

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

**NECESIDAD DE CREACIÓN DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS
UNIFORMES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA**

ESTUARDO CASTAÑEDA BERNAL

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2007

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

**NECESIDAD DE CREACIÓN DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS
UNIFORMES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA**

TESIS

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

Por

ESTUARDO CASTAÑEDA BERNAL

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO.

Guatemala, octubre de 2007

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

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

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Héctor René Marroquín Aceituno
Vocal: Lic. Vilma Esperanza Perdomo
Secretario: Lic. Luís González Rámila

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Julio Roberto Echeverría Vallejo
Vocal: Lic. Manfredo Maldonado
Secretario: Lic. Elder Ulises Gómez

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

Licenciada Edith Marilena Pérez Ordóñez
Abogada y Notaria



"Id y enseñad a todos"

Guatemala, 20 de julio de 2007.

0Licenciado Marco Tulio Castillo Lufin
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

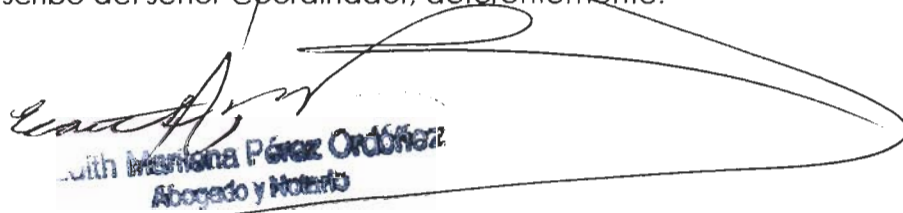
Señor Coordinador:

De conformidad con lo ordenado en providencia de fecha veintiocho de junio del año en curso, rindo informe en relación a la labor que desarrollé como asesora del trabajo de investigación realizado por el Bachiller ESTUARDO CASTAÑEDA BERNAL, cuya denominación es: **"NECESIDAD DE CREACION DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS UNIFORMES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA GUATEMALTECA"**.

Dicho bachiller utilizó los métodos inductivo, deductivo y comparativo, la técnica de la investigación documental y a través de la investigación jurídico propositiva, la cual quedó plasmada en el proyecto de ley que forma parte del presente trabajo y su contenido es un aporte importante al sistema jurídico guatemalteco, principalmente para exista certeza jurídica a través de la aplicación de procedimientos uniformes en materia de impugnaciones administrativas, lo cual coadyuva a que el principio constitucional de derecho de defensa que debe regir el actuar las instituciones que conforman la administración pública se haga efectivo, eliminando formalismos innecesarios; garantizando con ello la celeridad en las resoluciones en los conflictos de la materia. Las conclusiones y recomendaciones plasmadas deberían trasladarse a una iniciativa de ley por parte de nuestra institución académica.

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

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


Edith Marilena Pérez Ordóñez
Abogada y Notaria

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

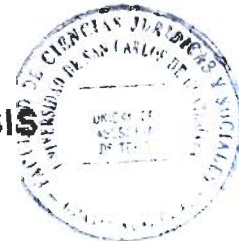


UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintitrés de julio de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) HÉCTOR EFRAÍN TRUJILLO ALDANA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **ESTUARDO CASTAÑEDA BERNAL**, Intitulado: **"NECESIDAD DE CREACIÓN DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS UNIFORMES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA"**.

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


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



cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh



**TRUJILLO
GONGORA
& ASOCIADOS**
ABOGADOS Y NOTARIOS



Guatemala, 29 de julio de 2007

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

Señor Licenciado:

Atentamente me dirijo, para hacer de su conocimiento que en cumplimiento de la providencia de fecha veintitrés de julio del año en curso de esa Unidad, procedí a revisar la redacción final del trabajo de tesis del Bachiller **ESTUARDO CASTAÑEDA BERNAL** titulado "**NECESIDAD DE CREACION DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS UNIFORMES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA GUATEMALTECA**".

El trabajo constituye un interesante estudio sobre el tema, desarrollado correcta y adecuadamente, utilizando para ello la metodología adecuada y un actualizado estudio bibliográfico y de campo mediante el cual analizó la legislación en materia administrativa vigente y la doctrina moderna en cuanto al proceso administrativo se refiere, concluyendo con una interesante propuesta de Ley.

El trabajo del bachiller **CASTAÑEDA BERNAL** resulta un valioso aporte para la Universidad de San Carlos y para los profesores, estudiantes y profesionales del derecho sobre todo si tomamos en cuenta lo novedoso de la propuesta de tener un procedimiento administrativo uniforme.

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

Sin otro particular, me suscribo de Usted.

Héctor Efraín Trujillo Aldana
Revisor
Colegiado 2844

Lic. Héctor Efraín Trujillo Aldana
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, dieciséis de agosto del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ESTUARDO CASTAÑEDA BERNAL, Titulado "NECESIDAD DE CREACIÓN DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS UNIFORMES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/silh



DEDICATORIA

- A Dios: Por ser siempre mí escudo, mi gloria y el que levanta mi cabeza.
- A Jesucristo: Por guardarme de manera irreprochable.
- A Mi Padre: Bernardo Castañeda, Q.E.P.D.
- A Mi Madre: Mara Noemí Bernal Vda. De Castañeda, por sus enseñanzas y amor, así como su apoyo incondicional, este triunfo que obtengo hoy, es tuyo.
- A Mi Esposa: Agustina del Rosario López de Castañeda, por ser mí confidente, amiga y compañera de luchas y por incentivarme a soñar cosas grandes.
- A Mis Hijas; Vera y Lea: Fuente de inspiración de todos mis anhelos y sueños.
- A Mis Hermanas: Por brindarme su apoyo y cariño.
- A Mi Abuelo: Sabino Bernal Aguilar, Q.E.P.D, Con mucho amor y agradecimiento por sus incontables enseñanzas e incuestionables ejemplos.
- A la Gloriosa y Siempre
Bien Ponderada
Universidad De San
Carlos De Guatemala:
- Por abrirme sus puertas para que con hidalguía formara mis conocimientos académicos y políticos, para servicio de mi pueblo, Guatemala.

A La Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales:

Por acogerme en su seno y permitirme enlistarme en las incontables paginas de su libro de conocimientos y vivencias, mostrándome que lo que hagamos en vida, retumbará en la eternidad.

A la Asociación de
Estudiantes
“El Derecho”:

Por permitirme formarme como líder y dirigente para aportar soluciones político-científicas a la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

A todas aquellas personas que colaboraron conmigo en la elaboración de esta tesis.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. La administración pública.....	01
1.1. Definición	01
1.2. Elementos	02
1.2.1. El órgano administrativo	02
1.2.2. Actividad	03
1.2.3. Finalidad	03
1.2.4. El medio.....	03
1.3. Sujetos	04
1.4. Sistemas o técnicas de administración pública.....	05
1.4.1. La centralización o concentración administrativa	08
1.4.1.1. Características	11
1.4.1.2. Elementos	11
1.4.1.3. Aplicación del principio de jerarquía.....	12
1.4.1.4. Ventajas	13

	Pág.
1.4.1.5. Desventajas.....	14
1.4.1.6. Procedimientos para establecer la concentración administrativa.....	15
1.4.1.7. Su aplicación en Guatemala	16
1.4.1.8. Definición	16
1.4.2. Desconcentración administrativa.....	17
1.4.2.1. Características	21
1.4.2.2. Ventajas	23
1.4.2.3. Desventajas o inconvenientes.....	26
1.4.2.4. Procedimiento para establecer la desconcentración administrativa	27
1.4.2.5. Su aplicación en Guatemala	28
1.4.2.6. Definición	29
1.4.3. Descentralización administrativa	30
1.4.3.1. Características	31
1.4.3.2. Ventajas	35

	Pág.
1.4.3.3. Inconvenientes.....	36
1.4.3.4. Control.....	37
1.4.3.5. Clases de descentralización.....	38
1.4.3.5.1. Descentralización territorial o por región.....	39
1.4.3.5.2. Descentralización por servicio o Institucional.....	40
1.4.3.5.3. Descentralización por colaboración ..	41
1.4.4. Autonomía y autarquía administrativas	41
1.5. Clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas.....	43
1.5.1. Definición	44
1.5.2. La legislación de Guatemala	45
1.5.3. Entidades descentralizadas y autónomas	45

CAPÍTULO II

	Pág.
2. El procedimiento administrativo.....	53
2.1. Definición	53
2.2. Características	54
2.3. Principios	57
2.4. La sustentación del procedimiento administrativo	62
2.4.1. Iniciación	62
2.4.2. Ordenación.....	66
2.4.3. Instrucción	67
2.4.4. Prueba.....	68
2.4.5. Informes	69
2.4.6. Participación de los interesados.....	70
2.4.7. Terminación	72
2.4.8. Resolución	74
2.4.9. Desistimiento y Renuncia.....	76
2.4.10. Caducidad	76

CAPÍTULO III

3. Recursos administrativos	79
-----------------------------------	----

	Pág.
3.1. Antecedentes y clasificación	79
3.2. Los recursos administrativos.....	82
3.3. Definición	83
3.4. Naturaleza jurídica	84
3.4.1. El recurso es un derecho	84
3.4.2. El recurso es un acto.....	84
3.4.3. El recurso es un medio de defensa	85
3.5. Trámite general de los recursos.....	86
3.6. Trámite del recurso de revocatoria.....	101
3.7. Trámite del recurso de reposición	102
3.8. Acepciones.....	103

CAPÍTULO IV

4. Creación de una ley uniforme de procedimientos	
Administrativos	107
4.1. Antecedentes	107
4.2. Propuesta de Ley	111

CAPÍTULO V

	Pág.
5. Análisis de un caso concreto.....	113
5.1. Antecedentes	114
5.2. Consideraciones Legales de la Dirección de Asuntos Jurídicos	116
5.3. De la resolución en el caso concreto por la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala	116
5.4. Análisis del caso concreto	118
CONCLUSIONES	121
RECOMENDACIONES	125
ANEXO	127
BIBLIOGRAFÍA	155

INTRODUCCIÓN

Dentro de la actividad de los órganos administrativos existe diversidad en cuanto a los procedimientos y recursos que se interponen ante cada órgano, lo cuál crea confusión a los usuarios de la administración pública al momento de acudir ante los distintos órganos a impugnar las decisiones administrativas, los medios de impugnación que se presentan son diferentes. Lo preceptuado el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece: “Los recursos de revocatoria y de reposición serán los únicos medios de impugnación que pueden ser presentados cuando no se esta de acuerdo con una decisión proveniente del órgano administrativo, no importando si este es centralizado, descentralizado o autónomo”.

Ante este inminente problema legal, surge la inquietud del autor de realizar un análisis de la necesidad de unificar en un solo cuerpo legal los procedimientos y especialmente los recursos, que es donde existe más confusión en materia administrativa, para coadyuvar al efectivo cumplimiento del precepto constitucional del bien común a través de la administración de justicia.

Con base en lo anterior, me permito indicar que la trascendencia jurídica del presente trabajo de investigación tiene como objetivos de manera específica conocer la problemática que afrontan los particulares cuando tienen que accionar ante la administración pública y desconocen cual es el procedimiento a seguir ante las distintas instituciones en donde a diario tienen que gestionar y principalmente cuando se tienen que oponer o accionar contra los actos o resoluciones de la administración pública. Y de esta manera, efectuar la investigación que ponga de manifiesto y demostrar la necesidad actual de crear una ley única de procedimientos generales a utilizar en la Administración

Pública, en las que se incluya a las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, así como de los recursos administrativos, para que exista uniformidad en toda la administración.

Servirán como fundamento legal del presente trabajo, inicio con las normas contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de lo Contencioso Administrativo, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad para la creación de una Ley de procedimientos administrativos, reguladora de manera general para los procedimientos administrativos y de manera especial los recursos administrativos.

Para solventar el problema actual en nuestro sistema jurídico administrativo nacional, se como tema central y como objetivo de investigación; la creación de una ley uniforme de procedimientos administrativos, en la cual se propone unificar en un solo cuerpo legal todos los procedimientos contemplados en las diferentes leyes y reglamentos de la administración pública, con el propósito de hacer eficiente la labor administrativa del Estado sea eficiente.

Existe un interés expreso en los particulares o administrados y los abogados especialistas en derecho administrativo en la búsqueda de soluciones adecuadas a las deficiencias que se presentan al momento de gestionar ante la administración pública y la incertidumbre que existe en materia de recursos administrativos.

Las normas contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de lo Contencioso Administrativo, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad son el fundamento legal para la creación de una Ley de procedimientos administrativos, que regule de manera general los procedimientos administrativos y de manera especial los recursos

administrativos.

En el presente trabajo de tesis utilicé los métodos: a) científico, que permitiera la comprobación de la realidad de la hipótesis planteada ya que el fundamento de la presente investigación esta basado en discrecionalidad de los órganos administrativos con facultades reglamentarias; b) inductivo, al analizar casos particulares, y llegar a conclusiones de carácter general y fundamentalmente; y c) comparativo, para determinar las semejanzas y diferencias que existen entre los diversos procedimientos que regulan las leyes y reglamentos administrativos. Así como de las técnicas de investigación jurídicas, constitucionales, estudio de normas procedimentales, investigaciones bibliográficas, doctrinarias, diccionarios, revistas jurídicas y publicaciones varias, entre otras.

En virtud de lo anterior, la presente investigación cuenta con cinco capítulos: El primer capítulo versa sobre la administración pública, su definición, elementos, los sujetos que la componen, y los sistemas o técnicas de la administración en si; el segundo capítulo se refiere al procedimiento administrativo en Guatemala, su definición, características, principios, trámite y la manera en que se sustenta; el tercer capítulo, se ocupará de los recursos Administrativos, antecedentes, clasificación, concepto, definición, naturaleza jurídica, trámite en general, el trámite de la revocatoria y el recurso de reposición, así como el análisis de un caso concreto, para evidenciar el actuar de los órganos autónomos en la resolución de casos concretos; También se aborda lo relativo a la necesidad de la creación de un nuevo cuerpo legal que contemple la unidad de todos los procedimientos administrativos, y un análisis del porque de dicha necesidad y por último, se contempla la propuesta de creación de una Ley uniforme de procedimientos administrativos.

CAPÍTULO I

1. La administración pública

La búsqueda del bien común por parte de toda estructura estatal y sus enunciados me obliga al abordar el presente trabajo de investigación, en sus primeros aspectos, el de comprensión del concepto general de la Administración Pública, por lo que en este capítulo es motivo de estudio.

Es la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes. A ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por la dependencia gubernamentales encargadas de ellos. La administración pública es la ley en acción: Es la parte ejecutiva del gobierno.

La administración concentra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y método que son comunes a la mayoría de órganos administrativos. La aplicación del cuerpo de conocimiento de ésta disciplina a cualquier función especial como, la de salubridad puede conducirnos desde el nivel municipal al estatal, al nacional y aún al internacional.

1.1. Definición

Existen diversas acepciones de administración pública, pero para el presente trabajo, diré que: "Es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones" ¹.

¹ Fraga, Gabino, **Curso de derecho administrativo**. Pág. 67.

Y como aporte propio podemos decir que la administración pública; Es la actividad que regula lo concerniente a la actividad del Estado en lo referente a la toma de decisiones, acto administrativo, para la consecución del bien común de los administrados.

1.2. Elementos

Los elementos más importantes de la administración pública son:

- 1) El órgano administrativo;
- 2) La actividad que la administración realiza;
- 3) La finalidad que pretende el Estado, a través de la administración; y
- 4) El medio del que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

1.2.1. El órgano administrativo

Es aquel que pertenece a la administración pública y es el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado no necesita un acto volitivo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues él órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

La expresión órgano no debe ser confundida con la concepción del organismo biológico, pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas

en sentido meramente metafórico, basándose en su valor etimológico, *organon* = *instrumento*.

1.2.2. Actividad

Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, para el logro de su finalidad, que es el bien común de los administrados. Se puede ver al servicio público, como el instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración para el logro de su propósito.

1.2.3. Finalidad

La finalidad es el elemento *teleológico* de la Administración Pública. Como se analizó en su definición, ésta tiene una finalidad y podemos afirmar que la misma es el *bien común o bienestar general* de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

1.2.4. El medio

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. La administración pública va a desarrollar su actividad, a través del servicio.

1.3. Sujetos

El sujeto activo o previo de la administración pública es el mismo Estado, como ente legalmente constituido para ejercer esta función o actividad, que la

ley le ha atribuido. Pero el Estado, como tal, no puede realizar sus atribuciones toda vez que no tiene una existencia física material e independiente. Recurre entonces a la delegación del poder público, en personas que lo ostentan y lo ejercitan. A estas personas que cumplen funciones públicas se les denomina "funcionarios públicos", pudiéndose emplear indistintamente los términos "servidores públicos" o "empleados públicos".

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

Cuando una persona desempeña una función específica con autoridad y autonomía, esa función es total o parcialmente la del poder público, tenemos al funcionario público. El funcionario público propiamente gobierna.

Tradicionalmente y en lenguaje jurídico, un funcionario es quien ejerce con autoridad alguna función o las funciones propias del Estado (por ejemplo: ministro, magistrado, etc.). esto trae como consecuencia que se haga una diferencia entre las acepciones "funcionario público" y "empleado público", existiendo diversas teorías sobre las diferencias entre una y otra categoría.

Para efectos prácticos del presente trabajo de investigación se utiliza la definición que la Academia de la Lengua Española², la cual se inclina resueltamente a la equiparación de funcionario con empleado público; extremo que merece serios reparos, pero que son materia de otro trabajo de

² Real Academia de la Lengua Española, **Diccionario de la lengua española**. Pág.384

investigación. Por lo tanto, utilizare la acepción que conceptúa al funcionario como "persona que desempeña una función o servicio por lo general públicos".

La definición contenida en el Artículo 77 del Código Penal argentino es apropiada para efectos del presente trabajo, por lo que se cita para tener un parámetro de lo que comprende la calidad de funcionario o empleado público; por lo cual creo oportuno citar en el presente trabajo, la siguiente definición de "funcionario público o empleado público ha de entenderse como, todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección o por nombramiento de autoridad competente". Se debe entonces entender como sinónimos los términos "funcionario público", "empleado público" y aun "servidor público", o cualquier otro similar que se utilice para referirse a la persona que cumple funciones públicas."

1.4. Sistemas o técnicas de administración pública

La administración pública guatemalteca, cuenta con una serie de órganos, dentro de nuestro sistema institucional, el ejecutivo con un sistema centralizado, que funciona a nivel nacional, las gobernaciones departamentales, que son órganos centralizados, los municipios con sus órganos, el Concejo Municipal y el Alcalde, las regiones, con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que son órganos descentralizados y autónomos.

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

Al respecto considero oportuno citar algunos conceptos de reconocidos autores; Para Acosta Romero, "Organizar significa ordenar y acomodar

sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo”³.

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado. Enunciare una definición de organización administrativa del autor Dromí para una mejor conceptualización de lo que se entiende por organización administrativa: El Estado, como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, del factor humano que dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano. La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la administración ⁴.

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

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

³ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 46.

⁴ Dormí, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 427.

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

Al respecto Dromi dice que la organización administrativa adopta diversas modalidades, pero que todas ellas pueden reducirse, a dos principales: Centralización y Descentralización ⁵.

El profesor Rafael Godínez Bolaños, en su trabajo sobre “Los Sistemas de Organización de la Administración Pública”, nos dice que: “Los sistemas de organización de la Administración Pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala.”

Para mejor comprensión acerca de los sistemas de organización, enunciaré las divisiones de algunos autores, que realizan dentro de sus estudios: En la teoría del Derecho Administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa. Éstos reciben las denominaciones de:

⁵ Op. Cit. Pág. 428.

centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas ⁶.

Aunque no todos los autores tratan todos los sistemas, en este capítulo se considerará únicamente los que existen dentro de la doctrina general:

- a) La centralización o concentración administrativa;
- b) La desconcentración administrativa;
- c) La descentralización administrativa;
- d) La autonomía y la autarquía administrativas.

1.4.1. La centralización o concentración administrativa

Al respecto de la centralización o concentración administrativa Dromi, dice que: La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la Administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales ⁷.

Acosta Romero, en su obra Teoría general del Derecho Administrativo, dice: La centralización es la forma de organización administrativa en la cuales las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

⁶ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 1.

⁷ Dromí. **Op. Cit.** Pág. 432.

La centralización administrativa implica, la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo ⁸.

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

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

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

La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la Administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos órganos está obligado a obedecer

⁸ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág.75.

a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley.

El profesor Godínez Bolaños, de la centralización nos dice:

Este sistema consiste en ordenar a los órganos de la Administración Estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política ⁹. Para ilustrarnos un poco mas, veamos una definición de centralización hecha por otro renombrado autor.

El autor Serra Rojas, define a la centralización como:

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

1.4.1.1. Características

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

⁹ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 1.

- a) Dentro de la centralización administrativa existe un superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el Presidente de la República.
- b) Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo; Vicepresidente, Ministros, Viceministros de Estado, etc.
- c) Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma: poder de mando, disciplinario, de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control, etc., que fueron analizados dentro de la jerarquía administrativa.
- d) Los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político, pues en Guatemala la decisión política corresponde con exclusividad al Presidente de la República por excelencia.

1.4.1.2. Elementos

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

- a) La unidad de mando, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del organismo ejecutivo.
- b) La jerarquía, como elemento de la centralización, lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existe dentro los órganos de la administración y que es su base principal.

- c) El control que ejerce el superior, el que es una de las potestades de la jerarquía.
- d) La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior.
- e) El profesor Godínez agrega un elemento, que es de suma importancia como lo es "la facultad de decidir la competencia de los órganos infraordenados"¹⁰.

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

1.4.1.3. Aplicación del principio de jerarquía

La aplicación del principio de jerarquía, como ya lo explicamos, se basa fundamentalmente en la jerarquía administrativa, en donde los órganos administrativos van a depender del órgano central de la misma, que es el Presidente de la República y se ramifica hacia abajo, Vicepresidente de la República, Ministros y Vicepresidente, Ministros y Viceministros de Estado, Directores Generales, Gobernadores Departamentales y demás órganos y empleados públicos que se encuentran ubicados abajo de estos órganos.

¹⁰ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 1.

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

1.4.1.4. Ventajas

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

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

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

1.4.1.5. Desventajas

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

- a) Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado;
- b) La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital;
- c) Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo;
- d) En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada ¹¹.

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

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

¹¹ Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 2.

En mi opinión, el sistema administrativo guatemalteco, presenta graves deficiencias de tipo técnico, esto, a consecuencia de la burocracia con la que operan los administradores públicos, quienes al no tener vocación de servicio y falta de formación respecto de sus obligaciones, desencadenan en la apertura de un sistema parcializado y flagrantemente viciado en sus procedimientos, generando incredulidad en los procesos preestablecidos administrativamente hablando.

1.4.1.6. Procedimientos para establecer la concentración administrativa

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

- a) Se concentra el poder de decisión y de coacción en un órgano y se obliga legalmente a los demás a obedecerlo;
- b) Se otorga al órgano supremo la facultad absoluta para nombrar y destituir a todo el personal de la administración;
- c) Se concentra en el órgano supremo, además de la decisión política, la decisión técnica y toda la información sobre las actividades del gobierno y de la Administración Pública ¹².

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

¹² Godínez Bolaños. **Op. Cit.** Pág. 2.

1.4.1.7. Su aplicación en Guatemala

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

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

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

1.4.1.8. Definición

En consecuencia y para no redundar en acepciones y conceptos enmarañadores, se puede definir, a la centralización o concentración administrativa, como aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República).

Existe una sola persona jurídica pública: el Estado, en consecuencia no se demandará a un órgano sino a aquél. La centralización trae aparejada la

subordinación jerárquica entre los distintos órganos del ente. Son órganos de la Administración Pública centralizada.

1.4.2. Desconcentración administrativa

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

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

Para el maestro Gabino Fraga, la desconcentración consiste en: La delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión ¹³.

Para una mejor comprensión del tema dentro de este capítulo se presentan a continuación, varios conceptos de autores de renombre, en torno a la desconcentración administrativa.

El autor Serra Rojas, indica que la desconcentración administrativa:

Es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios ¹⁴.

Este sistema de organización administrativa debe entenderse como una variante de la centralización, en donde los órganos aún se encuentran

¹³ Gabino, Fraga. **Derecho administrativo**. Pág. 165

¹⁴ Serra Rojas, **Op. Cit.** Pág. 511

subordinados a los propios ministerios de Estado (caso Guatemala), en los que se encuentran ciertas facultades de decisión de carácter técnico, cierto patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía, pues las políticas son dictadas por el órgano central de la administración.

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

La doctrina francesa, como lo indica Garcini: denomina desconcentración y ofrece como notas conceptuales, en primer lugar la transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores, unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente. En virtud de la desconcentración el órgano inferior, a quien no se le otorga personalidad jurídica, adquiere poder de decisión sobre los asuntos administrativos que se sitúen dentro de su esfera de competencia que será tanto territorial como material ¹⁵.

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

La desconcentración dice Penagos: en realidad tiende a morigerar los efectos del excesivo centralismo estatal y consiste en la delegación de algunas funciones en órganos centrales o periféricos, pero conservando el delegante las atribuciones las cuales pueden asumir en cualquier momento.

¹⁵ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo** Pág. 141

Se ha considerado que la desconcentración es una fórmula intermedia entre la centralización y la descentralización administrativa, pues no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva ¹⁶.

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

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

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

Para precisar el concepto de desconcentración es menester como medida previa, señalar los diversos criterios que permitan real conceptualización y desarrolla una serie de criterios interesantes, como el criterio intermedio o de transición, el criterio de la variante del sistema de centralización, el criterio técnico organizativo y el criterio de distribución de competencias.

¹⁶ Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo** Pág. 247

- a) Criterio intermedio o de transición. Considera a la desconcentración como una etapa intermedia con matices comunes entre los dos principales sistemas de organización administrativa: la centralización o sistema piramidal y la descentralización o sistema de los entes personificados, que admiten una multitud de variantes y gradaciones. La desconcentración importa un desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados, como etapa de mínima descentralización y a modo de una especie de tercer género entre los sistemas de organización.
- b) Criterio de la variante del sistema de centralización. Se entiende a la desconcentración como una variante atenuada del sistema de centralización administrativa, como una derivación tenue del vínculo jerárquico, que no presenta los caracteres de una institución jurídica administrativa. La atribución de competencia a un órgano dentro de un sistema determinado supone una limitación, distorsión o debilitamiento de los poderes jerárquicos.
- c) Criterio técnico organizativo. Considera a la desconcentración como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para ejecutar actos que comprometen a personas públicas, es atribuida a los agentes jerárquicos inferiores subordinados a la autoridad central. La desconcentración debe oponerse a la concentración, como dos técnicas diferentes para la organización de los servicios públicos. Este criterio no considera a la desconcentración desde un punto de vista jurídico, sino de ciencia de la Administración que procura evitar la burocracia en un sistema centralizado.
- d) Criterio de la distribución de competencias. La desconcentración es enfocada, desde un estricto punto de vista jurídico, como una distribución de competencias hacia órganos enmarcados en un sistema de

organización. En este sentido el Profesor Godínez Bolaños dice, que la desconcentración es "aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los, órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma"¹⁷.

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

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

1.4.2.1. Características

Las características más importantes de la desconcentración administrativa consisten:

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

¹⁷ Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 2.

- e) Invariablemente el órgano desconcentrado depende del órgano central.

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

- a) La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa;
- b) Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía;
- c) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;
- d) El órgano supremo de la Administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio;
- e) El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica ¹⁸.

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

¹⁸ Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 2.

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

1.4.2.2. Ventajas

Elba Barrientos, mencionada por Acosta Romero¹⁹, señala las ventajas siguientes de la desconcentración administrativa:

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

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

- a) Este sistema facilita las, actividades de la administración estatal pues logra satisfacer necesidades sociales en mayores extensiones territoriales;
- b) La actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz;

¹⁹ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág. 81.

- c) Se conserva la unidad del poder público, por cuanto el órgano supremo mantiene el control político;
- d) El servicio público mejora y es más económico, porque es administrado por personal técnico ²⁰.

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

- a) Mediante el sistema la administración se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer. En mérito a tal motivo ha de resolver el órgano que lo ha estudiado y no el que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, y que por ello ha de tener menos elementos de juicio.
- b) La desconcentración presenta las ventajas técnicas de la organización interna de las sociedades centralizadas, ya que obliga a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin hacerse respaldar por el ministro, procedimiento que acelera la solución de los asuntos, lo que hace que la acción administrativa sea más rápida y flexible y ubicando mejor las responsabilidades, ya que el Ministro no puede materialmente estudiar todo lo que firma. Se acrecienta, además el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se ha encomendado, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.
- c) Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.

²⁰ Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 3.

- d) Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro la unidad administrativa, la que se mantiene por la preexistencia del principio jerárquico. El mantenimiento de la unidad de acción es evidentemente uno de los grandes méritos de esta forma de organización administrativa. Es necesario agregar a esta ventaja la que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.
- e) Se encuentra más frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado que forma parte de la administración centralizada, que en el agente descentralizado de los entes autárquicos territoriales elegidos por sus conciudadanos, a menudo por razones más políticas que técnicas.
- f) El funcionario del ente desconcentrado tiene una mayor preocupación en el manejo del dinero público, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorialmente elegido por sus conciudadanos.
- g) Lógicamente, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al de reclutamiento del personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse, ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz²¹.

En mi opinión, considero que en Guatemala es necesario que se implemente la creación de una institución encargada de la formación de los funcionarios públicos, como lo hacen los países desarrollados, quienes mediante el proceso Enseñanza Aprendizaje, forman desde los cimientos a los futuros empleados públicos.

²¹ Manuel Maria, Diez. **Derecho administrativo**. Pág. 86.

1.4.2.3. Desventajas o inconvenientes

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

Esas circunstancias provocan los inconvenientes siguientes:

- a) Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados, tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político;
- b) Se aumenta la burocracia y de consiguiente, el gasto público;
- c) El servicio es ineficiente por incapacidad técnica;
- d) Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos, antes que los propios del Estado²².

Para Manuel María Diez²³ la desconcentración administrativa tiene los siguientes inconvenientes:

- a) Que muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos conjuntamente, con lo que se ahorraría personal.
- b) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.
- c) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presenten.

²² Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 3.

²³ Diez, **Op. Cit.** Pág. 87

Este inconveniente creo, es más aparente que real, ya que en la desconcentración funciona el poder jerárquico, y los órganos superiores pueden, a través de órdenes y circulares de carácter general, dar una dirección unitaria a los órganos inferiores des concentrados, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que evolucionan en forma continuada.

1.4.2.4. Procedimiento para establecer la desconcentración administrativa

Según Manuel María Diez,²⁴ existen tres sistemas o procedimientos para la creación de entidades desconcentradas:

- a) Por normas emanadas del legislador, es decir por medio de leyes formales ordinarias. Este procedimiento presenta serios inconvenientes, ya que el legislador carece de los conocimientos técnicos para tomar las medidas desconcentradoras necesarias. Por lo demás, de seguir este sistema, la desconcentración traería mucha rigidez, ya que la administración estaría inhabilitada para rectificar la ley.
- b) Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo en mérito de una expresa delegación que le haya hecho el legislador. Si la ley es poco elástica, la administración se encontraría en la imposibilidad de rectificar o tomar nuevas medidas desconcentradas, por cuanto la ley se lo impediría.
- c) Por medio de normas administrativas pura y simplemente. Este sistema sería de alcance muy reducido, ya que la administración no podría transferir competencias atribuidas por leyes formales.

²⁴ Diez, **Op. Cit.** Pág. 84.

1.4.2.5. Su aplicación en Guatemala

En Guatemala se ha adoptado el acuerdo gubernativo para la creación de entidades desconcentradas; sin embargo, existen un sin número de entidades descentralizadas que pueden ser consideradas, a lo que el Profesor Godínez nos señala que algunas de las entidades descentralizadas, pueden considerarse como entes desconcentrados pues el presupuesto, patrimonio, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público, vienen de la Presidencia de la República y la supervisión de los ministerios afines a sus actividades. Por ejemplo: El Instituto Nacional Guatemalteco de Turismo (INGUAT), El Instituto Nacional de Electrificación (INDE), La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y empresas portuarias, entre otros ²⁵.

Asimismo manifiesta el Profesor Godínez²⁶, que la desconcentración por medio de acuerdos gubernativos (Decretos del Presidente en Consejo de Ministros), ha creado entidades como Unidades Ejecutoras y algunos Ministerios con la decisión del Presidente de la República y para lograr la regionalización, han desconcentrado sus actividades hacia regiones por medio de acuerdos gubernativos.

1.4.2.6. Definición

Para Manuel María Diez, la desconcentración encuentra su causa en una atribución exclusiva de competencia a un órgano determinado, siempre que éste no ocupe la cúspide del sistema jerárquico²⁷.

Acosta Romero, señala que la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado

²⁵ Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 3.

²⁶ **Op. Cit.** Pág. 3.

²⁷ Diez. **Op. Cit.** Pág. 84.

determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.

El profesor Godínez, la desconcentración: Es un sistema o forma de organización de la Administración Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen²⁸.

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

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

1.4.3. Descentralización administrativa

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

²⁸ Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 3.

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

Al hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico, la descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados; ejemplo, las entidades como las Municipalidades, que se integran con el Concejo Municipal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

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

1.4.3.1 Características

Para Manuel María Diez²⁹, las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son las siguientes:

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

²⁹ Diez. **Op. Cit.** Pág. 88.

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

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

Para Acosta Romero³⁰, las entidades descentralizadas tienen las características siguientes:

- a) Personalidad jurídica. Derivada siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de Derecho Público.
- b) Órganos de representación. Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:
 - b.1. Un grupo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a que afecta la actividad del organismo.
 - b.2. Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones:

³⁰ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág. 97.

- b.2.1. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;
- b.2.2. Acordar en algunos casos con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado;
- b.2.3. Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

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

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

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

- d) Denominación. Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.
- e) Régimen jurídico propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente está constituido por lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.

- f) El objeto. El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación; en términos generales pueden abarcar:
- f.1. La realización de actividades que corresponden al Estado;
 - f.2. La prestación de servicios públicos;
 - f.3. La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
 - f.4. La prestación de servicios administrativos;
 - f.5. La realización coordinada de actividades locales y municipales;
 - f.6. La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

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

- a) Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público;
- b) La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política de la República de Guatemala;

- c) Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, según lo que determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos (las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la Universidad de San Carlos de Guatemala entre estudiantes, profesores y profesionales);
- d) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, sus Estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas;
- e) Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución Política. No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley ordinaria ³¹.

Dromi³² establece que desde un ángulo técnico-jurídico, las notas que califican a la descentralización, son las siguientes:

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

³¹ Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 3.

³² Dormí. **Op. Cit.** Pág. 437.

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

1.4.3.2. Ventajas

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

- a) Se descongestiona a la Administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;
- b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio;
- c) El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar, el mismo se torna auto financiable;
- d) El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio;
- e) Se erradica el empirismo;
- f) Se aleja el espectro de la influencia político partidista;
- g) Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades;
- h) Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (concesiones-cooperativas);

- i) Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio)³³.

1.4.3.3. Inconvenientes

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

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

³³ Godínez Bolaños, **Op. Cit.** Pág. 6.

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

Pero es necesario esquematizar periódicamente, no se puede iniciar el proceso de descentralizar de manera inmediata, sino que primero hay que iniciar con procesos de desconcentración y posteriormente al ir observando los resultados positivos de eficiencia, puede procederse a iniciar el proceso de descentralizar.

1.4.3.4. Control

Se ha indicado que las entidades descentralizadas no son entidades con una independencia absoluta del Estado, sino existen controles; que estos a su vez, son el mecanismo idóneo de generar frenos y contrapesos dentro de cualquier proceso administrativo y una marcada tutela que el Estado ejerce sobre estas entidades, en relación a su presupuesto, pues las entidades descentralizadas necesitan del apoyo financiero del Estado y encontramos una marcada ingerencia en la aplicación de políticas y en algunos casos de nombramiento de algunos de sus funcionarios, (ejemplo; el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social).

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

- a) Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones mensuales (que actualmente sufren grandes retrasos por falta de dinero);
- b) Intervención permanente de la Contraloría de Cuentas en el manejo de fondos públicos;

- c) Emisión y reforma de su Ley Orgánica por el Congreso de la República;
- d) Aprobación en el Ejecutivo o en el Legislativo de las tasas, arbitrios y demás contribuciones, así como de sus reglamentos (en el caso de entidades descentralizadas y municipalidades);
- e) Facultad de intervenir las entidades por mala administración.

En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común (civil y penal), privativo (contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas), político (Tribunal Supremo Electoral para Municipalidades, Procuraduría de los Derechos Humanos, comparecencia ante el Congreso de la República) y control constitucional (Amparo, Exhibición Personal, Inconstitucionalidades entre los Tribunales y la Corte de Constitucionalidad).

1.4.3.5. Clases de descentralización

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

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

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

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

descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración.

1.4.3.5.1. Descentralización territorial o por región

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

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

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

El Profesor Godínez, expresa que: La entidad descentralizada tiene la facultad de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas.

1.4.3.5.2. Descentralización por servicio o institucional

En este tipo de órgano descentralizado no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica eminentemente de carácter técnico, lógicamente con independencia del organismo central, la cual se

encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios y especiales y dotada de personalidad jurídica propia.

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

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

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

En Guatemala encontramos una serie de instituciones descentralizadas como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, La Confederación Deportiva Autónoma Guatemalteca, Instituto Nacional de Electrificación y la Universidad de San Carlos de Guatemala, entre otras. Mismas que a su vez, considero que pierden el espíritu de su naturaleza, ya que su personal es ineficiente y los superiores jerarcas, se han acomodado por la dependencia económica estatal, a acatar en algunos casos intromisiones de gobiernos en turno para que estos órganos emitan dentro de sus senos de Dirección, resoluciones que moralmente no son convenientes, pero que legalmente no son prohibitivas.

1.4.3.5.3. Descentralización por colaboración

Ésta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la Administración Pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

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

1.4.4. Autonomía y autarquía administrativas

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

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

Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tal, como en lo jurídico, lo económico, en lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder auto administrarse. Esto implica, que con este tipo de instituciones tienen sus propias normas; sus propios recursos, sin tener necesidad de recurrir al

presupuesto del Estado para su subsistencia; inexistencia de un control, ni político, ni financiero; y una independencia absoluta en lo técnico y científico.

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

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

Creo que del análisis que se hace de las instituciones autarquía y descentralización, podemos afirmar, que los dos conceptos son similares y equivalentes.

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

1.5. Clasificación constitucional de las entidades descentralizadas y autónomas

La Constitución Política de la República en su Artículo 134, al regular la Descentralización y la Autonomía establece: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado”.

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

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

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

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

- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;

- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.

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

Creo que mientras no se fomente el proceso real de desconcentración y dependencia de las entidades descentralizadas y autónomas hacia el Estado, no se puede abordar del posible alcance en implementación de proyectos a través de estas entidades hacia los administrados, debido a que mientras exista dependencia económica y frenos y contrapesos administrativos creados para garantizar el beneficio de gobiernos de pocos para mas, siempre será utópico, pensar que estas entidades tienen un alcance prodigioso dentro del desarrollo estructural de un Estado Nación.

1.5.1. Definición

La descentralización administrativa, puede ser conceptualizada en una forma muy concreta, como un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado.

1.5.2. La legislación de Guatemala

La Constitución Política de la República, establece que la forma de crear entidades descentralizadas o autónomas es a través del Congreso de la República.

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

En la misma Constitución se encuentran algunos casos de este tipo de entidades, pero hay que tomar en cuenta que como lo expresa el profesor Godínez, existe una gran confusión en la Constitución de lo que significan la descentralización y la autonomía, no hay una verdadera consistencia en la aplicación constitucional de los conceptos.

Más creo que las denominaciones son más de carácter político que administrativo.

1.5.3. Entidades Descentralizadas y Autónomas

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

A) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

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

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

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

Esta institución se encuentra regulada por su Ley Orgánica; la que le corresponde a su máxima autoridad que es su Junta Directiva, que es un órgano colegiado.

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

a) La Junta Directiva;

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

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

4. Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio Profesional de Médicos y Cirujanos;
5. Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y
6. Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

b) La Gerencia;

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

a) Por un Gerente, quien es el titular de la misma; y

b) Uno o más subgerentes, quienes deben actuar siempre bajo las órdenes del primero y son los llamados a sustituirlo en sus ausencias temporales, según en el orden que lo indique el reglamento.

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

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

c) El Consejo Técnico.

El Consejo Técnico debe estar integrado por un grupo de asesores, con, funciones consultivas; quienes, bajo su responsabilidad personal, deben sujetar su actuación a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades.

B) Universidad de San Carlos de Guatemala

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

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

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

- a) El Rector Magnifico de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien lo preside;
- b) Los Decanos de las Facultades;
- c) Un representante del colegio profesional, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que corresponda a cada Facultad;
- d) Un catedrático titular de cada Facultad; y

- e) Un estudiante por cada Facultad.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, de conformidad con el Artículo 184 de la Constitución Política, le corresponde una asignación privativa no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiendo procurar un incremento presupuestario adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico.

En mi opinión este precepto constitucional, desde hace varias décadas que se incumple por parte de los Administradores Estatales de turno, quienes adoptan políticas neoliberales, hoy día la Universidad de San Carlos de Guatemala, cuenta con una población estudiantil de mas de cien mil estudiantes y su nivel académico no se encuentra reformado acorde a las necesidades de un mundo globalizado y sus egresados, son considerados en muchas ocasiones, como profesionales marginados en los procesos tecnológicos de punta.

- C) El Municipio

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

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

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

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

Queda establecido también, dentro del Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento destinado para las municipalidades del país, así como el Impuesto al Valor Agregado de la PAZ (IVA-PAZ).

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

D) Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural

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

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

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

CAPÍTULO II

2. El procedimiento administrativo

En el presente capítulo considero de importancia abordar el tema del procedimiento administrativo, ya que considero que este sirve para decidir resoluciones de los órganos administrativos en determinadas situaciones o sentidos.

2.1. Definición

El procedimiento administrativo ha sido definido diciendo que es el conjunto de trámites que debe observar la Administración al desarrollar su actividad. Por lo cual, no parece sustancial si el procedimiento se documenta de manera tradicional o si se registra electrónicamente, salvo las particularidades que emanan del soporte utilizado. En ese sentido el instrumento informático trata la información de una forma especial a la que debe adaptarse los permisos y autorizaciones de ingreso, por los funcionarios, incluido el jerarca, y las comunicaciones a terceros. Toda violación podrá generar responsabilidad siendo de aplicación el *Hábeas Data* y la garantía de los Derechos Humanos de principio

También se lo entiende como: "la sucesión de actos y tareas materiales y técnicas, cumplidos por una entidad estatal o ante ella, instrumentalmente destinados al dictado o la ejecución de un acto final de naturaleza administrativa". Pero considero de mayor importancia dentro del concepto de Procedimiento, en su estudio para el presente trabajo de investigación, al procedimiento común; "El procedimiento común al que nos referiremos es el desarrollado en la Administración Central, que no ha sido objeto de una regulación particular en razón de su naturaleza, ni en razón de la especialidad de las reparticiones en las que se aplica.

Por lo expuesto, el procedimiento administrativo común es la secuencia de actos, lato sensu, que garantizan las prerrogativas públicas y los derechos individuales, desarrollados bajo la dirección de la Administración, a los efectos de decidir el tema propuesto, o ejecutar el mismo, y para el cual no existe un procedimiento especial expreso.

2.2. Características

1. Sencillez. Significa que el procedimiento no es complicado ni artificioso. Que está desprovisto de ostentosas diligencias.
2. Rapidez. Equivale a procedimiento conducido por la administración con claridad y prontitud. El procedimiento en cualquier organización pública no es sencillo ni es rápido. Es complicado por la excesiva cantidad de pasos, multiplicados por la imaginación de las autoridades, que en tiempo suman meses y años, un ejemplo de lo que sucede en la realidad es el Ministerio de Finanzas donde 100 expedientes iniciados entre 1980-90 se resolvieron en 2 años promedio. Las audiencias y las notificaciones se basan en excesivos formalismos civilistas. Las resoluciones adoptan formas ostentosas con excesiva cantidad de requisitos a causa de que son una copia fiel de la forma de las resoluciones de los tribunales. Los asesores legales de las organizaciones públicas defienden la posición de que el procedimiento de los tribunales debe aplicarse en las organizaciones públicas como si este procedimiento (judicial) fuera rápido y apropiado.
3. Informalidad. Significa que el procedimiento no se basará rigurosamente en leyes y reglamentos. Que los errores, omisiones y deficiencias que puedan atribuirse al particular, los podrá subsanar el funcionario y el empleado público. La excesiva aplicación de las normas del Código Procesal Civil y Mercantil y de la Ley del Organismo Judicial, influyen en el excesivo formalismo del procedimiento administrativo. Suprimiendo el formalismo se dará la informalidad en favor del particular. Gracias a esta informalidad no se

requiere auxilio de abogado y cita de leyes. Los errores siempre serán corregidos por los funcionarios y empleados.

4. Iniciación de oficio. Significa que el procedimiento lo inicia cada organización pública, de acuerdo con su interés, sin descartar que también lo inicia el interesado por su iniciativa. Las solicitudes de permisos, licencias, contratos y exoneraciones, cada cual origina un procedimiento que se inicia por gestión del interesado. Los requerimientos de pago, la imposición de multas, las sanciones o la rescisión de los contratos por ejemplo: originan un procedimiento de oficio. El procedimiento puede iniciarse de oficio y posteriormente el interesado lo impulsa por su interés. En la práctica en las diferentes organizaciones sucede que el funcionario y el empleado impulsan o paralizan el procedimiento dependiendo de sus intereses y conveniencias.
5. Prueba legal. Significa que cuanto documento aporte el interesado y cuenta diligencia se lleve a cabo, constituye medio probatorio a favor y en contra de la petición del interesado, siempre que el documento y la diligencia se fundamenten en leyes y reglamentos, de manera que el funcionario y el empleado puedan resolver exclusivamente con base en lo probado. Por rigidez tradicional el funcionario y el empleado no producen pruebas, sino que las solicita al interesado. Las resoluciones de trámite y las resoluciones definitivas se emiten con base en las pruebas tenidas a la vista. En el campo administrativo se permite todo medio de prueba. No hay enumeración de pruebas. El Código Tributario no enumera las pruebas. Se limita a declarar que podrán utilizarse "todos los medios de prueba admitidos en derecho", Artículo 142. La falta de enumeración en las leyes da lugar a la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Mercantil, en esta materia. La rigidez tradicional es sustituida por la posibilidad de que el funcionario y el empleado produzcan pruebas por su cuenta para acelerar el procedimiento y establecer la verdad de las cosas.

6. Escrito sin descartar la oralidad. Significa que todas las etapas del procedimiento de principio a fin, serán escritas. En las organizaciones públicas de Guatemala el procedimiento es escrito. El procedimiento oral casi esta descartado, en la práctica el procedimiento puede ser escrito y oral. El procedimiento exclusivamente escrito atenta contra la sencillez, la rapidez y la informalidad. El procedimiento exclusivamente oral atenta contra la seguridad del interesado en cuanto no deja constancias. Conviene combinar lo escrito y lo oral. El buen procedimiento es parcialmente escrito y parcialmente oral. Las impugnaciones podrán interponerse en forma oral dejando constancia escrita en el expediente en la notificación.
7. Público para los interesados. En el Estado Policía el procedimiento es secreto. En el Estado de Derecho el procedimiento es secreto, no en forma absoluta en cuanto se permite la publicidad exclusivamente para los interesados. En las organizaciones públicas de Guatemala, la secretividad es absoluta, tanto que a los interesados se les niegan informes, copias o el hecho de tener a la vista el expediente, no obstante que la Constitución establece que "todos los actos de la administración son públicos" y dispone que los interesados pueden obtener como derecho en cualquier tiempo informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los documentos que deseen consultar. La norma constitucional no es absoluta desde luego que establece dos limitaciones:

No consultar asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional y No consultar datos suministrados por los particulares bajo garantía de confidencia.

8. Se inicia ante una organización y termina ante otra. Esta última organización es la que se encarga de emitir la resolución definitiva. Un procedimiento por ejemplo se inicia en la Municipalidad de Guatemala y termina en el Ministerio de Gobernación y este finalmente es el que emite la resolución. No se descarta que un procedimiento se inicie y se termine en una misma

organización. La jerarquía determina que una organización subordinada trabaje preparando la resolución que emitirá la organización superior y que esta organización superior se limite a dar su visto bueno o aprobación a lo resuelto por la organización subordinada.

9. Culmina con una resolución definitiva. En todo procedimiento administrativo es normal culminar con la emisión de la resolución definitiva. La resolución es la forma de tomar la decisión. La resolución contiene la voluntad de la organización pública. Esta voluntad se hace efectiva a partir del momento en que se comunica al interesado mediante la notificación o publicación, si fuera el caso.
10. La resolución se sujeta a impugnación. Tan pronto se produce la comunicación de la resolución por medio de la notificación, la resolución se sujeta a impugnación de parte del interesado o del afectado. Esta impugnación tiene lugar por medio de peticiones (que no contienen recurso) y de recursos administrativos.

2.3 Principios

Los principios jurídicos son los fundamentos que originan las relaciones o acciones dentro de las relaciones del procedimiento administrativo el cual es objeto de análisis y estudio de este trabajo de investigación, por lo que enunciare algunos de ellos.

1. Principio de legalidad y justicia. El objeto del procedimiento administrativo es brindar protección al que pide y al que impugna: defender las normas jurídicas para hacer valer la legalidad y la justicia; fiscalizar a la organización; reducir al mínimo los efectos de la arbitrariedad; regularizar las actividades administrativas; dar seguridad jurídica a las personas que hacen valer la ley y la justicia. Este principio obliga a la organización a impulsar de oficio, por su cuenca, el procedimiento administrativo, reunir pruebas de

oficio para comprobar los hechos y perseguir la verdad de los hechos, aun en el caso de que desista o fallezca quien promovió el procedimiento. Una vez puesto en movimiento, la organización no debe detenerse; aun constitucionalmente está obligada a concluir resolviendo no excediendo los treinta días, (Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

2. Principio del seguimiento de oficio. Los funcionarios y empleados públicos asumen la responsabilidad de dirigir el procedimiento, ordenando la práctica de cuantas diligencias se consideren convenientes para emitir la resolución definitiva. El procedimiento se podrá iniciar de oficio, en el sentido que lo podrá iniciar el funcionario y el empleado. También se podrá iniciar por gestión del particular, en el sentido que lo podrá iniciar el particular "a petición de parte". Una vez iniciado el procedimiento será conducido por funcionarios y empleados. Esta conducción, en la práctica está sujeta a que el funcionario y el empleado continúen o paralicen los trámites. En todos los casos la inactividad depende de la inactividad del interesado.
3. Principio de informalidad. El procedimiento no debe sujetarse a formalismos. Los errores, las deficiencias y lo que haga falta al iniciarse el procedimiento administrativo, se hará ver desde el inicio del trámite a efecto de que el interesado efectúe correcciones, complete requisitos y aporte documentos. El procedimiento administrativo guatemalteco es formalista en exceso. Cualquier error del interesado será aprovechado en cualquier momento para resolver desfavorablemente en su contra.

Este principio obliga a los funcionarios y empleados a no calificar jurídicamente las peticiones. A tramitar peticiones e impugnaciones sin citas de leyes, con citas equivocadas y con documentación incompleta. A buscar en los memoriales la intención de los interesados, sin atenerse a la letra

muerta de los mismos. A corregir los errores formales evidentes cometidos por los interesados entre ellos, citar equivocadamente a la autoridad a quien se dirigen, omitir la fecha de la notificación de la resolución impugnada, no citar la resolución impugnada, a que los interesados puedan cumplir posteriormente los requisitos que omitieron. Al respecto, la administración pública guatemalteca en general aun mantiene criterios rígidos, formalistas en exceso, derivados del propósito de hacer valer en los trámites previstos en la Ley del Organismo Judicial y en el Código Procesal Civil y Mercantil. "Los procedimientos" administrativos se basan en "informalidades informadas en la doctrina jurídica especializada (tributaria, agraria, municipal. etc.) que nada tienen que ver con el procedimiento formalista inspirado en el Código Civil

4. Principio del derecho de defensa. Se denomina a este principio la regla de los derechos de la defensa impone a la administración antes de tomar toda medida que tenga carácter de sanción o más generalmente de una decisión referente a un comportamiento personal del interesado, el deber de advertirle y de invitarle a que se defienda.

El derecho a ser oído o la regla de escuchar a la otra parte, obliga al funcionario y al empleado a reconocer la publicidad del procedimiento administrativo. Esta publicidad se refiere a la comunicación de todas las actuaciones administrativas: audiencias, reconocimientos, expertajes, inspecciones, sin descartar la secretividad en casos excepcionales, previstos legalmente. Crea la oportunidad de exponer razones antes y después de la emisión de la resolución. Antes "al pedir" y después "al impugnar". Finalmente reconoce el derecho de hacerse auxiliar profesionalmente, si así conviene a los intereses de la persona.

Parte fundamental del Derecho de Defensa es el derecho de ofrecer y producir pruebas y la obligación de los funcionarios y empleados de tramitar

toda prueba propuesta, que sea razonable. El derecho de defensa obliga al funcionario y al empleado a buscar pruebas antes de tomar la decisión y obliga al interesado si fuera necesario y posible a estar presente en toda diligencia de prueba. La médula de este principio es el derecho del interesado en una decisión fundamentada que comprenda: la consideración de los argumentos y de los hechos propuestos por el interesado, la obligación de basar la decisión expresamente en la petición y la obligación de fundamentar la decisión en normas jurídicas vigentes.

Constitucionalmente el Derecho de Defensa se fundamenta en la declaración de que la defensa de la persona y sus derechos, ambos son inviolables. Nadie será condenado ni privado de sus derechos sin haber sido citado, oído y vencido en proceso (procedimiento) legal ante juez o tribunal (ante autoridad o funcionario público, u organización pública). Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos o por procedimientos que no estén preestablecidos, (Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

5. Principio de imparcialidad. En las decisiones administrativas que puedan causar perjuicio al interesado no deben intervenir autoridades que tengan intereses contrapuestos a los intereses del interesado. La imparcialidad obliga al funcionario y al empleado a basar sus actuaciones en la igualdad de oportunidades. En el procedimiento de licitación pública, por ejemplo, todos los oferentes deben contar con iguales oportunidades. Si la autoridad falta a la imparcialidad provoca la impugnación y la nulidad de la resolución de adjudicación. La violación de este principio en la sustanciación del procedimiento es común y corriente debido a que en toda organización pública prevalece la recomendación política, la amistad, las dádivas y las influencias que determinan la parcialidad en las decisiones. La fórmula adecuada para disminuir estos vicios es la motivación de las decisiones, la

cual obliga al funcionario y al empleado a exponer las razones que justifican y que fundamentan la forma como resolvió.

6. Principio del procedimiento escrito. El procedimiento debe ser escrito y por excepción puede ser oral. En las organizaciones públicas de Guatemala el procedimiento es escrito y raras veces es oral. Legalmente puede estar prevista la oralidad. La informalidad, la rapidez y la eficacia pueden obligar al procedimiento oral no previsto legalmente. Lo escrito prevalece en tal forma que hasta la entrega de documentos o de copias se lleva a cabo si hay solicitud escrita. La Ley podrá establecer la obligación de que ciertas diligencias sean escritas y orales.
7. Principio del procedimiento sin costas. Las resoluciones administrativas no condenan en costas, hasta fecha reciente condenaban al pago del impuesto del papel sellado. Suprimido este impuesto, las resoluciones ya no ordenan su reposición.
8. Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia. Este principio recoge el ideal de la administración moderna que ya no soporta el procedimiento burocrático lento, complicado y cargado de excesiva cantidad de traslados, que culminan luego de varios años de trámites. Sencillez significa simple, fácil y sin complicaciones. Rapidez significa velocidad en los trámites que pueden llevarse a cabo sin esperar la caducidad y/o prescripción de los términos. Economía significa evitar pérdida de tiempo que consecuentemente aumente costos y gastos. Eficacia significa obtención de resultados.

El procedimiento debe culminar con algún resultado beneficioso para la organización pública y para los interesados. La Ley de lo Contencioso Administrativo Artículo 2, afirma que los expedientes deben impulsarse de oficio y se formalizan por escrito observándose el derecho de defensa y asegurando

la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.

2.4. La sustentación del procedimiento administrativo

2.4.1. Iniciación:

Es el proceso o acción por la cual la organización pública o sujeto activo o pasivo de la relación procesal utiliza como medio idóneo para accionar en primer termino, cualquier petición dirigida hacia los órganos procesales correspondientes.

1. Clases de iniciación:

Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.

2. Iniciación de oficio:

Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

3. Solicitudes de iniciación:

Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.

Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas.

Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

4. Subsanación y mejora de la solicitud:

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señalados anteriormente y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane las faltas o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su

petición, previa resolución que deberá ser dictada mediante resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevinida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla.

5. Medidas provisionales:

Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y

para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

6. Acumulación:

El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión.

Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

2.4.2. Ordenación

a) Impulso:

El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.

b) Celeridad:

Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

c) Cumplimiento de trámites:

Los trámites que deban ser cumplidos por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.

Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar prescripción en su derecho al trámite correspondiente; sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

- d) Cuestiones incidentales: Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

2.4.3. Instrucción

- a) Actos de instrucción.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Los resultados de los sondeos y encuestas de opinión que se incorporen a la instrucción de un procedimiento deberán reunir las garantías legalmente establecidas para estas técnicas de información así como la identificación técnica del procedimiento seguido para la obtención de estos resultados.

- b) Alegaciones.

Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

2.4.4. Prueba

a) Medios y período de prueba.

Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

b) Práctica de prueba.

La administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

2.4.5. Informes

a) Petición.

A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

b) Evacuación.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Si el informe debiera ser emitido por una administración pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

2.4.6. Participación de los interesados

a) Trámite de audiencia.

Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos siguientes

I. Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.

II. Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado. Citando como ejemplo; La grabación por medio de cámaras de seguridad, realizadas por el Pentágono en los ataques del once de septiembre de dos mil uno.

III. Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

IV. Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

V. Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

b) Actuación de los interesados.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

c) Información pública.

El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.

2.4.7. Terminación

Pondrán fin al procedimiento

- 1) La resolución
- 2) El desistimiento
- 3) La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico
- 4) Declaración de caducidad.

5) También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

a) Terminación convencional

La Administración Pública podrá celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativos al funcionamiento de los servicios públicos.

2.4.8. Resolución

a) Contenido.

La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto en aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho en los siguientes casos

- 1) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- 2) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.
- 3) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- 4) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los siguientes casos:

En los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley.

Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores.

- 5) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.
- 6) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el Artículo 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.4.9. Desistimiento y Renuncia

a) Ejercicio.

Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, renunciar a sus derechos.

Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectarán a aquellos que la hubiesen formulado.

b) Medios y efectos.

Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia.

La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.

Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

2.4.10. Caducidad

a) Requisitos y efectos.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele

al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente suscitarla para su definición y esclarecimiento.

CAPÍTULO III

3. Recursos administrativos

En este capítulo abordaré las diversas formas o medios procesales, llamados recursos administrativos, para formular objeciones hacia las resoluciones administrativas, que se toman en resoluciones, que se les imputan algún defecto de forma o fondo y que mediante los mismos se reclama la restitución de derechos frente a la Administración Pública y sus órganos o bien, de la Administración Pública y sus órganos, frente a los particulares.

3.1. Antecedentes y clasificación

La Administración Pública contempla dentro de sus procedimientos la existencia de instrumentos jurídicos llamados recursos, por medio de los cuales, los sujetos procesales interesados o afectados por las diversas resoluciones dictadas por los órganos competentes de las diversas entidades de la Administración Pública, pueden hacer uso de ellos, con el objeto de modificar, parcial o totalmente las desiciones en las que se limiten o restrinjan el goce de los derechos de las personas que hacen uso de los mismos.

En el año de 1927 Merkl³⁴ afirmó que en la Administración Pública normalmente procede ejercitar dos recursos: reposición y apelación.

Otros teóricos siguen los pasos de Merkl. Entre ellos, Vedel³⁵ afirma que en la Administración Pública de ordinario se ejercitan dos recursos:

1. Recurso de Gracia, nombre que la administración francesa da al recurso de reposición, que se interpone ante la misma autoridad que ha tomado

³⁴ Merkl, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 299.

³⁵ Vedel, George. **Derecho administrativo**. Pág. 91.

la decisión, con la intención de conseguir de tal autoridad, su reforma o anulación;

2. Recurso jerárquico o de apelación, que se interpone ante una autoridad suprema de la que dictó la resolución administrativa.

Vedel,³⁶ ...sostiene que el recurso jerárquico, nombre técnico de la apelación, procede en el supuesto que la legislación no establezca recurso. Vedel llega lejos al sostener que incurre en exceso de poder -abuso de poder- el funcionario que se niegue a tramitar el recurso de apelación por el hecho de no estar previsto expresamente en la ley, o que lo rechace argumentando que su condición de superior jerárquico lo vincula a la decisión del subordinado y que por lo mismo no puede conocer en apelación. El único requisito que exige el recurso de apelación es: que el funcionario que dicte la resolución, sea subordinado de un funcionario superior o supremo.

Al clasificar los recursos administrativos Merkl los divide en dos grandes grupos:

1. Recursos ordinarios: reposición y apelación; y
2. Recursos extraordinarios: revisión del procedimiento, restablecimiento a la situación anterior y modificación o derogación de oficio.

La anterior clasificación es la base para sostener que en toda administración técnicamente proceden dos recursos: reposición y apelación. Reposición que se interpone ante el mismo funcionario que dictó la resolución, con el objeto de que revoque o modifique su resolución.

Apelación que se interpone ante el superior del funcionario que dictó la resolución a efecto que se revoque o modifique la resolución del subordinado.

³⁶ Op. Cit. 93.

Observar que la Ley de lo Contencioso Administrativo regula dos recursos ordinarios: revocatoria y reposición, pero, diversas instituciones hacen uso discrecional e ilegal de sus ordenamientos jurídicos propios, pese a que existe prohibición expresa y además esta omisión dolosa, causa retrasos y perjuicios en las peticiones de los sujetos pasivos dentro de la resolución de conflictos de intereses en el área pública administrativa.

Mientras que por la no existencia de una Ley General de Procedimientos Uniformes dentro de la Administración Pública Guatemalteca, algunas entidades, investidas de autonomía reglamentaria, omiten flagrante y discrecionalmente, la aplicación de lo estipulado en la Ley General.

Admite dos excepciones, en materia laboral y en materia tributaria. Estas excepciones se basan también en los recursos ordinarios de revocatoria y reposición.

Estos recursos no descartan la posibilidad de recursos extraordinarios para resolver situaciones que requieren un tratamiento especial. En la legislación nacional en el campo tributario se reconoce a la administración la potestad de enmendar el procedimiento sin que tal potestad pueda gestionarse por los particulares mediante recurso.

El recurso de revisión del procedimiento procede cuando en los trámites se ha incurrido en vicios, errores, o anomalías. El recurso del restablecimiento a la situación anterior simplemente anula la prescripción consumada en contra del particular, cuando éste justifica plenamente el no haber ejercitado sus derechos o acciones a tiempo. Por ejemplo, en el campo laboral, un recurrente por su pobreza e ignorancia puede justificar las gestiones tardías del pago de ciertas prestaciones como jubilación, gastos funerarios entre otros.

El recurso de modificación o derogación de oficio consiste en pedir a la autoridad que de oficio modifique o derogue sus propias decisiones; este recurso no fue aceptado por ninguna legislación y en Guatemala existe como facultad de la administración pero limitada a que el interesado no haya consentido la resolución (Artículo 6 de la Ley de lo Contencioso Administrativo).

El recurso de amparo es el único recurso extraordinario judicial que existe en Guatemala y que se interpone para hacer valer situaciones que en otras legislaciones se tratan por medio de recursos extraordinarios administrativos.

3.2. Los recursos administrativos

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

Son denominados recursos, porque se trabaja con un acto preexistente, es decir, con una materia procedimental ya decidida, que en este caso, es un acto administrativo de efectos particulares, nunca general.

El recurso administrativo es un acto por el que un sujeto legitimado para ello pide a la Administración que revise, revoque o reforme una resolución administrativa, o excepcionalmente un trámite, dentro de unos determinados lapsos y siguiendo unas formalidades establecidas y pertinentes al caso.

Los recursos administrativos se interponen y resuelven ante la misma Administración, por lo que esta se convierte así en Juez y parte de los mismos. De ahí que la garantía que se pretende asegurar ofreciendo mediante la interposición de recursos una posibilidad de reacción contra las resoluciones

administrativas se vea limitada por el hecho de ser la propia Administración la que ha de resolver el litigio planteado y que deriva de un acto suyo.

Y de ahí que en muchas ocasiones, tras la resolución administrativa, haya que acudir a otras instancias (la vía judicial) para la última consideración y sentencia sobre el asunto en cuestión.

3.3. Definición

El licenciado Jorge Mario Castillo³⁷ en su obra *Derecho Administrativo*, define a los recursos administrativos como: “...las *actuaciones de los particulares*, en los que se solicita de la Administración la revisión o revocación de una resolución administrativa o de un acto de trámite, si éstos deducen directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, porque no se consideran acordes con el ordenamiento jurídico o porque están viciados de desviación de poder”.

Ya que se esta abordando el concepto de los recursos, creo que una definición propia diría que: recurso es el procedimiento que formula objeciones a la decisión administrativa tomada en resolución administrativa, a la que se imputa algún defecto de forma y de fondo, que tiene por finalidad corregir o eliminar ese defecto. Reclamación es el procedimiento por el cual el particular solicita al funcionario y empleado público que haga uso de su facultad de revocar o de modificar resoluciones emitidas por ellos mismos.

Los recursos administrativos se oponen a la reclamación y en donde las leyes establecen recursos, las reclamaciones son innecesarias.

³⁷ Castillo, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 379.

3.4. Naturaleza jurídica

3.4.1. El recurso es un derecho

Se hablará de la naturaleza jurídica del recurso (en sentido lato: recurso, reclamación o denuncia). Al respecto es de hacer notar que existen formas distintas de enfocar el problema, todas igualmente válidas, porque se refieren a distintas situaciones, pero enunciare la que considero mas importante para el presente trabajo.

En un primer sentido, se dice que los individuos tienen tales y cuales recursos a su disposición; en tal caso, cabe hablar de remedios o protecciones procesales a disposición del particular; es decir, derechos que el individuo tiene y puede ejercer. En este modo de expresión, el recurso es un derecho de los individuos, que integra su garantía constitucional de la defensa. Este enfoque no es en absoluto desdeñable, pues del derecho del particular a recurrir se sigue su derecho a obtener una decisión al respecto.

3.4.2. El recurso es un acto

Al hablar de recurso me refiero al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, o sea, a la presentación de un escrito interponiendo el remedio procesal pertinente.

En tal situación cabe entonces hablar de acto, que es por lo demás el principal y más frecuente uso de la palabra. Normalmente, con el término recurso se denota la impugnación articulada por alguien en contra de un acto administrativo.

En diferentes sentidos, es correcto decir que el recurso es un derecho (como institución o remedio procesal que se tiene el derecho de ejercitar) o un

acto (en cuanto interposición del remedio procesal, ejercicio del derecho precitado).

Es necesario, además, destacar que la interposición del recurso no es en absoluto un hecho, ya que, en cuanto manifestación de voluntad de un particular destinada a producir una modificación, de derechos, configura estricta y necesariamente un acto jurídico. A su vez, el acto de interposición del recurso implica un reclamo, o una pretensión o solicitud, pero ello no significa que el reclamo o la pretensión son el contenido del acto de recurrir.

3.4.3. El recurso es un medio de defensa

Por último cabe reiterar el tercer empleo posible del término, como institución del procedimiento, de remedio procesal considerado objetivamente. Es un uso importante, para destacar la necesidad de insistir en la lucha contra el poder. El recurso es así un medio de defensa de los derechos del individuo ante las autoridades públicas.

Los recursos administrativos se dan principalmente a favor de los administrados. Del mismo modo que las garantías y derechos consagrados por la Constitución Política de la República de Guatemala, no se han establecido en favor de la Administración Pública, sino principalmente en beneficio de los administrados, así también los beneficios de la autolimitación de potestades realizada por el Poder Ejecutivo a través de las normas que instituyen y regulan “recursos” en el procedimiento o trámite administrativo, resultan establecidas principalmente a favor de los administrados y no precisamente en favor de la propia administración.

3.5. Trámite general de los recursos

En este apartado, se abordara el tramite de los recursos en general, se desesquemaliza una mejor comprensión por parte del lector del trabajo de tesis que continuación se presenta.

a) Diligencias previas

A efecto de poder demandar al Estado y sus organizaciones los particulares de acuerdo a la legislación guatemalteca deberán agotar la reclamación previa o "diligencias previas" (Título I del Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo).

El Estado, demandará a los particulares sin agotar la reclamación previa o sin diligencias previas, en forma directa. Los particulares no demandarán al Estado sin diligencias previas. En consecuencia, las diligencias previas constituyen otro privilegio de la administración pública. Este privilegio es suavizado por el derecho reconocido a los particulares de poder renunciar a las diligencias previas para demandar al Estado en forma directa, cuando así convenga a sus intereses. Esta posibilidad representa un ahorro de tiempo, de trámites y de gastos cuando el problema debe pasar a ser debatido en los tribunales, inevitablemente, o sea que hablo de la celeridad procesal. El concepto de diligencias previas abarca con amplitud todo el procedimiento administrativo, tanto el que inicia el particular como el que inicia la administración pública. En ambos procedimientos se incluyen los recursos administrativos. Las diligencias previas legalmente previstas en el caso de Guatemala eliminan toda posibilidad de poder presentar un recurso contencioso administrativo sin previo procedimiento administrativo

b) Recursos previos

A partir del 21 de febrero de 1997, los principales recursos administrativos los regula la Ley de lo Contencioso Administrativo, son; a) Recurso de revocatoria y b) Recurso de reposición. El ámbito de aplicación de ambos recursos se extiende a toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma, (Artículo 17). Esta norma establece que los recursos de revocatoria y de reposición constituyen los únicos medios de impugnación ordinarios.

Sin embargo, a partir del 8 de noviembre de 1997, el Decreto número 98-97 del Congreso de la República de Guatemala, modifica por adición el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, estableciendo expresamente dos excepciones: en materia laboral y en materia tributaria para la sustanciación de los Recursos de Reposición y Revocatoria pero observando los procedimientos establecidos en el Código de Trabajo y en el Código Tributario, respectivamente.(Artículo 17 "Bis").

c) Oportunidad.

Se afirma que la oportunidad para interponer algún recurso administrativo es el término legal de impugnación, lo que no es cierto. La oportunidad es la notificación. La notificación es la base objetiva para que el interesado en impugnar principie a contar el término legal y durante el mismo interponga el recurso administrativo correspondiente. Sin notificación la oportunidad del recurso es imposible, excepto que el interesado se notifique a sí mismo, acudiendo a la notificación por conducta concluyente.

d) Presupuestos comunes

1. Resolución administrativa impugnabile. En Guatemala las resoluciones de fondo o definitivas son las únicas impugnables mediante recurso. Por lo

tanto se excluyen de la impugnación por recurso: las providencias, dictámenes, reclamos y requerimientos. ¿Qué sucede si fueran notificados? Las providencias, dictámenes, reclamos y requerimientos no se notifican pero si fueran notificados y su contenido es desfavorable no se impugnará por medio de recurso, porque el recurso será declarado improcedente en cuanto la Ley de lo Contencioso Administrativo declara procedente el Recurso de Revocatoria y el Recurso de Reposición contra resoluciones... Se impugnará, en todo caso, por medio de memorial basado en el derecho de petición en que se pedirá a la autoridad dejar sin efecto la medida adoptada o se manifestará desacuerdo o desaprobación. Este memorial provocará la emisión de la resolución contra la cual se interpondrá recurso administrativo.

El Código Tributario obliga a notificar toda audiencia, opinión, dictamen o resolución, en forma legal. Sin notificación no quedan obligados los particulares ni se les puede afectar en sus derechos, Artículo 127. Contra la audiencia, opinión, dictamen y la resolución de trámite -providencia- procede a causa de la notificación la impugnación mediante memorial. El recurso procede contra la resolución de fondo o definitiva. El Artículo 127 del Código Tributario menoscaba los principios de celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La opinión o el dictamen jurídico puede ser la respuesta a la consulta que los particulares presentan a la administración tributaria sobre una situación tributaria concreta, Artículo 102. En tal caso, la opinión o el dictamen jurídico deben ser notificados. Esta notificación produce la impugnación. El Código Tributario señala que la respuesta a la consulta "no tiene carácter de resolución, no es susceptible de impugnación o recurso alguno...". No tendrá "carácter de resolución". Aunque no lo tenga, la notificación abre la posibilidad de la impugnación, excepto que la administración tributaria tome el camino de violar el derecho de defensa. Es imposible eludir la defensa del particular afectado en sus intereses.

2. Resolución ilegal o que viole la ley en alguna forma. Este segundo supuesto es tan amplio que el particular perjudicado o dañado en sus intereses, recurrirá aunque no exista violación de la ley.
3. Recurso interpuesto por quien tenga interés o quien lo represente. El recurso presentado por terceros es inadmisibile y por lo mismo, improcedente, dado que no se consideran afectados o dañados directamente por la resolución impugnada. Al respecto, la Ley de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 10 ha previsto la legitimación en el sentido que los recursos de revocatoria y de reposición, podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo.

e) Requisitos formales

En el memorial de recurso se observarán las formalidades previstas en la Ley de lo Contencioso Administrativo, (Artículo 11). En materia tributaria, hasta la vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala, 14 de enero de 1986, previo al trámite del recurso de revocatoria o de reposición, legalmente fue obligatorio para el recurrente depositar el veinte por ciento de la suma impugnada en la Dirección General de Rentas Internas, acompañando al memorial la constancia de pago, (Artículo 50 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, derogada). En otras materias administrativas, no existió este requisito. La Constitución Política de la República de Guatemala eliminó el requisito del depósito al declarar que en materia fiscal, la impugnación de resoluciones administrativas no está sujeta al pago previo de impuesto o garantía alguna, (Artículo 10, último párrafo).

El recurso se presenta en memorial, (Artículo 7), escrito obviamente, lo cual excluye la posibilidad del recurso oral o verbal, que se interpone en el momento de la notificación. En las legislaciones en donde se establece, el recurso interpuesto en forma oral se anota en la cédula de notificación o en el

expediente por medio de razón. Esta posibilidad no fue prevista en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El recurso se escribe en papel simple o papel español y se interpone en contra de una resolución de fondo, (Artículo 4). Nunca en contra de una providencia de trámite.

El memorial se dirige a la organización (órgano, según el lenguaje obsoleto de la ley) administrativa que la hubiere dictado, (Artículos 7 y 9). Los requisitos legales comunes a los recursos de revocatoria y de reposición, que se observarán en cada memorial son los siguientes:

1. Autoridad a quien se dirige.
2. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones.
3. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma.
4. Exposición de los motivos por los cuales se recurre.
5. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada.
6. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará, (Artículo 11).

Los principios del impulso de oficio, celeridad, sencillez y eficacia, artículo 2, obligan a la autoridad administrativa a subsanar los requisitos:

- a) Si hay error en la mención de la autoridad el error deberá corregirse, tachando el error y entrelíneando el nombre correcto. Si existe error, por

ser otra la autoridad, el memorial debe recibirse y trasladarse inmediatamente a la autoridad competente.

- b) El nombre del recurrente será el nombre que empate con el nombre indicado en el documento de identificación (cédula), nombres y apellidos si se trata de una persona individual o el nombre de la persona jurídica si se trata de una organización privada o pública determinada. En este caso, aunque no lo expresa la ley, al memorial se adjuntará el documento que acredite la representación legal o el mandato, si fuera el caso. El nombre de la persona individual podrá ser objeto de corrección, testando y entrelineando, incluso estampando una firma a la par de la corrección. En cuanto al nombre de la persona jurídica, el error se manda a corregir. La autoridad no está facultada para hacer correcciones en certificaciones, testimonios y actas que se adjunten. El lugar donde recibirá notificaciones también podrá ser objeto de corrección sin devolución del memorial. La autoridad tendrá cuidado en verificar la exactitud de la dirección, (la 1a. calle 0-37 de la zona 3 de Guatemala también puede ser de Mixco), produciendo una dirección inexacta. La dirección puede ser determinante si el procedimiento administrativo prosigue en los tribunales de justicia, en donde el formalismo es rígido y decisivo.

- c) Si existe error en la identificación de la resolución o en la fecha de notificación la autoridad debe hacer las correcciones necesarias revisando sus archivos. En toda corrección se requiere la firma del interesado a la par de la corrección, equivalente al visto bueno o acuerdo. Atenta contra el principio de eficacia del trámite, es decir, contra la obtención de resultados, previstos en el Artículo 2, abrir el trámite y devolver el memorial por el dato equivocado de la resolución o de la notificación.

- d) Exposición de motivos. En el caso extremo que el interesado no exponga motivos o razones, la autoridad podrá preguntar y hacer la anotación mediante nota, anexo u otro si, al final del memorial apoyando la presentación del memorial, dando vida a la sencillez, la celeridad y la eficacia del trámite. En todo caso, la autoridad está obligada a revisar la decisión por el solo hecho de la impugnación.
- e) El sentido de la resolución que deba emitirse. Puede ser que el interesado no sepa qué pedir. No conoce la terminología jurídica. Entonces, será orientado a pedir la procedencia del recurso y la revocación, confirmación o modificación, total o parcial. La administración pública no equivale a un supermercado en donde se puede pedir cualquier cosa.
- f) Lugar, fecha y firma. Si estos datos faltan, podrán escribirse en el acto, en el momento de la revisión del memorial.

La Administración Pública necesita: modificar su conducta de no servicio y trabajar con una buena oficina de recepción.

En materia laboral, por ejemplo, los requisitos se reducen a: dirigirse a la autoridad, indicación del recurso, petición de la revocatoria y la firma del recurrente. El memorial se redacta en cualquier clase de papel, el que sea.

En la exigencia de las formalidades "la modalidad de cómo se piden" depende de cada autoridad administrativa. Algunas autoridades abusan del legalismo y rechazan con prepotencia la posibilidad de subsanar errores o deficiencias. Otra autoridad impulsa la informalidad con tal que el trámite sea rápido, económico y efectivo. En la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Finanzas Públicas, en 1987 se presentó una contribuyente que debía rehacer su memorial y corregir algunos datos equivocados para que la

caja de Rentas Internas aceptara un pago. El Director ordenó a un Procurador redactar un nuevo memorial, gracias al cual se efectuó el pago inmediatamente. Esta forma de actuación corresponde a una administración de servicio público, pero depende de la mentalidad del funcionario.

f) Término legal de impugnación.

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece un término legal de impugnación, aplicable en todas las materias, excepto en materia laboral y tributaria. El recurso de revocatoria y el recurso de reposición se interpondrán dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, (Artículos 7 y 9). El texto revela que no cuenta el día de la notificación, aunque esta se haga a las 8 o a las 16 horas. Los recursos de Revocatoria y de Reposición en materia laboral se interponen dentro del término de 48 horas de notificada la resolución, (Artículo 275, Código de Trabajo). Estos mismos recursos, en materia tributaria se interpondrán dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la última notificación, (Artículo 154, segundo párrafo). El hecho que los recursos se interpongan dentro del término legal de impugnación, plantea 3 situaciones:

1. Recurso anticipado o prematuro. Se considera anticipado o prematuro el recurso que se interpone antes del término legal de impugnación. La anticipación no existe, si el día de la notificación forma parte del término legal de impugnación. La anticipación del recurrente provoca que la autoridad resuelva declarando anticipado o prematuro el recurso interpuesto y en consecuencia confirme la resolución recurrida. También provoca que la autoridad declare improcedente el recurso por la anticipación. Esta última declaración, menos sólida que la anterior, despierta discusión sobre si el recurso es o no procedente, no obstante que una resolución de fondo o definitiva fuera notificada al interesado.

En mi opinión que la improcedencia es la consecuencia de haberse interpuesto el recurso antes del término legal de impugnación -por haberse anticipado al momento legal establecido para la presentación del recurso- y en consecuencia, la notificación crea un derecho de impugnación que se apoya en el derecho de defensa constitucional. La discusión se resolverá en la práctica aplicando el criterio personal de cada autoridad en el campo administrativo y del juez contencioso (civilista en Guatemala) en el campo judicial. Actualmente nadie pierde su tiempo en una discusión semejante. No existe recurso prematuro o anticipado. Existe derecho de defensa y este derecho se hará valer tan pronto como la persona conozca el hecho o situación jurídica que le perjudica. Ni en los tribunales puede aceptarse válidamente el formalismo de la anticipación.

2. Recurso procedente. El recurso administrativo se considera procedente cuando se interpone dentro del término legal de impugnación y además cuando se interpone el recurso previsto en la ley. Al respecto, cabe considerar que la corrección de errores atempera el rigor de esta condición.
3. Recurso extemporáneo. El recurso administrativo se considera extemporáneo cuando se interpone después de concluido el término legal de impugnación. La extemporaneidad genera duda, duda derivada del trámite del recurso interpuesto que usualmente culmina con la resolución que lo declara extemporáneo y por esta declaración no se entra a conocer el fondo del asunto. Aunque se interponga fuera de tiempo, la autoridad recurrida está obligada a recibir el memorial y darle trámite, observando los pasos de cualquier recurso, hasta finalmente, declararlo extemporáneo. La extemporaneidad está en crisis. Es inaceptable negar el derecho de defensa por recurrir al día siguiente de vencido el término legal. Se argumenta en contra que entonces el interesado podrá impugnar discrecionalmente. Es cierto pero hasta determinado límite. ¿Cuál es el límite? El límite número

uno contra la discrecionalidad será la resolución definitiva, rápida. Otro límite es el plazo razonable. Este plazo podrá ser de unos 30 días. No más. La tardanza en resolver después de concluido el término legal de impugnación, viola la pureza e imparcialidad del procedimiento.

g) Nombre del recurso.

El nombre del recurso no es problema, si en la notificación se consigna el nombre del recurso que debe interponer el notificado y si la autoridad, en caso de error o de equivocación, corrige escribiendo el nombre correcto. En la administración pública, una organización pública dominada por el formalismo puede resolver declarando improcedente el recurso presentado con nombre equivocado o sin la cita del nombre previsto por la ley. Los principios de celeridad, sencillez y eficacia del trámite obligan a la autoridad a corregir el nombre del recurso sin consecuencias desfavorables o retardatarias, o sin corrección, darle el trámite correspondiente. El formalismo del "nombre legal" debe eliminarse. Habrá que entender que la autoridad subordinada recibe una revocatoria y la autoridad superior recibe una reposición.

h) Resolución de los recursos en general.

Los órganos de la administración pública, centralizados, descentralizados y autónomos, al ser interpuestos recursos procedentes en derecho, tienen la obligación de resolverlos a la mayor brevedad, con el objeto de no limitar el goce de los derechos del sujeto procesal que interpone el recurso, esto con la intención de recibir una ecuánime y justa resolución apegada a los procedimientos administrativos preestablecidos en la legislación guatemalteca vigente, la cual en ocasiones, como el objeto del presente trabajo de investigación, encuentra procedimientos diversos a los estipulados dentro de las normas propias que rigen los procedimientos administrativos, procedimientos que hasta hoy día no poseen una uniformidad en sus procedimientos, por

resoluciones discrecionales que contradicen la jerarquía normativa procesal vigente. ¿Cuándo la resolución es de fondo o definitiva? Cuando resuelve la petición en forma definitiva, por referirse al fondo del asunto. Los recursos dependen de la jerarquía administrativa. Se interponen contra la autoridad que dicta la resolución de fondo.

El recurso de revocatoria procede si la autoridad que dicta la resolución tiene sobre ella un superior jerárquico. Si la autoridad que dicta la resolución no tiene sobre ella a un superior jerárquico porque ella es en la organización pública la autoridad suprema sobre la cual no existe otra procede el recurso de reposición.

La Ley de lo Contencioso Administrativo no lo establece pero la resolución administrativa la podrá dictar una autoridad subordinada por delegación. En caso de existir delegación, la autoridad competente para dictar la resolución, emitirá resolución administrativa delegando en el subordinado la facultad de dictar la resolución, evitando la incompetencia. La resolución que delega debe citarse antes de la firma de la autoridad subordinada. Esta situación se presenta en los Ministerios de Estado, en que el viceministro encargado de los asuntos administrativos firma en lugar del ministro, las resoluciones administrativas. Para que no exista incompetencia en caso de ausencia del ministro firmará el viceministro con mayor antigüedad en el cargo, o en su defecto, el viceministro con la segunda mayor antigüedad.

El recurso presentado obliga a dictar la resolución del recurso. La resolución es declarativa. La Ley de lo Contencioso Administrativo señala que la autoridad debe examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución impugnada, lo que significa que la autoridad debe analizar las normas jurídicas, la doctrina y los principios jurídicos aplicables al asunto, a efecto de conseguir una resolución ajustada a la legalidad, la justicia y el derecho, que al omitirse,

es la base de la nulidad de la resolución por violación de la ley. La Ley de lo Contencioso Administrativo, establece las opciones de la autoridad: revocar, confirmar o modificar.

La resolución del recurso, exacta, precisa y técnica, comprenderá dos partes:

1. Parte declaratoria: declaratoria de procedencia del recurso, en ejercicio del derecho de defensa. En este sentido, todo recurso debe ser tramitado y tratado como procedente.
2. Parte decisoria: dependiendo de la investigación, estudio y análisis jurídico, de nuevo efectuado en el expediente administrativo la decisión debe declarar la revocación (dejar sin aplicación) confirmación (aplicación) o modificación (aplicación con adiciones o reformas) de la resolución recurrida. En la parte decisoria cabe la declaratoria parcial, cuando parte se revoca y parte se confirma, o cuando parte se modifica y parte se revoca o se confirma. La declaratoria parcial, permite toda clase de combinaciones.

i) Tiempo para resolver.

El tiempo para resolver el recurso de revocatoria y el recurso de reposición en la administración centralizada y descentralizada y autónoma, lo establece la Ley de lo Contencioso Administrativo. En la administración laboral, el tiempo lo establece el Código de Trabajo y en la administración tributaria, el tiempo lo establece el Código Tributario. En la práctica, el tiempo para resolver un recurso administrativo no es problema. Siguiendo un criterio generalmente aceptado, todo recurso se resolverá antes o al cumplirse 30 días hábiles de interpuesto, no más tiempo. Este criterio se basa en el tiempo máximo previsto en la Constitución Política, 30 días hábiles (45 días calendario aproximadamente) para resolver las peticiones y notificar las resoluciones, (Artículo 28). La norma constitucional es clara y no admite distorsiones. Quien

presenta su petición conteniendo determinada impugnación, espera que la resolución definitiva de fondo y la notificación de la misma, suceda en 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación. Estos 30 días no se prolongarán en ninguna forma. La prolongación del tiempo máximo equivale a contradecir la Constitución. Pero a favor del solicitante los 30 días podrán reducirse al tiempo mínimo. Esta reducción es constitucional. Su máxima expresión es resolver y notificar en "el momento mismo" de la presentación del memorial o escrito, algo ideal, casi irrealizable. El tiempo previsto en la Constitución es el marco constitucional de referencia que todo analista debe considerar para aplicar adecuadamente la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece que ambos recursos de interpondrán dentro de los cinco días siguientes al de la notificación. Por costumbre, el tiempo para resolver algún recurso se principia a contar el día que el recurrente presenta su memorial. La Ley de lo Contencioso Administrativo ha previsto el siguiente trámite:

1. Dentro de 5 días siguientes a la interposición, el memorial, el informe de la autoridad impugnada y el expediente, deberán estar en poder de la autoridad que deba resolver el recurso.
2. Se correrán audiencias a quienes tengan interés en el expediente y hayan señalado lugar para recibir notificaciones, a la asesoría jurídica o técnica de la organización recurrida, si cuenta con asesoría, y a la Procuraduría General de la Nación. Estas audiencias se correrán en el orden en que fueron citadas y a cada uno se le dará audiencia por 5 días. Si la autoridad recurrida no acude al principio de celeridad, las audiencias pueden sumar el mínimo de quince días, sin embargo, la fórmula aplicada en el Ministerio de Gobernación de notificar a todos el mismo

día, anotando la hora, diferente, acelera el trámite, porque la hora establece el orden y la diferencia. A quienes se les corrió audiencia incurren en responsabilidad, si no evacuan la audiencia perentoria e improrrogable.

3. Al estar evacuadas las audiencias, la autoridad recurrida ordenará practicar, si lo considera necesario, diligencias para mejor resolver en un plazo de 10 días.
4. Si al llegar a esta etapa se cuenta el tiempo, se han utilizado 20 días. Al finalizar el tiempo para mejor resolver se da por finalizado el trámite y la autoridad recurrida contará con 15 días para dictar la resolución del recurso. Si la resolución se dicta y se notifica al finalizar los 15 días se emplearán 35 días en total. Si el plazo se basa en días hábiles, van cinco días más que los previstos por la Constitución Política de la República de Guatemala.

Si la administración, como es usual, actúa con negligencia, en lugar de 35 empleará 60, 80 ó 120 días. Si el plazo se basara en días corridos, faltan días para completar los 30 días hábiles que fija la Constitución Política de la República de Guatemala. Transcurridos los 30 días hábiles, el interesado acudirá al silencio administrativo y al recurso de amparo. Lo expuesto se basa en lo dispuesto en los Artículos 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En materia laboral según el Código de Trabajo los recursos de revocatoria y de reposición se resolverán dentro de improrrogable término de 8 días, (Artículo 275). Este término es más corto que el término constitucional y que el término de la Ley de lo Contencioso Administrativo. En materia electoral que la Constitución Política regula independiente de la materia administrativa, la Ley Electoral y de Partidos Políticos acorta el término reduciéndolo a 8 días

para resolver el Recurso de Revocatoria y de Apelación, (Artículos 189 y 191). El recurso de apelación es realmente un recurso de reposición.

En materia tributaria la autoridad está facultada para conceder o denegar el trámite del recurso de revocatoria. (La consecuencia de denegar el trámite será la presentación del Recurso de Amparo para el solo efecto de obligar a la autoridad al trámite correspondiente). La denegatoria produce efectos retardatarios. Esta autoridad dispone de 5 días hábiles para trasladar el expediente al Ministerio de Finanzas. Este ministerio resolverá dentro del plazo de 30 días hábiles de elevado a su consideración el recurso. El interesado cuenta con 10 días hábiles para interponer el recurso de revocatoria. El tiempo que establece el Código Tributario, excede el tiempo previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala. A la vista hay 5 días hábiles más. El memorial del recurso debe llenar los requisitos previstos en el Código Tributario, (Artículo 122), los mismos requisitos de toda solicitud inicial.

El Código no se refiere a subsanar los requisitos omitidos sino a razonar el rechazo. Si por aparte se exige al interesado observar el término legal de interposición del recurso de revocatoria, contado a partir de la última notificación, la posibilidad de impugnar es harto difícil si se toma en cuenta que en el campo tributario, se notifica "toda audiencia, opinión, dictamen o resolución" y se notifica a los interesados y a las otras personas a quienes la resolución se refiera, (Artículo 127).

En materia de salud pública, los recursos administrativos se resuelven aplicando la Ley de lo Contencioso Administrativo, según lo dispuesto en el Código de Salud, (Artículo 240).

3.6. Trámite del recurso de revocatoria.

1. Interposición del recurso dirigido a la organización que dictó la resolución. Este recurso exige que la autoridad que dictó la resolución de fondo esté subordinada a otra autoridad. Se presenta en la oficina de recepción de documentos y la copia es sellada, firmada y fechada, previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales del memorial, Artículo 11, Ley de lo Contencioso Administrativo. EL Código Tributario establece requisitos en el Artículo 122.
2. El recurso se traslada a la Oficialía Mayor/Secretaría General/Administración General de la organización centralizada o descentralizada o autónoma, y esta requerirá un informe a la dependencia involucrada en los trámites. Memorial de recurso, informe y expediente, todo es trasladado al Despacho Ministerial (si se trata de algún Ministerio de Estado) o a la Junta Directiva, Consejo Municipal o Consejo Superior Universitario (si se trata de alguna organización descentralizada o autónoma). Si en la organización descentralizada no existe Junta o Consejo, el traslado se hará a la organización que jerárquicamente ejerza la autoridad suprema.

En la práctica, la Oficialía, Secretaría, Administración o la oficina encargada de los trámites, se hará cargo de los mismos, cumpliendo los pasos establecidos en la ley. Un paso obligado será ordenar la práctica de las diligencias que se consideren convenientes y necesarias por medio de Providencia de Trámite.

3. La Providencia de Trámite se utiliza para correr audiencia por cinco días en su orden a las personas interesadas en el expediente y que hayan señalado lugar para recibir notificaciones, a la asesoría jurídica o técnica si esta existe en la organización recurrida, y a la Procuraduría General de la Nación. A efecto de no alargar el procedimiento, el

notificador deberá actuar en el orden establecido en el mismo día, asentando la hora de la notificación. La diferente hora de notificación permitirá establecer la observancia del orden previsto legalmente sin pérdida de tiempo. Este procedimiento corresponde al previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El procedimiento en materia tributaria es distinto en cuanto se basa en la aceptación o denegatoria del recurso, incluyendo la posibilidad de presentar "ocurso" por la denegatoria de trámite del recurso de revocatoria, aparte que en lugar de cinco días concede para cada audiencia 15 días hábiles, (Artículos 154, 155, 156 y 159, Código Tributario).

4. Al concluir el término de las diligencias, se hayan evacuado o no, la Oficialía, Secretaría, Administración o la oficina encargada de los trámites administrativos, antes de redactar el proyecto de resolución, por medio de Providencia de Trámite, podrá ordenar la práctica de diligencias para mejor resolver, fijando un plazo de 10 días, Artículo 14, Ley de lo Contencioso Administrativo.
5. Concluido el término para mejor resolver, la resolución final o de fondo se dictará dentro de un plazo de 15 días. La resolución final la dictará el Ministro, Junta Directiva, Consejo o la organización que en la jerarquía ocupe el grado supremo.

3.7. Trámite del recurso de reposición.

Es parecido al de revocatoria. La única diferencia de fondo es que la autoridad que dictó la resolución de fondo, no esté subordinada por ser la autoridad suprema en la organización administrativa. Ambos recursos, cada uno

por separado, agota la vía gubernativa o administrativa. Este recurso no procede contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República, ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria, (Artículo 9, segundo párrafo, Ley de lo Contencioso Administrativo). En el campo tributario, el trámite del recurso de reposición es diferente. El Código Tributario concede al Ministerio de Finanzas 75 días hábiles para resolver el recurso, (Artículo 159 del Código Tributario), que podrá ampliar por medio de diligencias para mejor resolver. El Código Tributario es un ejemplo de abierta violación a la Constitución Política. La inconstitucionalidad del procedimiento tributario es muy evidente.

3.8. Acepciones

Existe uso convencional del término “recurso” en los tres sentidos indicados y tales significados no son opuestos entre sí; cada una de las definiciones mencionadas se refiere a un distinto momento en la impugnación de los actos administrativos, o sea, cada una apunta a situaciones de hecho distintas de las otras. Cuando el profesor explica a sus alumnos qué es un recurso, les está mostrando uno de los medios de defensa que los particulares tienen contra el Estado.

Si un cliente le pregunta a su abogado qué recurso tiene, quiere saber qué derecho le asiste para defender su derecho de fondo y si tiene derecho a interponer un recurso jerárquico o debe en cambio interponer primero el recurso de reconsideración. Cuando el abogado prepara el escrito del recurso jerárquico, lo firma y presenta, allí se está haciendo una manifestación de voluntad privada en el sentido de obtener un nuevo pronunciamiento de la administración y estamos, en consecuencia, frente a un acto jurídico. Si el interesado quiere demandar a la administración, el recurso previo es un obstáculo, una carga. También su breve plazo es un peligro, pues el particular

puede perder su derecho si no reacciona con suficiente velocidad, en término. En suma, en distintas situaciones de hecho y por lo tanto en distintos sentidos, el recurso es tanto un medio de defensa, como un derecho de los individuos, como un acto jurídico de impugnación de un acto administrativo; también, fuerza es admitirlo, una carga y un peligro para el interesado.

La aplicación de los recursos de reposición y de revocatoria en todos los Ministerios de Estado, municipalidades y organizaciones autónomas y descentralizadas, es todavía objeto de resistencia. El principal argumento en contra afirma que "las disposiciones de las leyes especiales prevalecen sobre las disposiciones de las leyes generales". La aplicación de los recursos previstos en la Ley de lo Contencioso Administrativo se debatió ampliamente en la Universidad de San Carlos de Guatemala, en los Ministerios de Estado, en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y en la Municipalidad de Guatemala, a efecto de continuar aplicando en cada organización los recursos establecidos en sus leyes orgánicas.

El Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece los recursos administrativos de revocatoria y de reposición, como los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la Administración Pública, centralizada y descentralizada o autónoma. Este artículo establece una excepción. Se exceptúan -dice textualmente el citado artículo- aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social. Posteriormente, el Decreto número 98-97 del Congreso de la República, establece otra excepción, adicionando al artículo 17 el Artículo 17 "Bis". El texto de la ampliación es el que sigue: Excepciones. Se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley, para la sustanciación de los Recursos de Reposición y Revocatoria debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario respectivamente.

Legalmente se confirma la existencia jurídica de dos recursos ordinarios, pero sin justificación se establece la posibilidad de tres procedimientos administrativos con distintas formalidades. La intención del legislador de establecer dos medios de impugnación para toda la administración es terminar con la diversidad de recursos administrativos y procedimientos. El legislador termina con la diversidad de recursos pero no con la diversidad de procedimientos. El legislador no establece otras excepciones. Ante las excepciones expresas, dos en total, previstas en la ley, cabe afirmar el principio de que la autoridad administrativa no está facultada para ampliar o para restringir las excepciones legales sin incurrir interpretación indebida, abuso de poder y violación de la ley. La autoridad administrativa no asumirá en ningún caso funciones legislativas que no le corresponden y si asume tales funciones incurre en el delito de usurpación de funciones.

La excepción prevista por el legislador para el campo laboral se justifica por la necesidad de que la justicia llegue antes que el hambre. La excepción prevista por el legislador en el campo tributario, no se justifica pero se explica por la presión de los grandes evasores de impuestos que para no pagar requieren trámites formalistas y complicados.

En el campo administrativo la prevalencia de las disposiciones especiales sobre las disposiciones generales de la ley -basada en el Artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial- no se observará sin tomar en cuenta otras consideraciones la doctrina administrativa sostiene que las leyes sin excepción son leyes generales. Se dice "leyes especiales" en cuanto se refieren a determinado objeto específico: organización, competencias, requisitos, procedimiento administrativo, infracciones y sanciones referidas a determinada materia. El procedimiento podrá quedar afuera del objeto específico cuando exista una ley que regule en general el trámite administrativo de aplicación a toda materia, incluyendo el procedimiento de impugnación. No existen otras razones

para aceptar la existencia de leyes especiales, que de otra manera solo fomentan la desigualdad ante la ley. Las leyes especiales prevalecen, no por especiales, sino por generales, de observancia obligatoria. Las normas sobre impugnaciones se consideran generales, a partir de su fundamento constitucional: la defensa de la persona, constituida en derecho. Las supuestas normas especiales de impugnación, cuando existen en alguna legislación, fomentan la anarquía administrativa, la inseguridad jurídica y la indefensión del particular. La generalidad concentrada en dos recursos ordinarios, universalmente aceptados, garantiza el derecho de defensa y lo fortifica ante el abuso, la arbitrariedad y la prepotencia de los funcionarios y empleados públicos.

En este asunto hay que tener presente la intención del legislador. Antes de la emisión del Decreto número 119-96 del Congreso de la República, en la Administración Pública guatemalteca existían más de 40 recursos administrativos ordinarios, cada cual basado en un procedimiento caprichoso. El legislador adopta la tesis de dos recursos ordinarios, propuesta por Merkl desde 1925 y posteriormente defendida por Vedel. La intención del legislador guatemalteco pudo ser tecnificar los medios de impugnación y establecer seguridad jurídica, tardíamente a partir de 1997.

CAPÍTULO IV

4. Creación de una ley uniforme de procedimientos administrativos

Creo necesaria la creación de una ley que uniforme los procedimientos administrativos, de la Administración Pública guatemalteca, debido a que los órganos con facultades de aplicar sus propias normativas, en algunas ocasiones permiten que sus resoluciones frenen el principio de celeridad procesal y juridicidad de las actuaciones, mismas que generan descontento e incredulidad en la imparcialidad de las resoluciones que originaron el conflicto de intereses, por medio del cual se invocaron recursos idóneos y los mismos fueron rechazados, basándose en la discrecionalidad de algunos órganos en la forma de resolución de sus procedimientos administrativos. Tomando en consideración que es necesario dar a conocer el precedente de la regulación vigente en materia de recursos administrativos, es necesario dar a conocer la ley anterior: Ley de lo Contencioso Administrativo de 1936, contenida en el Decreto Gubernativo Número 1881 y sus reformas.

4.1. Antecedentes

La Ley de lo Contencioso Administrativo referida, fue emitida el veintiocho de septiembre de mil novecientos treinta y seis, durante el régimen de facto del Jefe de Estado Jorge Ubico. Esta disposición jurídica regulaba lo concerniente a los recursos administrativos y el recurso de lo contencioso-administrativo.

En lo relativo a los recursos administrativos, en su Artículo 7 contemplaba los siguientes: revocatoria y reposición. Los citados recursos administrativos se aplicaban en la administración centralizada del Estado, es decir, los ministerios. En la administración descentralizada y autónoma, en

dicha materia, se regían por sus leyes orgánicas o reglamentos y a falta éstos se aplicaba la Ley de lo Contencioso Administrativo de 1936.

Durante la vigencia de la citada ley, se realizaron investigaciones relativas a los recursos administrativos.

En 1989 se realiza una recopilación de las normas que regulaban los recursos administrativos en la administración centralizada, desconcentrada, descentralizada y autónoma de Guatemala.

Del estudio de lo anterior, se concluye que es evidente la impostergable necesidad de promulgar una nueva ley, que regulara de forma común y general los recursos administrativos, que tuviera como objetivo asegurar los principios de uniformidad, sencillez, claridad, celeridad, economía, eficacia, satisfacción del bien común, y que garantizará la libertad, legalidad y juridicidad, mediante el respeto debido a la prevalencia de la Constitución Política de la República de Guatemala como Ley Suprema y la jerarquía de las leyes.

De esta manera, se propone un Anteproyecto de Ley General de Procedimientos Administrativos, que regulaba lo relativo a los actos, el procedimiento y los recursos administrativos, además de la acción de lesividad.

Luego de estudiar los recursos administrativos regulados por las leyes orgánicas de las citadas entidades, se dice que: “Es muy conveniente una unificación sistemática y técnica, en materia de recursos administrativos utilizados ante las entidades autónomas y descentralizadas sobre terminología, categorías y plazos...”. Con el propósito de conseguir lo referido, en la investigación se dice que: “Se hace necesario que en forma general se aplique en la administración... los recursos de revocatoria, reposición y apelación, como únicos medios de defensa...”.

En 1996, el Congreso de la República de Guatemala emite la Ley de lo Contencioso Administrativo actual, contenida en el Decreto 119-96, y para el efecto consideró lo siguiente:

“Que es necesario actualizar la legislación en materia de contencioso administrativo, con el objeto de estructurar un proceso que, a la vez que garantice los derechos de los administrados, asegure la efectiva tutela administrativa y jurisdiccional de la juridicidad de todos los actos de administración pública, asegurando los derechos de defensa en particular frente a la administración, desarrollando los principios constitucionales y reconociendo que el control de la juridicidad de los actos administrativos no debe estar subordinado a la satisfacción de los intereses particulares”.

Con posterioridad a que se decretará la referida ley, este servidor realizó un estudio relacionado con la unificación de los recursos administrativos contenidos en dicha ley, que a la larga fue la motivación para la realización de esta tesis.

Se toman como unidades de análisis a las siguientes leyes:

1. Ley del Servicio Civil,
2. Ley y Reglamento de Clases Pasivas
3. Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala
4. Ley Orgánica de Instituto Nacional de Transformación Agraria
5. Ley Orgánica del Banco de Guatemala,
6. Ley Electoral y de Partidos Políticos
7. Ley de Tránsito, Ley de Gobernación

8. Código Tributario, Código Municipal
9. Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas
10. Ley de lo Contencioso Administrativo de 1936
11. Ley de Migración
12. Ley de Contrataciones del Estado
13. Código de Salud
14. Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Del cotejo de las unidades de análisis mencionadas con las diferentes denominaciones de recursos administrativos, se concluye que estos recursos creaban cierto desconocimiento en los administrados pues, en cada caso había que avocarse a la ley específica, para saber qué defensa hacer ante una resolución administrativa que nos perjudicara. Por lo que, el derecho de defensa del administrado podía verse afectado por las diversas alternativas que le planteaba la legislación, pues, en un caso regulaba un recurso con un nombre, y al estar ante otra institución, cambiaba de denominación aunque su naturaleza fuera idéntica.

En consecuencia, se expresa que es razonable la medida legislativa, contenida en el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, de unificar los recursos en los diferentes procedimientos administrativos de la administración pública, porque quien se ve afectado en sus derechos es el administrado, y lo único que tiene que establecer es la existencia o no del superior jerárquico, para saber si debe interponer el recurso de revocatoria o reposición.

En tal virtud para concretizar la idea de la necesidad de unificar los diferentes procedimientos administrativos contemplados en los diferentes cuerpos legales que rigen la Administración Pública en Guatemala, se hace la propuesta de crear un nuevo cuerpo legal que se conocerá como la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme".

Esta ley se crea con el propósito de alentar la solución informal de las controversias administrativas de manera que resulte innecesaria la solución formal de los asuntos sometidos ante la dependencia estatal. Dichas dependencias establecerán las reglas y procedimientos que permitan la solución informal de los asuntos sometidos ante su consideración sin menoscabar los derechos que se garantizarán en esta ley.

Las disposiciones de esta ley se interpretarán liberalmente, de forma tal que garanticen que los procedimientos administrativos se efectúen en forma rápida, justa y económica y que aseguren una solución equitativa en los casos bajo la consideración de la dependencia estatal.

4.2. Propuesta de ley

En el contexto de la actividad administrativa, encuentro que dentro de los reglamentos existe una diversidad de procedimientos y en muchos de los casos en base a las diversas controversias derivadas de la Administración Pública centralizada, descentralizada y autónoma guatemalteca en materia de procedimientos; en especial, con lo referente a los recursos administrativos que han creado un problema a los usuarios de la administración, no obstante a lo establecido en el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece que; el ámbito de los recursos administrativos de Revocatoria y Reposición son los únicos medios de impugnación que se pueden presentar en la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma.

Por tal razón creo en la necesidad que la Administración Pública tenga procedimientos unificados por medio de una ley, tanto para la administración centralizada, descentralizada como para la autónoma, sobre la base del Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que las resoluciones de la Administración Pública deben ser emitidas dentro del plazo de treinta días, así como la obligación de notificar a los particulares en dicho plazo, al menos existe la posibilidad que existan procedimientos generales aunque no determinen plazos, pero que el trámite de los mismos sea de manera general. Con base en lo anterior me permito indicar que la trascendencia jurídica del presente trabajo de investigación es conocer la problemática que afrontan los particulares cuando tienen que accionar ante la Administración Pública e ignoran los procedimientos a seguir frente a los procedimientos administrativos, que en lo referente a recursos, no existe unificación en el sentido de la interposición de los recursos frente a resoluciones que se desean confrontar, modificar parcial o totalmente. Y de tal manera evidenciar la trascendencia y necesidad de creación de una Ley de Procedimientos Uniformes para la Administración Pública.

CAPÍTULO V

Presentación

Como ejemplo claro de la discrecionalidad con la que actúan los diversos órganos de Dirección y Administración de las entidades que poseen autonomía administrativa, en la aplicación de soluciones a los diversos conflictos de intereses entre las antes mencionadas y los particulares; quienes a su vez, invocan correctamente una norma preestablecida y las entidades encargadas de resolver conforme a derecho, discrecionalmente resuelven invocar los procedimientos preestablecidos dentro de su ordenamiento jurídico interno, creo oportuno, que en este trabajo de investigación, se pueda evidenciar la sustentación de mi trabajo de tesis así como la trascendencia de su necesidad de creación.

El Consejo Superior Universitario, es el órgano de dirección de la Universidad de San Carlos de Guatemala, como una institución Autónoma, está facultada para crear sus propios reglamentos y estos a su vez contemplan dentro de sus procedimientos los recursos para impugnar parcial o totalmente las resoluciones emanadas del órgano de dirección, estos recursos difieren de lo normado en el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, ejemplo de esta discrecionalidad u omisión justificada para muchos, antojadiza para otros, es en mi opinión motivo de análisis para el presente trabajo de tesis.

5. Análisis de un caso concreto

El Consejo Superior Universitario, es el órgano de dirección de la Universidad de San Carlos de Guatemala, como una institución Autónoma, está facultada para crear sus propios reglamentos y estos a su vez contemplan dentro de sus procedimientos los recursos para impugnar parcial o totalmente las resoluciones emanadas del órgano de dirección, estos recursos difieren de lo normado en el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo,

ejemplo de esta discrecionalidad u omisión justificada para muchos, antojadiza para otros, es en mi opinión motivo de análisis para el presente trabajo de tesis.

5.1. Antecedentes

El Consejo Superior Universitario conoce DICTAMEN DAJ No. 10-2005 de fecha 31 de marzo 2005, de la Dirección de Asuntos jurídicos, relacionada con el Recurso de Revocatoria presentado por el doctor Juan Francisco Pérez, en contra de la resolución del señor Rector contenida en Oficio J Ref. 908-11-2005.

De los antecedentes del caso de mérito se indican:

- 1) El Doctor Juan Francisco Pérez, comparece ante el señor Rector de esta Universidad, a plantear *Recurso de revocatoria*, en contra de la resolución que identifica con el No. Ref. 908-11-2005 de fecha 30 de noviembre de 2005, y que le fuera, dada a conocer el día 30 de noviembre de 2005.
- 2) El Doctor Pérez, expone que manifiesta su inconformidad con dicha resolución, porque no se ajusta a la ley, en virtud que fue electo el 12 de mayo de 2005, por la Asamblea General del Sistema de Estudios de Postgrado, por el período de 2 años de los cuales han transcurrido 6 meses como Coordinador General del Sistema de Estudios de Postgrado de la Universidad.
- 3) Que el día 30 de noviembre de 2005, el señor Rector, dictó un acto donde indica que ya no se renovará dicho contrato del cargo de Coordinador General de Estudios de Postgrado por el cual fue electo en Asamblea General por dos años.
- 4) El accionante cita como fundamento de derecho el Artículo 28 de la Constitución Política de la República; y presenta como pruebas, los siguientes documentos: a) fotocopia legalizada del Acta de la Asamblea General del Sistema de Estudios de Postgrado de fecha 11 de mayo de

2005; b) fotocopia simple del contrato por los primeros 6 meses, firmado por el señor Rector.

- 5) El accionante solicita: a) que se admita el recurso de revocatoria; que se enga como pruebas las ya mencionadas; que se otorgue el recurso de revocatoria; que se le de audiencia a los miembros del Consejo Directivo del Sistema de Estudios de Postgrado; a la Asesoría Jurídica de la Universidad; a la Procuraduría General de la Nación; y que en su oportunidad se declare con lugar el recurso de revocatoria.
- 6) Por medio de providencia 57-06 de fecha 17 de enero de 2006, el señor Secretario General, solicita a Dirección emitir Dictamen DAJ No. 10-2005 de fecha 31 de marzo de 2005, de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con relación al medio de impugnación planteado.
- 7) En virtud de, que no se adjunta al expediente, la resolución impugnada, esta Dirección solicitó a Secretaría General, el documento al cual refiere el accionante, el cual se incorpora al mismo.
- 8) El accionante con fecha 14 de febrero de 2005, presenta ante el Consejo Superior Universitario, un memorial en el cual solicita que el recurso de Revocatoria presentado en contra de la resolución del señor Rector, para que el Consejo Superior Universitario resuelva la inconformidad, y en el que solicita que al resolver se declare improcedente la resolución del señor Rector, con relación a no querer firmar su contrato y que se le fije un tiempo prudencial para firmarlo.
- 9) El accionante en el memorial citado anteriormente, solicita que se tenga por aportadas las pruebas, que acompaña, consistente en la Ref. APCOP 0191.02.05; Ref. APCOP 0117.02.05, Of. (R. C6-O1-2005; Ref. DIGI-OS3-2005 (Folios 1 al 5 de la 2 pieza del expediente).

5.2. Consideraciones legales de la Dirección de Asuntos Jurídicos

En esa oportunidad La Dirección de Asuntos Jurídicos resolvió que de las consideraciones legales que derivan de lo estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Reglamento de Apelaciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Reglamento de Estudios de Postgrado y análisis del expediente de mérito, principalmente que cuando el accionante planteó el recurso en mención (Recurso de revocatoria), recurso que deviene improcedente por no cumplir con todos los requisitos exigidos en la ley de la materia, toda vez que la impugnación va dirigida contra un acto discrecional y no contra una resolución, por lo que se dictamina: Que el recurso de revocatoria, planteado por el doctor Juan Francisco Pérez, en contra del documento identificado como Of. Ref. R. 908-11-2005 de fecha 30 de Noviembre de 2005, emanada del señor Rector, sin entrar a conocer el fondo del Asunto, puede ser rechazado para su trámite, en virtud que no se observaron los requisitos exigidos en el Artículo 11 de la Ley de lo contencioso Administrativo, por los razonamientos expuestos.

5.3. De la resolución en el caso concreto por la comisión de Asuntos Jurídicos

La Comisión de Asuntos Jurídicos del Consejo Superior Universitario, tiene a bien dictaminar sobre el caso del recurso de revocatoria que interpone el doctor Juan Francisco Pérez, en contra de lo resuelto por el Rector de la Universidad, identificada como resolución R.908-1i-2004, en la cual ordenó la no renovación del contrato por el que funge como Director del Sistema de Estudios de Postgrado.

Al conocer del asunto y en vista del dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Universidad, en el que recomienda no darle trámite al recurso de revocatoria planteado, el Consejo acordó someterlo a dictamen de esta

Comisión, cuyo pronunciamiento requerido es exclusivamente sobre la admisibilidad del recurso para su posterior resolución. De manera que a eso se contrae este dictamen.

El dictamen negativo de la Dirección de Asuntos Jurídicos, se fundamenta en dos razonamientos:

1. Que se trata de un acto discrecional del Rector; y,
2. Que el memorial en que se interpone el recurso, no reúne los requisitos de forma propios de estos remedios administrativos.

Con relación al primero, la Comisión estima que el acto impugnado no es discrecional, porque el Reglamento del Sistema de Estudios de Postgrado establece que el Rector designará al Director de acuerdo con la propuesta que le haga la Asamblea del Sistema, lo que constituye un acto reglado y no discrecional; y con respecto al segundo, siendo que la doctrina administrativa aconseja que en los asuntos administrativos, particularmente en la reclamación de los derechos de los administrados, debe ser mínima la exigencia de aspectos de forma, el memorial presentado por el recurrente, de fecha 14 de febrero de 2005, sí reúne los requisitos que prevé la Ley de lo Contencioso Administrativo, de manera que los argumentos esgrimidos son insostenibles.

Con base en los razonamientos anteriores, esta Comisión dictamina a favor de que el recurso de revocatoria presentado por el doctor Juan Francisco Ramírez Alvarado, debe dársele trámite para resolver el fondo del asunto en su oportunidad y de conformidad con la Ley y reglamentos aplicables.

Por la Comisión:

Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana	Dr. René Arturo Villegas Lara
Lic. Mario Alfredo Calderón Herrera	Arq. Pedro Rolando Anleu Díaz
Lic. Jorge Mario Alvarez Quiroz	Dr. Edgar Axel Oliva González
Dr. Leonidas Avila	Dr. Edwin Raúl Castañeda
Sra. Maritza Bosch	Sr. Keneth Estrada
Sr. Estuardo Castañeda Bernal	

5.4. Análisis:

De las investigaciones en torno a los procesos diversos en materia Administrativa dentro de la República de Guatemala y el caso de análisis concreto desarrollado en este trabajo de investigación (Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala), es evidente la discrecionalidad con la que aplican los órganos encargados por obligación de resolver los diversos conflictos de intereses, de una manera parcializada, generando como consecuencia la desvirtuación de uno de los fines fundamentales del Derecho:

La aplicación de la justicia, como el mas puro de los preceptos históricos de nuestra ciencia, generando aspectos obtusos que pueden generar un sentimiento colectivo, socialmente hablando, de incredulidad en el Derecho y como consecuencia, la búsqueda de métodos alternos, fuera de los reglamentados en nuestro ordenamiento jurídico vigente.

El caso antes mencionado es un claro ejemplo de la justificación de este trabajo de tesis, en cuanto se manifiesta expresamente la discrecionalidad de las entidades estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas en la omisión de la aplicabilidad de lo normado en la ley de lo contencioso

administrativo. Como resultado de estas acciones los administrados se enfrentan a diferentes inconveniencias de tipo jurídico, conforme a lo que establece el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que manifiesta que: ***Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma...***

Por otro lado, mientras que las entidades estatales facultadas para crear su propio ordenamiento jurídico y reglamentos constantemente se enfrentan a atrasos intencionados según lo investigado por el autor de la presente tesis.

En virtud de lo anterior se concluye que es necesario crear una ley de procedimientos administrativos uniformes de la administración pública guatemalteca, en virtud de que existe discordancia entre lo contemplado en la Ley de lo Contencioso Administrativo y los demás ordenamientos jurídicos que contemplan recursos de cómo restaurar sus derechos frente a resoluciones, acciones u omisiones de los órganos que dictan las mismas.

CONCLUSIONES

1. Los recursos de revocatoria y reposición son los únicos medios de impugnación ordinarios, contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo vigente en la República de Guatemala.
2. Los recursos de revocatoria y reposición establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo no se aplican con uniformidad en las entidades descentralizadas y autónomas de Guatemala, debido a que en algunas de éstas continúan aplicando sus leyes orgánicas u otras leyes para resolver recursos administrativos, sin tomar en cuenta que el Artículo 17 de la citada ley, derogó tácitamente las disposiciones que contenían medios de impugnación diferentes.
3. Es necesario la creación de una Ley que rija los procesos de manera uniforme dentro de la Administración Pública Guatemalteca, en vista que algunos órganos centralizados, descentralizados y mayormente autónomos, resuelven los conflictos de intereses de manera parcial, procesalmente violatoria y discrecional.
4. La Universidad de San Carlos de Guatemala, dentro de su normativa contempla la existencia de dos recursos, Apelación y Revisión, los cuales no se encuentran de manera uniforme a lo que estipula el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual se suscitan acontecimientos que van en detrimento de los administrados, como se pudo constatar en el estudio del caso concreto, en donde la omisión de aplicación

de regla general en torno a los recursos administrativos, es omitida discrecionalmente, generando atrasos y perjuicios hacia los sujetos inmersos dentro del proceso administrativo.

5. Los recursos administrativos se clasifican en: revocatoria, reposición y recurso, Por lo tanto, cualquier normativa contraria a la estipulada dentro de la Ley de lo Contencioso Administrativo, es nula de pleno derecho, pero mientras no exista una ley que uniforme los procedimientos administrativos, dentro de la Administración Pública y sus órganos centralizados, descentralizados y autónomos, persistirá la incertidumbre y la discrecionalidad para la resolución de conflictos de intereses en la vía administrativa, generando así el descontento por parte de los interponentes de los recursos existentes, influyendolo en la falta de confianza en la justicia como instrumento social de solución pacífica a controversias jurídico administrativas.
6. En Guatemala podemos mencionar algunas de las entidades privilegiadas o que gozan de autonomía para el manejo de sus funciones, entre ellas: El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), los Municipios, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (CRDUR), instituciones que gozan de autonomía administrativa, organizacional, reglamentaria y funcional, pero que deben someterse al imperio de las normas especiales que prevalecen sobre las normas generales.

7. Es necesaria la creación e implementación de una Ley que regule de manera uniforme los procedimientos Administrativos y en especial, lo concerniente a los recursos, que contrarreste la incertidumbre por parte de los sujetos procesales facultados para la utilización de los recursos como medios de reclamo en la restitución de sus derechos.

RECOMENDACIONES

1. Crear la nueva ley de procedimientos administrativos uniformes para hacer de forma sencilla y efectiva la tramitación de los procedimientos ante las entidades estatales y garantizar así la seguridad y certeza jurídica de dichos procesos para los administrados, evitando el irrespeto a las normas preestablecidas y consolidar el estado de derecho.
2. Es necesario que la administración pública y sus órganos centralizados, descentralizados y autónomos cuenten con la incorporación de una asesoría técnica y jurídica destinada para el estudio y trámite de los procedimientos y de los recursos administrativos en las entidades que carecen de ella, para garantizar, la homogenización de los procedimientos administrativos, evitando la discrecionalidad en la aplicación de justicia administrativa.
3. De esta forma, se recomienda a las entidades descentralizadas y autónomas que continúan aplicando recursos administrativos diferentes a los establecidos en el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, someterse a dicha disposición, para que aprendamos que en la medida que tengamos una administración pública ordenada y uniforme se desarrollará una mejor administración y se podrá cumplir con el fin primordial de la administración que es la del bienestar general.

ANEXO

ANEXO

"Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme".

TITULO I

Disposiciones Fundamentales

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La Administración Pública, integrada en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente ley.

Las administraciones Estatales y Municipales, la Contraloría General de Cuentas, ajustarán igualmente sus actividades a la presente ley, en cuanto les sea aplicable.

Artículo 2. Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo.

Artículo 3. Los funcionarios y demás personas que presten servicios en la Administración Pública, están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran.

Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto.

Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, ni obstaculizará la posibilidad de que sean subsanadas las fallas u omisiones. Si el superior jerárquico encontrare fundado el reclamo, impondrá al infractor o infractores la sanción prevista en el artículo 100 de la presente Ley sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 4. En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerara que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de las responsabilidades que le sean imputadas por la omisión o la demora.

La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que dé lugar a que estos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarreará amonestación escrita a los efectos de lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 100 de esta ley.

Artículo 5. A falta de disposición expresa toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pública y que no requiera substanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por este de algún requisito.

Artículo 6. Cuando la administración haya incurrido en mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados y ello acarree daño patrimonial, el funcionario o funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto, además de las sanciones previstas en esta ley, será responsable civilmente por el daño ocasionado a la administración.

Capítulo II

De los Actos Administrativos

Artículo 7. Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública.

Artículo 8. Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán inmediatamente.

Artículo 9. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 10. Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la ley.

Artículo 11. Los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los

administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes.

Artículo 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

Artículo 13. Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dicto la disposición general.

Artículo 14. Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.

Artículo 15. Los decretos son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República y, en su caso, serán refrendados por aquel o aquellos Ministros a quienes corresponda la materia o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros. En el primer caso, el Presidente de la República, cuando a su juicio la importancia del asunto lo requiera, podrá ordenar que sea refrendado además, por otros ministros.

Artículo 16. Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular adoptadas por los ministros por disposición del Presidente de la República o por disposición específica de la ley.

Las resoluciones deben ser suscritas por el ministro respectivo.

Cuando la materia de una resolución corresponda a más de un ministro, deberá ser suscrita por aquellos a quienes concierna el asunto.

Artículo 17. Las decisiones de los órganos de la Administración Pública Centralizada, cuando no les corresponda la forma de decreto o resolución, conforme a los artículos anteriores, tendrán la denominación de orden o providencia administrativa. También, en su caso, podrán adoptar las formas de instrucciones o circulares.

Artículo 18. Todo acto administrativo deberá contener:

1. Nombre del Ministerio u organismo a que pertenece el órgano que emite el acto.
2. Nombre del órgano que emite el acto.
3. Lugar y fecha donde el acto es dictado.
4. Nombre de la persona u órgano a quien va dirigido.
5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.
6. La decisión respectiva, si fuere el caso.
7. Nombre del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia.
8. El sello de la oficina.

El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriban. En el caso de aquellos actos cuya frecuencia lo

justifique, se podrá disponer mediante decreto, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que ofrezcan garantías de seguridad.

Artículo 19. Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

1. Cuando así este expresamente determinado por una norma constitucional u ordinario.
2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la ley.
3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución.
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento lealmente establecido

Artículo 20. Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables.

Artículo 21. Si en los supuestos del artículo precedente, el vicio afectare sólo una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez.

Artículo 22. Se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refiere el Código Civil.

Artículo 23. La condición de interesados la tendrán, también quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo anterior aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo, en tal caso,

apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.

Artículo 24. Por lo que se refiere a sus relaciones con la Administración Pública, las condiciones relativas a la capacidad jurídica de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, salvo disposición expresa de la ley.

Artículo 25. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los administrados podrán hacerse representar y, en tal caso, la administración se entenderá con el representante designado.

Artículo 26. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola a por documento registrado o autenticado.

Artículo 27. La designación de representante no impedirá la intervención ante la Administración Pública a quien se hubiera hecho representar, ni el cumplimiento por este de las obligaciones que exijan su comparecencia personal.

Artículo 28. Los administrados están obligados a facilitar a la Administración Pública la información de que dispongan sobre el asunto de que se trate, cuando ello sea necesario para tomar la decisión correspondiente y les sea solicitada por escrito.

Artículo 29. Los administrados estarán obligados a comparecer a las oficinas públicas cuando sean requeridos, previa notificación hecha por los funcionarios competentes para la tramitación de los asuntos en los cuales aquellos tengan interés.

TÍTULO II

De la Actividad Administrativa

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 30. La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de estos preceptos cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento.

Artículo 31. De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos ministerios o institutos autónomos.

Artículo 32. Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. El administrado podrá adjuntar, en todo caso, al expediente, los escritos que estime necesarios para la aclaración del asunto.

La administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.

Artículo 33. Todas las entidades públicas sometidas a la presente Ley, prepararán y publicarán en el Diario Oficial, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias. Asimismo en todas las dependencias al servicio del público, se informará a éste por los medios adecuados, sobre los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios.

Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso en la tramitación o consideración de su caso.

Artículo 34. En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden en que estos fueron presentados. Sólo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá modificar dicho orden, dejando constancia en el expediente.

Artículo 35. Los órganos administrativos utilizarán procedimientos expeditivos en la tramitación de aquellos asuntos que así lo justifiquen. Cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.

Capítulo II

De las Inhibiciones

Artículo 36. Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:

1. Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. tuvieren interés en el procedimiento.
2. Cuando tuvieren amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento.
3. Cuando hubieren intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieran prejuzgar ya la resolución del asunto, o, tratándose de un recurso administrativo, que

hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración.

4. Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto.

Quedan exceptuados de esta disposición los funcionarios que tengan a su cargo la expedición de certificados adoptados en serie o conformen a modelos preestablecidos, de modo que les resulte en extremo difícil advertir la existencia de causas de inhibición.

Artículo 37. El funcionario, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a aquel en que comenzó a conocer del asunto o en que sobrevino la causal, deberá plantear su inhibición en escrito razonado, y remitir, sin retardo, el expediente a su superior jerárquico.

Artículo 38. El funcionario superior, dentro de los diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del expediente, deberá decidir, sin mas trámites, si es procedente o no la inhibición.

En el primer caso, el superior designará, en la misma decisión, un funcionario de igual jerarquía que conozca del asunto y, al efecto, le remitirá el expediente sin retardo alguno.

En caso de que no existiere funcionario de igual jerarquía al que se hubiere inhibido, designará un funcionario ad-hoc.

En caso de que no aceptara la inhibición, devolverá el expediente al funcionario inhibido, quien continuara conociendo del asunto.

Artículo 39. El funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse un asunto podrá ordenar de oficio o a instancia de los interesados, a los

funcionarios incurso en las causales señaladas en el artículo 36 que se abstengan de toda intervención en el procedimiento, designando en el mismo acto al funcionario que deba continuar conociendo del expediente.

Artículo 40. El funcionario que se haya inhibido prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiese encomendado la resolución del asunto.

Capítulo III

De los Términos y Plazos

Artículo 41. Los términos o plazos establecidos en esta y en otras leyes relativas a la materia objeto de la presente, obligan por igual, y sin necesidad de apremio, tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Artículo 42. Los términos o plazos se contarán siempre a partir del día siguiente de aquel en que tenga lugar la notificación o publicación. En los términos o plazos que vengán establecidos por días, se computarán exclusivamente los días hábiles, salvo disposición en contrario.

Se entenderá por días hábiles, a los efectos de esta Ley, los días laborables de acuerdo con el calendario de la Administración Pública.

Los términos y plazos que se fijaren por meses o años, concluirán en día igual al de la fecha del acto del mes o año que corresponda para completar el número de meses o años fijados en el lapso.

El lapso que, según la regla anterior, debiera cumplirse en un día de que carezca el mes, se entenderá vencido el último de ese mes. Si dicho día fuere inhábil, el término o plazo respectivo expirará el primer día hábil siguiente.

Artículo 43. Se entenderá que los administrados han actuado en tiempo hábil cuando los documentos correspondientes fueren remitidos por correo al órgano competente de la administración con anterioridad al vencimiento de los términos y plazos y siempre que haya constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

Capítulo IV

De la Recepción de Documentos

Artículo 44. En los Ministerios, organismos y demás dependencias públicas se llevará un registro de presentación de documentos en el cual se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como de las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades.

La organización y funcionamiento del registro se establecerán en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 45. Los funcionarios del registro que reciban la documentación advertirán a los interesados de las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin que puedan negarse a recibirla.

Artículo 46. Se dará recibo de todo documento presentado y de sus anexos, con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación. Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática del documento que se presente, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro.

TÍTULO III

Del Procedimiento Administrativo

Capítulo I

Del Procedimiento Ordinario

Artículo 47. Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad.

Sección Primera

De la Iniciación del Procedimiento

Artículo 48. El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita.

En el segundo caso, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenarán la apertura del procedimiento y notificará a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos pudieren resultar afectados, concediéndoles un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones.

Artículo 49. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de vecindad o pasaporte.
3. La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes.

4. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud.
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias.
7. La firma de los interesados.

Artículo 50. Cuando en el escrito o solicitud dirigida a la Administración Pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos en el artículo anterior, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones lo notificará al presentante, comunicándole las omisiones o faltas observadas a fin de que en el plazo de quince (15) días proceda a subsanarlos. Si el interesado presentare oportunamente el escrito o solicitud con las correcciones exigidas, y ésta fuere objetada por la administración debido a nuevos errores u omisiones, el solicitante podrá ejercer el recurso jerárquico contra la segunda decisión o bien corregir nuevamente sus documentos conforme a las indicaciones del funcionario.

Sección Segunda

De la Sustanciación del Expediente

Artículo 51. Iniciado el procedimiento se procederá a abrir expediente en el cual se recogerá toda la tramitación a que de lugar el asunto.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen, se anexara copia al expediente.

Artículo 52. Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se

tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias.

Artículo 53. La administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento, del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites.

Artículo 54. La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente, solicitará de las otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto.

Cuando la solicitud provenga del interesado, éste deberá indicar la oficina donde curse la documentación.

Artículo 55. Los documentos, informes y antecedentes a que se refiere el artículo anterior, deberán ser evacuados en el plazo máximo de quince (15) días si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo y de veinte (20) días en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará inmediatamente al requeriente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

Artículo 56. La omisión de los informes y antecedentes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo disposición expresa en contrario, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

Artículo 57. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de adoptar la decisión.

Artículo 58. Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, Procesal Civil y Mercantil y Código Penal y Procesal Penal o en otras leyes.

Artículo 59. Los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo. Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado.

Sección Tercera

De la Terminación del Procedimiento

Artículo 60. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acuerde.

La prórroga o prórrogas no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses.

Artículo 61. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente del recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio.

Artículo 62. El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Artículo 63. El procedimiento se entenderá terminado por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia. El desistimiento deberá formularse por escrito. En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes.

El funcionario que conozca del asunto formalizará el desistimiento por auto escrito y ordenará el archivo del expediente.

Artículo 64. Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado.

Vencido el plazo sin que el interesado hubiere reactivado el procedimiento, el funcionario procederá a declarar la perención.

Artículo 65. La declaratoria de perención de un procedimiento no extingue los derechos y acciones del interesado y tampoco interrumpe el término de la prescripción de aquellos.

Artículo 66. No obstante el desistimiento o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican.

Capítulo II

Del Procedimiento Sumario

Artículo 67. Cuando la administración lo estime conveniente, podrá seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. El procedimiento sumario se iniciará de oficio y deberá concluir en el término de treinta (30) días.

Artículo 68. Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico inmediato y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto así lo exigiere.

Artículo 69. En el procedimiento sumario la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto.

Capítulo III

Del Procedimiento en Casos de Prescripción

Artículo 70. Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes.

La interrupción y suspensión de los plazos de prescripción se rigen por el Código Procesal Civil y Mercantil.

Artículo 71. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando la prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto procederá, en el término de treinta (30) días, a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuese el caso, y a decidir lo pertinente.

Capítulo IV

De la Publicación y Notificación de los Actos Administrativos

Artículo 72. Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en el Diario Oficial por el organismo que tome la decisión.

Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración.

También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la ley.

Artículo 73. Se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

Artículo 74. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto.

Artículo 75. La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de vecindad de la persona que la reciba.

Artículo 76. Cuando resulte impracticable la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto en el diario de mayor circulación y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15)

días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa.

Artículo 77. Si sobre la base de información errónea, contenida en la notificación, el interesado hubiere intentado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden para interponer el recurso apropiado.

Capítulo V

De la Ejecución de los Actos Administrativos

Artículo 78. Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos.

Artículo 79. La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia administración salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial.

Artículo 80. La ejecución forzosa de actos por la administración se llevará a cabo conforme a las normas siguientes:

1. Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, se procederá a la ejecución, bien por la administración o por la persona que esta designe, a costa del obligado.
2. Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resistiere a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía y, en el caso de que persista en el incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a

las que se le hubieran aplicado, concediéndole un plazo razonable, a juicio de la administración, para que cumpla lo ordenado. Cada multa podrá tener un monto de hasta mil quetzales (Q 1000.00), salvo que otra ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta.

TÍTULO IV

De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa

Capítulo I

De la Revisión de Oficio

Artículo 81. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Artículo 82. Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico.

Artículo 83. La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

Artículo 84. La administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido en la configuración de los actos administrativos.

Capítulo II

De los Recursos Administrativos

Sección Primera

Disposiciones Generales

Artículo 85. Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos.

Artículo 86. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito y en el se observarán los extremos exigidos por el artículo 49.

El recurso que no llenare los requisitos exigidos, no será admitido. Esta decisión deberá ser motivada y notificada al interesado.

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Artículo 87. La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que consideren suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia de la caución aceptada.

Artículo 88. Ningún órgano podrá resolver, por delegación, los recursos intentados contra sus propias decisiones.

Artículo 89. El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados.

Artículo 90. El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables.

Artículo 91. El recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio Ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

Artículo 92. Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir.

Artículo 93. La vía contencioso administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, estos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes.

Sección Segunda

Del Recurso de Reconsideración

Artículo 94. El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los

quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dicto. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

Sección Tercera

Del Recurso Jerárquico

Artículo 95. El recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración. El interesado podrá, dentro de los quince (15) días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior, interponer el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro.

Artículo 96. El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la ley.

Sección Cuarta

Del Recurso de Revisión

Artículo 97. El recurso de revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente.

2. Cuando en la resolución hubieren influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.
3. Cuando la resolución hubiese sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia judicial, definitivamente firme.

Artículo 98. El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo anterior, o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del mismo artículo.

Artículo 99. El recurso de revisión será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su presentación.

TITULO V

De las Sanciones

Artículo 100. El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo, establecido en la presente Ley, será sancionado con multa entre el cinco por ciento (5%) y el cincuenta por ciento (50%) de su remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta.

Artículo 101. La sanción prevista en el artículo anterior se aplicará sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a que haya lugar.

Artículo 102. Para la imposición de las multas señaladas en esta Ley se seguirá el procedimiento establecido al efecto por el Código Tributario, en cuanto sea aplicable.

Artículo 103. La multa prevista en el artículo 100 será aplicada por el Ministro respectivo. Los superiores inmediatos del sancionado deberán iniciar el procedimiento para la aplicación de la multa, so pena de incurrir en falta grave que se castigará.

Artículo 104. Las sanciones establecidas en esta Ley se aplicarán mediante resolución motivada.

Artículo 105. Las resoluciones que impongan multas podrán ser recurridas en reconsideración, dentro de los quince (15) días siguientes a su publicación o notificación. El recurso será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes. Contra la decisión del Ministro se podrá recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

Artículo 106. De la aplicación de la presente Ley quedan excluidos los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado.

TITULO VI

Disposiciones Transitorias

Artículo 107. En los procedimientos administrativos iniciados antes de la fecha de vigencia de esta Ley, se aplicarán los plazos de la misma a partir de dicha fecha, si con ello se reduce la duración del trámite.

Artículo 108. La presente Ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación en el Diario Oficial de la República. Dentro de dicho lapso, el Ejecutivo dictará los reglamentos y disposiciones a que hubiere lugar y adoptará las medidas administrativas necesarias para la mejor aplicación de aquella.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GENDIN, y BLANCO, Sabino. **Derecho administrativo**. 4 tomos. Barcelona, España. Editorial Bosch. 1,963.

BIELSA, Rafael. La función pública, caracteres políticos y jurídicos. **La moralidad administrativa**. Buenos Aires, Argentina. Editorial Roque de Palma. 1,972.

BIELSA, Rafael. **Principios de derecho administrativo**. 3ª. Edición. Buenos Aires Argentina. Editorial de Palma. 1,963.

CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala. Editorial Fénix. 2,003.

CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala. Editorial Fénix. 2,003.

CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala. Editorial Fénix. 2,001.

CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. **Derecho administrativo guatemalteco**. México. Editorial Porrúa. 2,004.

CALDERÓN MORALES, Hugo Aroldo. **El silencio administrativo y sus efectos en Guatemala**. Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias

Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala.
Guatemala, (s.e) 1,984.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. INAP.
Guatemala, (s.e) 1,990.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, **Real academia española**,
vigésima segunda edición. Madrid, España. Editorial Espasa Calpe, S. A.
2,001.

DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, Guillermo Cabanellas de Torres,
nueva edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo
Cabanellas de las Cuevas. Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta S.
R. L. 1,993.

DICTAMEN DE LA COMISION DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. Dictamen DAJ. No.
10-2005, de fecha 31 de marzo de 2,005, relacionado con el recurso de
revocatoria presentado por el doctor Juan Francisco Pérez, en contra de
la resolución del señor Rector de la Universidad de San Carlos de
Guatemala, contenida en oficio J Ref. 908-11-2,005.

DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. 6 tomos. 2ª. Edición. Buenos
Aires, Argentina. Editorial Plus Ultra. 1,974.

DRÓMI, José Roberto. Instituciones del derecho administrativo. Buenos Aires, Argentina. Editorial de Palma. 1,973.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México, D. F. Editorial Porrúa. 1,985.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Sistemas de organización en la administración pública. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, (s.e.) 1,992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **La relación funcional**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, (s.e.) 1,992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala, (s.e.) 1,992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los servicios públicos y los contratos administrativos**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, (s.e.) 1,992.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho procesal administrativo. 2do. Tomo, Segunda Edición. Madrid, España. Editorial Instituto de Estudios Políticos. 1,966.

LEGISLACIÓN:

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

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

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

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

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

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

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