que "por administración pública se entiende la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La administración considera a los hombres como miembros del Estado; la justicia como individuos. Se ejerce ésta por los jueces, audiencias y tribunales a cortes supremas; y aquellas por el Jefe de Estado, los ministros, los gobernadores y diputaciones, los alcaldes y ayuntamientos."(8)

Es conveniente resaltar, para una mayor comprensión que, el hecho que la administración se circunscriba al ámbito del poder ejecutivo, dado a que es una de las tres funciones esenciales del Estado, siendo las otras dos: la función legislativa y la judicial, puesto que persigue la satisfacción de todas las necesidades de la comunidad sea nacional o municipal, por medio de acciones concretas

7. Guillermo Cabanellas. ob. cit. pag. 115.

8. Guillermo Cabanellas. ob. cit. pags. 115 y 116.

y determinadas sobre el asunto, con la debida observancia del marco jurídico que lo regula.

Cuando don Miguel Acosta Romero se refiere a la Administración Pública la considera como: "la parte más dinámica de la Estructura Estatal."⁹ Esto porque según él, la misma se desempeña ininterrumpidamente y se matiza de su propia historia nacional, sus tradiciones y sus inclinaciones políticas así como las necesidades propias que surgen de acuerdo a su particular dinámica.

El autor citado nos hace una breve evolución histórica que permite establecer que la administración pública data de tiempos muy remotos como el surgimiento del Estado mismo y sus hallazgos documentales los encontramos varios siglos antes de Cristo; la idea de informar sobre su surgimiento se fundamenta en que desde sus inicios ha ido evolucionando de tal modo que la problemática moderna que presenta es sumamente compleja dado su crecimiento, cuantitativo, en nuevas estructuras administrativas (desconcentración, descentralización, etc.) y en el cualitativo al ampliar cada vez más su misión y cometidos que se dan independientemente de las concepciones de tipo político que sustenten los dirigentes del Estado.

En conclusión, la Administración Pública es la actividad central del Organismo Ejecutivo, en donde, haciendo uso de los recursos humanos y materiales disponibles, se propone satisfacer de una manera directa y concreta las necesidades presentadas por la comunidad nacional.

FUNDAMENTO LEGAL

El Fundamento legal de la Administración Pública Guatemalteca se encuentra enmarcado en la Constitución Política de la República, y se encarga de establecer su organización y funcionamiento, aportando los enunciados organizativos básicos que sobre Estado y Gobierno, Poder Público y su ejercicio, estructura y organización del Estado

9. Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. 1988. 8a. Edición. pag. 106.

deben entenderse, y los regula de la manera siguiente:

"TITULO III. EL ESTADO. CAPITULO I. EL ESTADO Y SU FORMA DE GOBIERNO. Artículo 140.- ESTADO DE GUATEMALA. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

Artículo 141.- SOBERANIA. La soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio, en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida."

"TITULO IV. PODER PUBLICO. CAPITULO I. EJERCICIO DEL PODER PUBLICO. Artículo 152.- PODER PUBLICO. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.

Artículo 154.- FUNCION PUBLICA: SUJECION A LA LEY. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno."

De las citas de ley que anteceden se establece que el regimen político del Estado de Guatemala es el de la división de los poderes u organismos, adecuando al organismo ejecutivo al sistema presidencialista, con un presidente que lo encabeza, estructurándose la Administración Pública del gobierno, como sigue:

ORGANISMO LEGISLATIVO: regulado por los artículos del 157 al 181 del mismo cuerpo legal.

ORGANISMO EJECUTIVO: regulado por los artículos del 182 al 202 del mismo cuerpo legal.

ORGANISMO JUDICIAL: regulado por los artículos del 203 al 222 del mismo cuerpo legal.

Adicionalmente a lo anteriormente citado es conveniente ilustrar en el sentido de que el organismo ejecutivo cuenta con otras estructuras tales como las llamadas Entidades Descentralizadas.

"TITULO V. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL ESTADO. CAPITULO II. REGIMEN ADMINISTRATIVO. Artículo 224.- DIVISION ADMINISTRATIVA. El territorio de la república se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. 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."

El apoyo legal que encontramos en las citas de ley anteriores, nos ayuda aportando suficientes elementos de juicio para afirmar que el Estado de Guatemala reconoce la forma de organización generalizada en la mayoría de estados de la comunidad internacional, y que su sistema de gobierno es occidental por la característica de los preceptos aceptados en su ordenamiento.

Su régimen administrativo establece como punto esencial el reconocimiento y fortalecimiento de los gobiernos locales o municipales, como organización base del sistema nacional.

CARACTERISTICAS

La Administración Pública de Guatemala posee características muy propias, si atendemos las definiciones que a ese respecto hicimos al inicio del presente trabajo, nos daremos cuenta plena que su desarrollo ha estado condicionado a factores de tipo histórico tales como su primitiva forma precolombina, la impositiva colonial y la independiente o moderna, que adolece todos los

vicios que a una evolución tortuosa le corresponde por tener una historia moderna llena de cambios bruscos -golpes de estado, revoluciones, etc.-.

En apoyo a lo anterior es necesario aportar consideraciones doctrinarias sobre tales características y es en ese sentido que se relacionan las que cita Guillermo Cabanellas en el orden siguiente:

"Los caracteres de la Administración Pública, o Administración por antonomasia, son: la autoridad, sin la cual nada puede ordenar, exigir ni imponer; la responsabilidad, para no ser un poder tiránico o arbitrario; la independencia, porque no solo ejecuta, sino que dispone y organiza; la generalidad en sus principios, aún cuando se concrete su acción en grupos o personas determinadas; la permanencia, por la naturaleza de sus fines; la energía, que ratifica su autoridad; la prontitud, que refuerza la confianza que suscita; la capacidad, basada en los conocimientos y dotes de carácter de los miembros en que encarna."(10)

En Guatemala, su Administración Pública cuenta con las características doctrinarias con las que nos ilustra el doctor Cabanellas, pues le son propias desde que el Estado se organiza y pretende cumplir con la satisfacción de necesidades dentro de la comunidad nacional.

Evidentemente que esa Administración Pública en los actuales momentos se encuentra atravesando una de las peores crisis a todo nivel en su historia y podríamos señalar que una de las razones fundamentales se encuentra cimentada en que las características citadas han perdido contenido dentro de nuestra sociedad, la corrupción ha hecho de la autoridad un manto para la impunidad, de la irresponsabilidad un quehacer diario, de la independencia una proliferación de la misma a todo nivel, de la generalidad una disposición común para todos los funcionarios y empleados públicos, la lentitud y la incapacidad "carac-

10. Guillermo Cabanellas. ob. cit. pag. 116.

terísticas" ya muy propias y que encuentran "justificación" y asidero en la crisis mundial de valores y que poco o nada interesa a las autoridades enderezar una política que contenga medidas correctivas para su saneamiento.

FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Para el inicio de este apartado citaremos un precepto constitucional; como ya sabemos nuestra constitución política se divide en una parte dogmática y otra orgánica, a esta última ya nos hemos referido cuando hemos citado las formas de administración que reconoce y organiza el Estado de Guatemala, ahora bien para el presente apartado es necesario que nos apoyemos y estudiemos los anhelos que inspiran al Estado de Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala indica:

"TITULO I. LA PERSONA HUMANA, FINES Y DEBERES DEL ESTADO. CAPITULO UNICO. Artículo 1o.- PROTECCION A LA PERSONA. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. Artículo 2o.- DEBERES DEL ESTADO. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona."

Por el bien común, que es la finalidad de la Administración pública, se entiende la suma de aquellas condiciones de la vida social mediante la cual los hombres puedan conseguir con mayor plenitud y facilidad su propia perfección; o sea, el conjunto de aquellas condiciones con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr más plena y fácilmente sus aspiraciones y su mínimo de vida.

El bien común o bienestar general, es la serie de condicionamientos concretos que logran permitir a todos los hombres por igual, lograr el desarrollo máximo como partícipes de una sociedad y en congruencia con el desarro-

llo de la misma. Esto quiere decir, que no son postulados abstractos, no divagan en el aire, ni son víctimas de la teoría, sino que son condiciones reales y concretas como lo es la relación hombre-hombre, hombre-sociedad, en donde al hombre no se le puede dar el simple calificativo de objeto, ni pueda ser utilizado en detrimento de su desarrollo personal, donde el hombre pueda tener en propiedad las cosas que necesita y sin dañar a los demás, donde el hombre pueda tener acceso a la enseñanza de acuerdo a su capacidad y se pueda convertir en un elemento útil a la sociedad dotándole de un oficio o una profesión, entonces se estará hablando del bien común ya que la relación hombre-objeto viene a constituirse en función del hombre; entonces el bien común es el conjunto de condiciones concretas que permiten a los hombres desarrollar al máximo su destino personal siendo él, el protagonista principal de su propia historia, es entonces el bien común, el primer valor de la sociedad. Todo lo demás tiene un valor secundario, por lo consiguiente pueden y deben sacrificarse en beneficio del bien común.

José Barbeito, citado por Francisco Porrúa Pérez, dice: "El bien común es tanto un bien material cuanto un bien moral, tanto una cosa de suyo existente y dada cuanto algo que los hombres deben alcanzar, realizándose en cada momento histórico. El bien común es, pues, todo bien, toda clase de bienes aplicado al conjunto de personas que integran una sociedad."(11)

Entonces, si el Estado de Guatemala se organiza con el fin primordial de realizar el bien común y garantizar a todos sus habitantes, entre otras cosas, el desarrollo integral de la persona, debemos entender que el vehículo a utilizarse para la consecución de tales fines es la Administración Pública y que el alcance de los mismos será a través de los diferentes servicios que presta a la comunidad, he aquí la importancia que reviste el optimizar o tratar de superar la prestación de los servicios públicos,

11. Francisco Porrúa Pérez. Teoría General del Estado. Edit. Porrúa S.A. 4a. edición. México 1966.

lo que debe ser una preocupación constante de los funcionarios que tienen la responsabilidad de conducir la Administración Pública del país.

Las políticas de dirección de las diversas entidades que conforman la Administración Pública deben encaminarse de una manera clara y sencilla hacia el fin supremo del Estado y en aquellos casos de evidente desvío hacia propósitos contrarios que la inspiran, hacer uso de la ley y demandar jurídicamente su cumplimiento.

CAPITULO II

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNIZACION:

Partiendo siempre de lo más elemental, derechos que la modernización es la acción de renovar, dar una apariencia actualizada a lo anterior; pues si recurrimos a un concepto básico de diccionario, dice que: "Modernizar. Dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas."(12)

La Administración Pública en general y particularmente la Administración Pública guatemalteca, tiene sus orígenes desde tiempos muy remotos, obligadamente encontramos que sus primeras manifestaciones se sucedieron durante la vigencia de los diferentes comunidades indígenas que habitaron la región y muy especialmente los MAYAS de quienes encontramos mayores vestigios y hallazgos suficientes que nos hacen suponer lo desarrollado de su sistema de Administración Pública; posteriormente sobrevino la conquista española, que dicho sea de paso, no pudo destruir todos los elementos organizativos y de administración indígena, sino que los aprovechó y conservó en su propio beneficio, estas circunstancias son las que nos permiten en buena medida, proyectarlo hasta el presente.

La conquista llevada a cabo, vino a sustituir el tipo de organización indígena basada en la jerarquía de las castas; la imposición española no fue capaz de anular totalmente las organizaciones indígenas, lo que motivó

12. Diccionario de la Lengua Española. ob. cit.

que el indígena participara en actividades socioeconómicas como condición indispensable para el posterior afianzamiento de los conquistadores que se prodigaron en la conversión del indígena con la idea básica de su sometimiento y total control; o sea que, el supuesto respeto español a algunas formas de organización indígena obedeció a su incapacidad inicial para sometarlos y para garantizar su permanencia y posterior ejecución de un plan de conquista más elaborado.

Al correr del tiempo se impuso la cultura invasora introduciendo sus formas de organización social y administrativa, con el soporte respectivo de su propia legislación, se introducen figuras tales como la propiedad privada -desconocida por los mayas-, la encomienda, y otras que únicamente favorecen a los españoles, a los criollos y a algunos mestizos oportunistas; pero el fenómeno que nos atrae, es el hecho de que la colonia para su administración instala una burocracia que no tarda demasiado en manifestarse como un mal generador de deformaciones tales como el exceso de empleados, deficiencias en el desempeño de sus funciones y otros que en la actualidad conocemos corregidos y aumentados.

Una vez alcanzada la independencia, que no fue más que un acuerdo entre las diferentes colonias, específicamente entre los dirigentes criollos que ya no estaban dispuestos a compartir los beneficios que estas colonias proporcionaban, con la corona española, mantuvieron intacta la estructura socioeconómica y administrativa para la nueva nación, con una claridad meridiana sobre sus propósitos; continuar el saqueo de todas las riquezas de la región para su propio beneficio, sin importarles que paralelamente a ese enriquecimiento la estructura administrativa seguía deformándose y aumentando sus niveles de ineficiencia.

Guatemala conoce por primera vez versiones del modernismo administrativo a raíz de la revolución democrático-burguesa de 1944 y es aquí cuando la administración pública empieza a ser actualizada, reconociendo su grado

de responsabilidad en la consecución de los fines del Estado -EL BIEN COMUN- a través de los diferentes servicios que debe prestar a la comunidad a quien se debe, dado a que es ella quien le sostiene por medio del pago de las cargas tributarias.

La introducción de doctrinas modernas e innovadoras en materia administrativa como el caso de la AUTONOMIA, status administrativo que le permite a algunas entidades de servicio público desempeñar su función de una manera más eficiente; el proceso de modernización iniciado durante el período de la Revolución del 44 alcanzó niveles altos de eficiencia los que se dejan notar en manifestaciones tales como:

- Apoyo popular a las medidas administrativas.
- Apoyo y cooperación interinstitucional.
- Apoyo internacional al proceso.

De todos nosotros es sabido el aborto practicado a este proceso en el año de 1954 y lo que significó que al dársele prioridad a los intereses foráneos y de la clase dominante, se propició la formación de una subcultura inmoral e hipócrita dentro de la sociedad guatemalteca y de la Administración Pública como parte integrante de aquella, con la consecuencia de que este nuevo abandono a su suerte que sufrió la Administración Pública ha sido coronado con todos los males que hoy en día nos aquejan.

¿COMO SE ALCANZA LA MODERNIZACION?

Como ya se vió, el impulso que tuvo la administración Pública durante el proceso revolucionario de 1,944 surtió sus efectos -tuvo muchos defectos- pero esencialmente cumplió sus propósitos de modernización porque logró la combinación ideal y capaz de producir los efectos deseados: eficacia, eficiencia y economía; lográndose a través de la implementación y/o actualización del conocimiento humano en materia de Administración Pública, con el respeto a la idiosincracia y particularidades de nuestra nacionalidad pluriétnica, se tuvo en cuenta las necesidades reales de los guatemaltecos implementándose

solo aquellas formas o figuras administrativas que vendrían a estimular la participación popular organizada, buscando el equilibrio social necesario en una sociedad de corte capitalista como la nuestra.

Derivado del señalamiento anterior tenemos la obligación de indicar que en nuestros días la modernización de la Administración Pública es posible alcanzarla a través de esa combinación adecuada del conocimiento humano actual sobre la materia, con la búsqueda de soluciones a la problemática nacional, esta combinación es requisito indispensable para, no solo modernizar la Administración Pública, sino también entrarle al tan de moda llamado DESARROLLO, pues solo un compromiso de tal naturaleza es capaz de devolver al guatemalteco la confianza en sus instituciones y el retorno de esa confianza nos garantizaría la participación comprometida de toda la nación.

Lo anterior debe hacerse acompañar de políticas administrativas coherentes y consecuentes con las necesidades de las grandes mayorías de la población guatemalteca, porque la Administración Pública es el vehículo por medio del cual se sirve el Estado para la consecución de sus fines, o sea hacer llegar a la población en general las condiciones adecuadas para alcanzar su bienestar.

A los enunciados anteriores hay que agregar con especial atención las Formas de Organización Administrativa, que buscan "ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnica, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo." y que en forma más o menos tradicional se pueden clasificar en tres grupos a saber:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas y aún en la doctrina se discuten sus características esenciales,

y aún más, la dinámica cambiante del Estado le obligan a adoptar variadas formas de administración y al Derecho Administrativo, estructurar el espacio jurídico para cada una de ellas.

Como señalamos al inicio del trabajo, las formas de organización de la Administración Pública, "no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de Gobierno, pues éstas últimas se refieren, la primera a la entidad misma del Estado y la segunda, a los órganos que ejercitan el poder al más alto nivel, en cambio las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea el Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen en forma directa o indirecta"(13)

La armonía científica entre el conocimiento humano en materia de Administración Pública y la consumación de un proyecto nacional comprometido y dirigido a satisfacer las necesidades de toda la nación permitirán la actualización adecuada de nuestra Administración Pública, para beneficio de todos.

SOLUCIONES:

Hablar de soluciones a la problemática que presenta en nuestros días la Administración Pública guatemalteca, equivale a retomar su desarrollo histórico, al que ya nos referimos brevemente en el transcurso de este capítulo. No cabe duda alguna al respecto, de que nos encontramos con el saldo actual a consecuencia que desde los inicios de la colonia se introdujeron figuras administrativas que pertenecían a una cultura totalmente extraña a la que habitaba la región; este choque cultural produjo un ensamblamiento dominante de los europeos, pero que hubo de matizarse con las formas indígenas que existían en el nuevo continente; ese devenir histórico nos ha demostrado varios hechos que deben comentarse para ilustrar adecuadamente el asunto:

13. Miguel Acosta. Ob. cit. Pag. 113.

- Cuando la conquista española sobre la América Hispánica, la forma de gobierno español estaba constituida por una monarquía, lo que supone inmediatamente un sistema autocrático en coalición con la Iglesia como método de instrumentalización masiva, la finalidad del estado español era pues, la expansión y el poder; España en ese entonces se encontraba en el zénit de su apogeo.

- Cuando la independencia de las colonias hispanas de la corona, ésta continuaba siendo una monarquía pero muy débil frente al crecimiento y poderío de otros imperios vecinos como Inglaterra y Francia, y lo peor, el surgimiento de un nuevo imperio americano: Los Estados Unidos de Norteamérica, hecho éste que de alguna manera determinó el reconocimiento de parte de España que la independencia de sus colonias americanas era procedente; al sucederse la misma, la hegemonía de los criollos sobre los indios era casi total, pues reforzados con la compra que se había hecho de esclavos al África, tenían una fuerza laboral excelente, a pesar que ya en Europa el feudalismo se encontraba en picada, aquí se llevaba a cabo una práctica cuasi-esclavista.

- El nacimiento de la república fue una transición irrelevante dado a que los criollos siempre habían detentado el poder y el cambio fue simplista, documental y sin mayor significado para el pueblo de Guatemala que sólo vio en ese acto el cambio de patrón; pues en honor a la verdad, la vida independiente fue por períodos francamente efímeros -hablamos de independencia real no formal- pues luego de los acontecimientos de 1,821, siguieron la anexión que hizo México de la región y posteriormente el auge económico de los Estados Unidos de Norteamérica, sometieron nuevamente a nuestros dirigentes nacionales que han sido motivados por las ambiciones del dinero y el poder.

Qué tiene que ver esto con la problemática y posibles

soluciones a la misma en la Administración Pública? sencillo, el mal ejemplo de los dirigentes que han tenido a su cargo la conducción de la nación ha hecho que todo el personal que compone la Administración Pública imite esa conducta vandálica y amparada en el poder que entraña el gozar del privilegio en muchos de los cargos que la Administración Pública ofrece, enriqueciéndose también a la sombra de ese poder.

Los albores del siglo XXI han hecho meditar a vastos sectores de la humanidad, donde estamos incluidos los guatemaltecos, de hecho contamos con una Europa políticamente más responsable y vigilante de aquellas prácticas que hasta hace unos días eran normales de parte de los Estados Unidos y que hunden a nuestros países en la miseria y la desesperanza; pero la coyuntura actual se presenta favorable para que profesionales, obreros, intelectuales y empresarios, construyamos -con responsabilidad- un proyecto nacional de reconciliación y justa redistribución de las riquezas de nuestro país en beneficio de todos los guatemaltecos, una redistribución de las riquezas en donde todos tengamos acceso al mínimo de oportunidades para participar en el desarrollo integral de Guatemala, si lo logramos primero a nivel comprensivo y luego a nivel práctico, por añadidura edificaremos una Administración Pública comprometida con los intereses nacionales y encausaremos todo su esfuerzo en la superación de utopías propias del antagonismo infundado que no es más que el egoísmo en su máxima expresión.

La puesta en práctica de todo el conocimiento científico aunado a esa voluntad nacional de construir GUATEMALA como la deseamos los guatemaltecos nos permitirá en un futuro cercano, proyectarnos como una nación justa y solidaria en donde no tenga cabida la intriga y la mezquindad.



CAPITULO III EL CONTROL GUBERNAMENTAL

DEFINICION:

"Control (del FR. controle) inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia.

Es una de las partes esenciales del proceso administrativo y consiste en 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."(14)

Sin aportar novedosos criterios al respecto, entre otras cosas, Cabanellas al referirse al Control señala: "...Lo adecuado en nuestro idioma es, según las cosas, comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno; dominio; predominio, hegemonía, supremacía;..."(15)

Las citas anteriores nos ilustran en el sentido de que aportan las dos, conceptos básicos y se pone de manifiesto el exceso de vocablos con los que contamos para traducir o definir una palabra que es posible matizarla de tal manera que deja en relieve la riqueza de nuestro idioma, comparado con el francés o el inglés; seguidamente encontramos en el segundo párrafo de la primera cita una definición técnica y específica del control sobre el proceso administrativo en general, y su impotencia estriba en el hecho que su función al final de cuentas, es correctiva y persigue optimizar los resultados.

Indudablemente que cuando hablamos de resultados lo que se desea de esta actividad sea cual fuere, es que los mismos sean positivos y más concretamente que permitan establecerse a través de la eficacia, es por eso que afirmamos que la administración no puede correr el riesgo de actuar de modo casuístico o arbitrario, pues

14. Ensayo Diccionario Administración Pública. Ob. Cit. Pag. 117.

15. Guillermo Cabanellas. Ob. Cit. Pag. 520.

debe ajustarse a un marco jurídico dado; todos los actos administrativos deben de ser legítimos y eficaces; la legitimidad se cumple cuando su actividad se ajusta a la existencia de normas positivas destinadas específicamente a la labor administrativa; y la eficacia se cumple cuando el acto administrativo se ajusta exactamente a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

La ejecución de las gestiones administrativas puede manifestarse, por causas diferentes, de una manera anormal, ya sea en su legitimidad como en su eficacia, es entonces, cuando la propia administración debe intervenir de modo arbitral para anular o enmendar el acto administrativo realizado ilegal o ineficazmente; es precisamente este tipo de medidas a las que se les reconoce como la esencia de la administración en un estado de derecho, es esto pues, lo que podemos denominar con certeza el Control Administrativo.

No cabe duda que lo que básicamente se persigue con este control, es evitar los excesos, abusos o ineficiencias en las que pueden incurrir las diferentes dependencias administrativas en el uso de sus facultades regladas o no; de ahí que la acción de ejercer el control debe definirse: "Controlar (del FR. Controleur) ejercer el control, restringir o regular, tal y como ocurre con los pagos, mantener dentro de ciertos límites, como ocurre con la velocidad, ejercer la dirección, orientación o restricción del poder sobre las cosas o personas. Hacer frente a una situación en forma capaz. Analizarla actuación anterior y la presente de manera que sirva para establecer una base de acciones futuras."(16)

Para Manuel Osorio el Contralor es: "En América, funcionario encargado de examinar la Contabilidad Oficial..."(17). En este mismo sentido Guillermo Cabanellas

16. Ensayo Diccionario Admón. Pública Ob. Cit. Pag. 119.

17. Manuel Ossorio. Ob. Cit. Pag. 166.

es más ilustrativo cuando cita la autoridad de la Academia Española que se refiere al Contralor desde el origen mismo del vocablo como: "Oficial honorífico de la Casa Real, según la etiqueta de la Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban veedor. Intervenia las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles. Y ejercía otras funciones importantes." (18)

Como hemos notado, la existencia de esta figura del Control en la Administración es lo suficientemente ilustrativa para considerar su aparecimiento desde hace varios cientos de años, y que no ha perdido vigencia dada la necesidad de la misma en el proceso administrativo en general, y en el guatemalteco en particular.

Otra figura relevante en la Administración Pública Guatemalteca, como elemento del control, es la del Procurador General de la Nación, nombre que recibe el titular del Ministerio Público, y de ahí la necesidad de citar algunas definiciones a ese respecto, tal como la que nos aporta Manuel Ossorio que dice: "En la Argentina se le denomina así al Magistrado que ejerce la jefatura del Ministerio Público y Fiscal, y que dictamina en los asuntos que se tratan en la Suprema Corte de Justicia".(19)

Diversificando la comparación don Miguel Acosta Romero dice que en México el Procurador General de la República: "Es un funcionario Político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la PGR, forma parte del Cuerpo Colegiado que puede acordar la suspensión de garantías (Artículo 29 constitucional) e informa al Congreso de la Unión."(20)

De las citas hechas anteriormente encontramos que ambas figuras administrativas representan instituciones debidamente conformadas con el ánimo de ejercer control sobre la actividad administrativa global y que su razón

18. Guillermo Cabanellas, Ob. Cit. Pag. id.

19. Manuel Ossorio. Ob. Cit. Pag. 615.

20. Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Pag. 228.

de ser obedecer a la necesidad de buscar y mantener un equilibrio y orden, así como la efectividad en el universo de actividades que desarrolla la Administración Pública con el objeto de satisfacer las necesidades de la colectividad y alcanzar el objetivo mismo del Estado: EL BIEN COMUN.

CLASIFICACION

CONTROL INTERNO:

El Control sobre la actividad administrativa se manifiesta en figuras jurídicas como las mencionadas en el apartado anterior, pero debemos comprender que el Control mismo tiene que dar como resultado el orden, entonces el mismo nace desde que se inicia una jornada laboral en cada oficina, sección, departamento, división, entidad o institución, dado a que el personal que en ellas labora debe observar un horario, debe desempeñar una serie de funciones atribuibles a su correspondiente cargo, y esa oficina completa debe llenar el mínimo de esfuerzo y producción para los que fue creada y así sucesivamente pasamos por controles como las supervisiones, auditorías internas, evaluaciones sobre alcances de objetivos, auditorías externas, intervenciones,

Estas son expresiones clásicas del Control Interno pero también este control puede variar según el momento u oportunidad en el que se ejerce, así pues se habla de Control Previo, o preventivo, el Control Concurrente y el Control Posterior.

Esta clasificación tiene como punto de partida el momento en el que se practica el control:

- a) El Control preventivo generalmente lo encontramos establecido en forma particular cuando un funcionario investido de tal potestad, le otorga relevancia como condición de eficacia previa sobre la validez del acto. En estos casos más que pertenecer al Control Administrativo propiamente dicho, lo podríamos elevar al carácter de condición formal del acto bajo el nombre de "Visto Bueno", "Visa Previa"

o "Aprobación" u otras. En general lo ejercen órganos que tienen función especial de legitimar la eficacia del acto previo a que adquiriera el carácter de acto administrativo.

- b) El Control Concurrente es aquel que llevando los mismos requisitos que el anterior se hace de modo simultáneo pero con la diferencia que el acto administrativo se encuentra ya consumado y es en ese momento de la consumación que se determina su legalidad y efectividad; en Guatemala este tipo de control es de carácter selectivo y no se aplica, ni en todos los actos de una dependencia, ni en todas las dependencias.
- c) El Control que se ejerce posteriormente se realiza a instancia de oficio de la misma administración y la practica persona extraña al acto administrativo, realizado con investidura legal para ello, lo importante en este caso es que posea la autoridad suficiente para corregir, anular y sancionar la anomalía en la que se pudo incurrir.

EL CONTROL EXTERNO:

Este control se sucede cuando se lleva a cabo a instancia de los particulares y su legitimación en la Administración Pública se ha perfeccionado de tal manera que la función de administrar justicia y ejecutar lo juzgado en el campo administrativo presenta dos fases las cuales son:

- La vía Administrativa en sentido estricto, y;
- La Vía Judicial.

Ambas al final vienen a constituir un sólo proceso administrativo desde su inicio hasta el final; visto de la manera expuesta, la vía administrativa constituye la primera fase del proceso administrativo guatemalteco, iniciándose ante un órgano administrativo y su principal característica es que no es un proceso estrictamente contencioso o litigioso, carece de formalismos dado a que no existe en la ley un procedimiento para la mayoría

de casos; es requisito importante su inicio, sustanciación y fenecimiento ante ese órgano administrativo, para que se considere procedente iniciar la fase administrativo-judicial.

La descripción anterior nos hace concluir que el proceso administrativo en Guatemala adolece de formalismo, lo que hace pensar, que se pone en peligro la legalidad de las actuaciones de los titulares de las diferentes dependencias administrativas, pues con suma facilidad puede caerse en la anarquía, el exceso y abuso de poder, por lo que ha sido necesario la creación de una serie de recursos administrativos, los cuales analizaremos más adelante.

NATURALEZA JURIDICA

El Control Gubernamental como expresión propia de legalidad dentro de las actuaciones de los organismos que componen el Estado, se encuentran definidos en la Constitución Política de la República, en su parte orgánica, a algunas las vemos como expresión política ejemplificada en las atribuciones del Congreso de la República, establecida en el Artículo 165 que en su numeral j) dice: "j) Interpelar a los Ministros de Estado;" y expresiones de control administrativo como la establecida en el artículo 171 del mismo cuerpo legal, literal m) que dice: "m) Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la Administración Pública, que planteen problemas de interés nacional."

El Control Gubernamental en la Administración Pública en sentido estricto, lo encontramos ubicado en la misma Constitución en el artículo 232 titulado Régimen de Control y Fiscalización, es éste el único pasaje de la carta magna que se refiere al control por su nombre y el artículo citado a la letra dice: "Artículo 232.- CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos

del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas."

En los sucesivos artículos relacionados a esta entidad se indica que su elección al cargo de Contralor General de Cuentas le corresponde al Congreso de la República; señalan también los requisitos que deben de llenar el ciudadano que se elija; detalla las facultades inherentes al cargo y los recursos que caben en contra de sus resoluciones.

Posteriormente en el artículo 251 constitucional, encontramos otra expresión del control gubernamental de la Administración Pública siendo el Ministerio Público y en la parte conducente dice: "Artículo 251.- MINISTERIO PUBLICO. El Ministerio Público es una institución auxiliar de la Administración Pública y de los Tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y ejercer la representación del Estado."

En los artículos subsiguientes denomina como Procurador General de la Nación y Jefe del Ministerio Público, a su titular su forma de nombramiento y calidades a reunir.

Aprovechamos las citas constitucionales anteriores, para indicar que dentro de otros mecanismos que se han instituido a efecto de que prevalezca el control gubernamental entendido como orden o equilibrio sobre todos los actos no sólo de la administración pública, sino del Estado mismo; en la actualidad contamos con otras figuras jurídicas como la Corte de Constitucionalidad definida en el artículo 168 de la Constitución Política así: "Artículo 268.- Función esencial de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad es un Tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como Tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.

Por último como algo igualmente novedoso aparece la Comisión y Procurador de los Derechos Humanos regulada en el Artículo 274 Constitucional que dice: "Artículo 274.- Procurador de los Derechos Humanos. El Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza..."

El orden en que se han citado cada una de estas figuras constitucionales encargadas de ejercer control, no las clasificamos en orden de importancia, sino que, obedecen a que en ese orden aparecen en la Constitución Política de Guatemala.

CARACTERISTICAS

El Control Gubernamental en materia administrativa es sustancialmente eso, porque se realiza con la actividad administrativa y en la administración activa, este control realizado por y en la administración pública se distingue del control jurisdiccional y del control político; el control jurisdiccional se lleva a cabo por los órganos judiciales o por órganos especiales que, aunque dentro de los cuadros de la administración, realizan actividades exclusivamente jurisdiccionales. El Control político se realiza por los órganos del poder legislativo lo que nos permite reafirmar, el concepto de Control Gubernamental en materia de Administración, confundido a veces con el control jurisdiccional, al separar perfectamente la actividad administrativa de la judicial, ambas en la Administración Pública.

Este aspecto es esencialmente explícito si retomamos los criterios vertidos en capítulos anteriores para distinguir al Estado del Gobierno y de la Administración Pública, pues es perfectamente válida la cita toda vez que este Control Gubernamental va a recaer en materia de la Administración Pública sin que con ello se pretenda desconocer que el Estado mismo se ha proveído de suficientes mecanismos para someter a control toda la vasta actividad que llevan a cabo sus organismos y dependencias de éstos y a las cuales de modo ilustrativo nos referimos en el apartado de la naturaleza jurídica del Control Gubernamental.

CAPITULO IV LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos como los señalamos en su oportunidad corresponden al llamado control externo y es el que ejercen los particulares para impugnar los actos de la administración pública; éstos son diversos y este estudio no pretende profundizar en los mismos sino únicamente indicar su existencia y aplicación. Para tal efecto los dividiremos en impugnaciones en sentido estricto y la impugnación administrativo-judicial.

En la vía administrativa es necesario identificar cuatro grupos de dependencias a saber:

- 1) Administración Central.
- 2+) Administración Departamental.
- 3) Administración Municipal o Local.
- 4) Administración Descentralizada.

En la Administración Central caben los recursos siguientes:

a) Recurso de Reposición: al que la doctrina también denomina de Reconsideración y que procede contra todas las resoluciones originarias de los Ministerios de Estados y de sus diferentes dependencias. (art. 7 del Dto. 1881). También procede contra la Administración Tributaria, por resoluciones originarias del Ministerio de Finanzas Públicas. (art. 158 Dto. 6-91).

b) El Recurso de Revocatoria: doctrinariamente conocido también con el nombre de Recurso Jerárquico -pues es un órgano jerárquico superior el que revisa la resolución de una dependencia subordinada-, éste puede funcionar de oficio siempre que no sean consentidas por el interesado, procediendo en contra de las resoluciones de los funcionarios de los Ministerios de Estado. (artículo 7 Dto. 1881). Igualmente al anterior, procede en contra de resoluciones en materia Tributaria, de acuerdo al procedimiento señalado en el artículo 154 del Dto. 6-91.

En la administración Departamental caben los recursos de Reconsideración, que no es más que la solicitud del interesado a la autoridad que resolvió para que proceda a revisar y consecuentemente revocar o modificar lo dispuesto.

Recurso de Reclamo: es el típico recurso jerárquico pues somete las resoluciones de los gobernadores a la revisión por parte de los Ministerios de Estado, donde se resuelve lo procedente.

Recurso de Revocatoria: Este recurso de revocatoria lo contempla la ley en el artículo 72 de la Ley de Gobernación y Administración de los departamentos de la República y señala que cuando el mismo sea para preparar la vía Contencioso-Administrativa el mismo observará los requerimientos del art. 7 del Dto. 1881.

En la Administración Municipal son procedentes los recursos de:

- a) Revocatoria: Procede de oficio cuando las resoluciones no estén consentidas por el afectado, también contra las resoluciones dictadas por el alcalde en otro órgano colegiado municipal distintos de la corporación, debiendo el recurrente interponiendo por escrito dentro del tercer día de notificado, debiendo resolverse como lo señalan los artículos subsiguientes 126 y 127 del Código Municipal.
- b) Reposición: Procede contra las resoluciones originarias de la Corporación Municipal de acuerdo a lo estipulado en el artículo 128 del Código Municipal; también es aplicable al tenor del artículo 9 del Decreto 378 del Congreso de la República y recae sobre las ordenanzas o reglamentos principales emitidos por el Juzgado de Asuntos Municipales, mismo que es resuelto por el Alcalde Municipal.

- c) **Recurso de Apelación:** Este recurso es común a todas las entidades descentralizadas y en el caso específico de las Municipalidades lo encontramos regulado en el artículo 132 del Código Municipal, interponiéndose el mismo ante la respectiva Corporación Municipal.

En la Administración Descentralizada encontramos que básicamente se manejan los siguientes:

Recurso de Apelación, este recurso es aplicable en casi todas las dependencias descentralizadas, siendo su trámite variado de acuerdo a la Entidad y al asunto de que se trate, de igual manera podemos mencionar que en este sector de la Administración son aplicables los recursos de REVISIÓN, REVOCATORIA Y REPOSICIÓN, con trámites distintos para cada uno de ellos dependiendo de la materia y dependencia ante quien se planteen conservando básicamente la esencia doctrinaria de cada uno de ellos.

Tal y como lo ordenamos al inicio de este apartado, dividimos las impugnaciones en administrativo-judiciales y a ese respecto nos referiremos a continuación:

EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:

El origen de este recurso se fundamenta en la separación de poderes que dió a la Administración Pública independencia de la jurisdicción y de la legislación, combinadas, con mecanismos procesales de protección del ciudadano frente a los actos de la Administración Pública; no existe un acuerdo específico sobre su consideración final, puesto que si bien es cierto que la ley lo identifica como un recurso, éste es más bien todo un procedimiento. El Recurso Contencioso-Administrativo cabe contra las Resoluciones de la Administración Central (Ministeriales), entidades descentralizadas y municipalidades, cuando actúe en el uso de sus facultades regladas, el Recurso está regulado por el Decreto Gubernativo 1881, Ley de lo Contencioso

Administrativo, pudiendo ser utilizado por los interesados siempre que se haya agotado la vía administrativa o gubernamental, es decir se hayan hecho uso de todos los recursos administrativos que señalamos con anterioridad. Su finalidad es proteger los derechos subjetivos de los particulares frente a la Administración actuando de acuerdo con el régimen de legalidad en el que se basa el funcionamiento de todo el aparato estatal; caso contrario nos encontraríamos -los administrados- a merced de las decisiones arbitrarias de los entes públicos administrativos, que en Guatemala en la actualidad se está convirtiendo en una costumbre en la toma de decisiones con las cuales los dirigentes nacionales comprometen el futuro de la nación.

En este apartado es importante señalar que dentro del artículo 3o. del Decreto 45-83 se establece que las Entidades descentralizadas, las municipalidades, las autónomas y las semiautónomas que no contemplen diligencias ni recursos previos para la interposición del Recurso de lo Contencioso-administrativo, se observará lo contemplado por los artículos 7 y 8 de el Dto. 1881.

CAPITULO V

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CONTROL GUBERNAMENTAL

Desde el punto de vista jurídico, al hablar del Control Gubernamental sobre la Administración Pública, estamos frente al control de la Administración misma, con carácter económico, político y jurisdiccional.

Lo anterior es producto del desarrollo del proceso administrativo y que la administración pública guatemalteca observa con regularidad, de conformidad con las leyes y reglamentos vigentes para su ejecución y que ordinariamente se han previsto de manera aislada tratando de obtener resultados sobre la administración central, tratando que la misma a su vez, continúe la conducción indirecta y la vigilancia de los servicios o actividades desmembradas de ella a través del proceso de descentralización administrativa.

Sin embargo en Guatemala, la ausencia de una visión global y de conjunto sobre la problemática que presenta la Administración Pública, ha traído como consecuencia que los controles establecidos para regular todas las interrelaciones que se dan dentro del seno de la Administración Pública en general, sean ineficaces e inútiles para alcanzar el nivel necesario en su funcionamiento que de alguna manera le permita a la Administración considerada globalmente, acercarse al llamado Acierto Administrativo.

Además, es necesario advertir que estamos frente a una virtual ausencia de sistemas de evaluación que permitan apreciar en su justa dimensión, el aporte que la administración pública proporciona a la ejecución de las políticas y planes de desarrollo que impulsa el gobierno a través suyo.

Dentro de la vasta actividad que desarrolla la administración pública, deben de considerarse la existencia de entes descentralizados que necesitan para ejecutar

su función de la autonomía administrativa que les provea de los mecanismos necesarios para su desenvolvimiento, con una agilidad parecida a las empresas de naturaleza privada, sin que la exigencia que representa la misma, nos haga olvidar que la existencia de estos entes se da dentro de la persona estatal, aunque según las leyes, figuran como entidades únicamente vinculadas a ésta.

Es a razón de lo descrito que encontramos dentro de toda la actividad administrativa, una serie de mecanismos de control que hacen que el Estado influya en sus actividades, aunque en el plano de la realidad, el control se restringe básicamente al manejo de los fondos y a la legalidad de los actos que la misma ejecuta, claro está, que la existencia de otros controles debe de ser reconocida, más en estos momentos de consolidación del ensayo de la instauración de un Estado de Derecho.

Debemos de identificar dos circunstancias básicas para que el control sea efectivo al ejecutarse sobre el proceso administrativo:

1. Durante el proceso de funcionamiento de las diferentes dependencias que la conforman, a la Administración Pública, surgen situaciones que por su naturaleza y actividad específica de que se trate, deben supervisarse o controlarse por varias dependencias, que va desde la formulación de sus planes, hasta la evaluación final de sus respectivos resultados.
2. De modo complementario es necesario que se tenga presente la estructura del Estado, ya que si se trata de controlar facetas diferentes, esa labor corresponderá como ya se apuntó, a diferentes entidades de control, teniendo a su cargo los aspectos relacionados a su área de control, en concordancia con las funciones que se le han asignado dentro de la estructura del aparato estatal.

Siguiendo el criterio anterior, dada la amplia gama de aspectos que han de supervisarse, son necesarios controles ejercidos por diferentes entidades estatales, de acuerdo

con sus actividades ordinarias y que para efectos del presente trabajo los dividiremos en cuatro grupos a saber, político, administrativo, fiscal y judicial, los que analizaremos a continuación en su respectivo orden:

CONTROL POLITICO:

No cabe duda alguna al respecto, que como principio básico de nuestras instituciones, la división del poder público en varias ramas, persigue el alcanzar el equilibrio en el ejercicio del poder, para evitar a la vez, el abuso del mismo y como resultado tenemos el establecimiento de controles de unas sobre otras.

De manera general, el control político que estudiamos, conocido también como CONTROL PARLAMENTARIO, y que ejerce el Congreso de la República sobre la Administración Pública, lo encontramos señalado en varias de las Constituciones que han tenido vigencia en Guatemala, para efectos del presente trabajo, citaremos solo la de 1,965 y la vigente en la actualidad, de las que transcribiremos algunos artículos, como sigue:

CONSTITUCION DE 1,965.

Artículo 142 segundo párrafo inciso 2o.

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

2o. Remitir al Organismo Ejecutivo para su información los presupuestos ordinarios y extraordinarios..."

Artículo 189 inciso 10.

"Someter anualmente al Congreso, con no menos de sesenta días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto de presupuesto que contenga en detalle los ingresos, egresos del Estado".

CONSTITUCION DE 1,985.

Artículo 134, segundo párrafo, incisos a,c,d.

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

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos.
- c) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos..."

CONSTITUCION DE 1,965.

Artículo 202. (Interpelación)

"Los Ministros tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que les formulen por cualquier acto de gobierno".

CONSTITUCION DE 1,985.

Artículo 166 Interpelación a Ministros.

"Los Ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados.. Ni el Congreso en Pleno ni autoridad alguna podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas".

Artículo 199 Comparencia obligatoria a Interpelaciones

"Los Ministros tienen la obligación de presentarse ante el Congreso, con el objeto de contestar las interpelaciones que se les formule".

MEDIOS DE CONTROL POLITICO

1. El de petición al Gobierno del proyecto del prespues-

to del Estado; y en igual forma, la petición para que todas las entidades autónomas presenten los informes escritos solicitados por el Congreso de la República.

2. La interpelación de Ministros quienes a su vez, son la máxima autoridad dentro de la cartera de que se trate, para que rindan informes o contesten preguntas hechas por los integrantes del Congreso de la República.
3. Se instituye además, la posibilidad de dictar una especie de censura a través del voto de desconfianza, al prescribir que dentro de la aplicación del mencionado control político puedan formularse las observaciones que sean procedentes según el caso, siempre que se apruebe por las dos terceras partes de los votos de los asistentes en el Congreso de la República.

CONTROL ADMINISTRATIVO

Hemos visto que la Administración Pública se sujeta a los Controles Estatales para que su actividad se desarrolle dentro de los lineamientos que se le señalan. Entre ellos, el más notorio es el Control administrativo, dadas sus características de control, dirección general y participación dentro de la Administración a cada caso específico, y de su ejercicio depende en gran parte que la misma cumpla con las tareas que se le asigna y el motivo por el cual han sido creadas tales dependencias.

Cuando hablamos de entidades descentralizadas, afirmamos que a través de este control se pretende coordinar el principio de autonomía de estos entes con la finalidad de adecuar sus actividades con las de la Administración en general, teniendo por lo tanto, por objeto, dirigir, controlar y coordinar todas las actividades del organismo con la política general del Gobierno, todo esto, acomodándose a las funciones que desempeña dentro su propia esfera jurídica y conforme al criterio de sus autoridades.

Este control es en consecuencia, una limitación de la autonomía de las personas jurídicas con ese estatus, en afán de un funcionamiento armónico del todo el sistema administrativo de la Nación.

Este control es ejercido por el o los órganos superiores de la administración como son: La Presidencia de la República, Los Ministros de Estado.

Su fundamento lo encontramos en:

CONSTITUCION DE 1,965

Artículo 189 inciso 14

"Nombrar y remover a los Ministros... funcionarios de entidades descentralizadas y autónomas... cuya designación le corresponda conforme a la ley".

CONSTITUCION DE 1,985

Artículo 183 inciso S

"Nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos que le corresponda conforme a la ley".

Este control se manifiesta básicamente a través de dos actitudes o circunstancias tales como:

1. El Nombramiento por parte del Presidente de la República de las autoridades principales y en general de todo empleado o funcionario público, quienes decidirán la ruta administrativa a seguir.
2. La existencia de requisitos necesarios para la realización de determinados actos cumplidos por los funcionarios públicos conforme a su cargo, de velar porque las actividades de la Administración se acomoden a la política gubernamental.

Contempladas las disposiciones anteriores, podemos concluir que en toda la administración pública, el Presidente de la República ejerce autoridad en forma directa y que por lo tanto la Administración está sujeta a sus

determinaciones; desde el punto de vista político, el presidencialismo ha provocado una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la presidencia de la república.

CONTROL FISCAL

El orden jurídico guatemalteco, como fundamento del Estado de Derecho, está estructurado sobre el sistema de la división del poder público en tres ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales funcionan independientemente pero prestándose mutua colaboración, de tal manera que se constituyen en vigilantes permanentes de la efectiva realización de las labores que a cada una de ellos les corresponde, estableciendo de esta manera un sistema de control, que se instituye además para evitar el abuso de poder.

Pero a pesar de todas las previsiones, en el ejercicio de alguna función pública hay extralimitación indebida, entonces se ha creado un sistema fiscalizador adicional compuesto por la Contraloría General de Cuentas con funciones diferentes y particulares para ambos, dando una mayor cobertura a los diversos campos a que se consideran necesarios; correspondiendo a esta entidad la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, encargo que debe cumplir con apego a la ley; a ese respecto ya nos referimos a su naturaleza jurídica constitucionalmente hablando, la que ampliaremos citando su ley Orgánica el Decreto 1126 y que en su artículo 2o. dice:

"La Contraloría de Cuentas es una institución técnica con absoluta independencia de funciones. Su función fiscalizadora se extiende a todas las personas que tengan a su cargo la custodia y manejo de fondos públicos..."

Su labor de vigilancia se extiende a todas las entidades centralizadas o descentralizadas que manejan fondos públicos que son patrimonio del Estado y que se destinan a satisfacer las necesidades del servicio público, por lo que el control que ejerce es de naturaleza técnica,

numérico legal, para verificar si la recaudación o el gasto de los bienes bajo su responsabilidad se efectúa de acuerdo con la ley.

CONTROL JUDICIAL

Al igual que todos los sujetos de derecho, sean públicos o privados, la Administración Pública está sometida al control Judicial con la finalidad de constatar que todas sus actuaciones son conforme al orden jurídico vigente.

Como es sabido el Estado a través de la Administración Pública puede desarrollar actividades de servicio, comerciales, industriales, etc. por tal razón hay un régimen jurídico para cada una de ellas y al cual deban someterse, derivándose que, se puede establecer que las normas aplicables para toda la Actividad Administrativa son las de derecho público, dentro de la jurisdicción Contenciosa Administrativa; al Proceso Contencioso-Administrativo ya nos referimos en su oportunidad pero lo importante en este tipo de control es el hecho de que existe como una alternativa de defensa del ciudadano común frente a la Administración Pública.

De acuerdo con ello, están sujetas al mismo procedimiento gubernativo establecido para los actos de la administración o sea la impugnación de parte de los particulares de los actos de la administración, ante un órgano jurisdiccional competente como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante una acción procesal, ello no viene a descartar que con la antelación debida hayan sido interpuestos los recursos legales que la ley autoriza, siempre que la naturaleza de sus actos, meramente comerciales o civiles no las obliguen a someterse a la jurisdicción ordinaria.

CONCLUSIONES

El desarrollo del presente trabajo motiva como consecuencia del mismo, el arribar a varias conclusiones, las encontramos en el contenido del mismo, formando parte de cada tema específico y que a continuación detallo:

PRIMERA:

Inicialmente es necesario que al establecer con meridiana claridad las diferencias en su consideración de sinónimos al Estado, al Gobierno y a la Administración Pública, para que nuestros profesionales en la materia, inicien el estudio que permita formular propuestas concretas para superar el nivel de Funcionamiento actual.

SEGUNDA:

Que para la discusión y análisis del tema es necesario que se tomen en cuenta los antecedentes Históricos que involucran la estructura económica actual, entendiendo a ésta como resultado de los acontecimientos históricos que desde la conquista se han sucedido en nuestro país.

TERCERA:

Que para complementar las dos anteriores, es necesario revisar los objetivos que se persiguen, en armonía con los que inspiran y fundamentan al Estado Moderno, es decir, EL BIEN COMUN.

CUARTA:

El Control es un medio del que se valen los diferentes organismos que componen la Administración, para verificar el cumplimiento de objetivos dentro de la misma, que permitan introducir las medidas correctivas que cada caso amerite, siendo por tanto una función de la Administración sobre la propia Administración.

QUINTA:

El Control como tal persigue la optimización en el uso de los recursos de la Administración, es entonces la manifestación reglada de la voluntad de la sociedad organizada para garantizarse la honestidad, en nuestros funcionarios o empleados públicos.

SEXTA:

El Control como parte de la Administración pretende constituirse en nuestro medio, en el garante del manejo de la cosa pública y de la legalidad de los actos de la Administración frente a los Administrados.

SEPTIMA:

La armonía científica entre el conocimiento humano, en materia de administración, y la consumación de un proyecto nacional comprometido y dirigido a satisfacer las necesidades de toda la nación permitirán no solo actualizar nuestros sistemas de Administración, sino beneficiar a toda la población.

BIBLIOGRAFIA

Autores extranjeros:

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.
- Alderfer, Harold Fred. La Administración Pública en las naciones nuevas.

Autores nacionales:

- Bravo Pérez, Rolando Homero. Tesis. Fiscalización de los ingresos en la Administración Pública.
- Castillo González, Jorge Mario, Derecho Administrativo.
- Catedráticos de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas. Apuntes de Derecho Administrativo.
- Echeverría S., Buenaventura. Derecho Constitucional Guatemalteco.
- Guerra Caravantes, Guillermo. Tesis. Alcances Jurídicos de la función de hecho en la Administración Pública.
- Ortíz Moscoso, Arnoldo. Tesis. Los medios de Control contra el ejercicio ilegal del poder administrativo.
- Ministerio de Finanzas Públicas. Documento. Manual de Planificación y Programación Presupuestario del Sector Público de Guatemala.
- Oficina Nacional de Servicio Civil. Documento. Digesto de la Administración de Personal de Guatemala.

LEYES:

Constitución de la República de Guatemala, puestas en vigencia durante los años 1945, 1956, 1965 y 1985.

Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

Ley de Probidad.

Ley de Responsabilidades.

Código Municipal.

Ley de Gobernación.



Ley de lo Contencioso Administrativo.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad.

