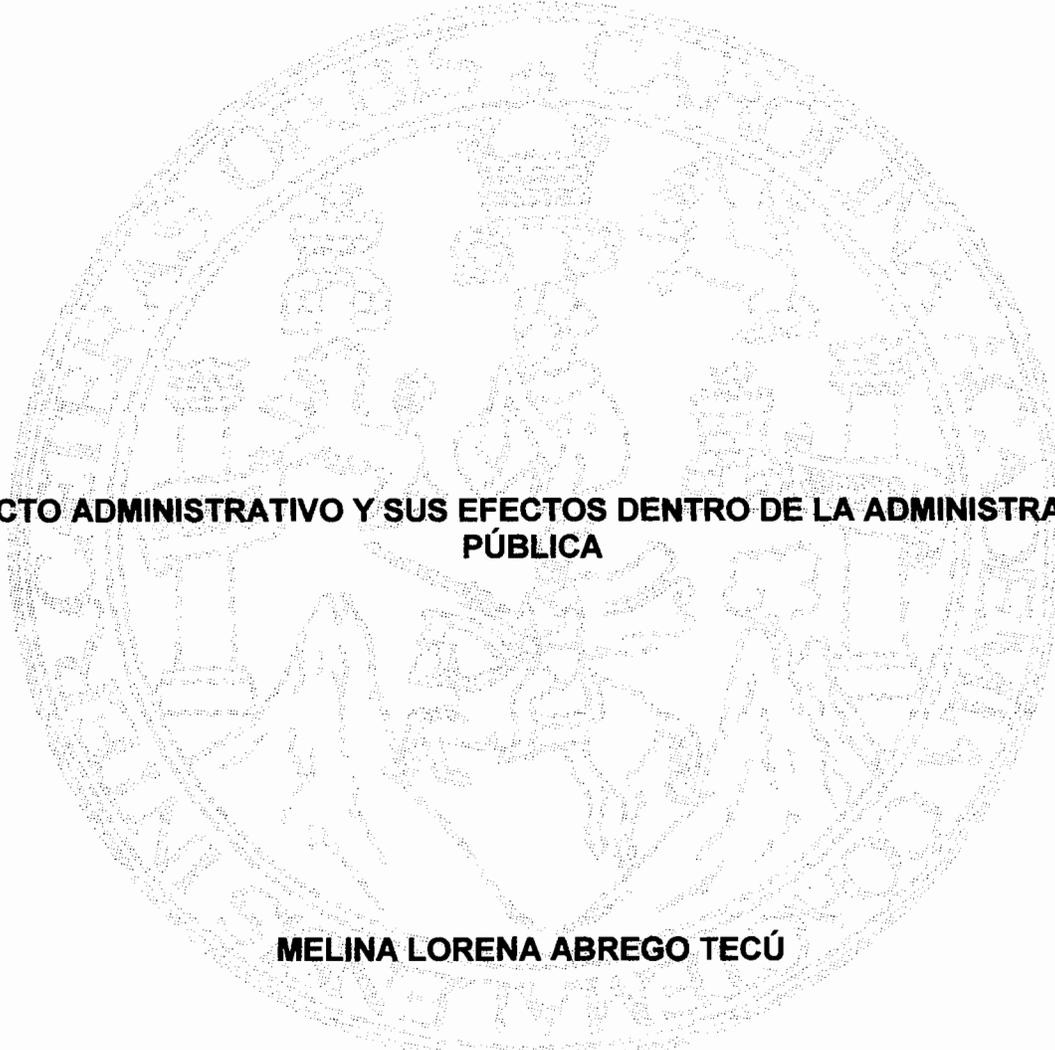


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

MELINA LORENA ABREGO TECÚ

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2012

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

**EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MELINA LORENA ABREGO TECÚ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, Octubre de 2012

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

DECANO: Lic. Avidán Ortíz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Héctor Leonel Mazariegos Gonzáles
Vocal: Licda. Gloria Leticia Pérez Puerto
Secretario: Lic. Ronaldo Amilcar Sandoval Amado

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Aura Marina Chang Contreras
Vocal: Licda. Erick Gustavo Santiago De León
Secretario: Lic. Héctor René Granados Figueroa

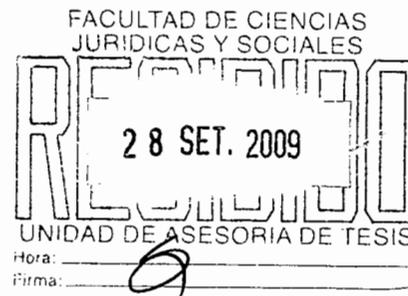
RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Lic. Estuardo Castellanos Venegas
Abogado Y Notario
Bufete Jurídico
Colegiado No. 7,706

Guatemala, 18 de septiembre del 2009

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



Estimado Licenciado:

En cumplimiento de la providencia dictada con fecha treinta y uno de agosto del dos mil nueve, de la Unidad de Asesoría de Tesis de esta Facultad, procedí a ASESORAR el trabajo de tesis de la estudiante **MELINA LORENA ABREGO TECÚ**, intitulado: **"EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"**.

El trabajo antes descrito, es interesante en su contenido, la sustentante se basa en aspectos doctrinarios recientes y los complementa con aspectos legales enmarcados dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Se realiza un análisis tanto de la normativa contenida en La Ley de lo Contencioso Administrativo, el Código Tributario y la Ley del Organismo Judicial, así mismo de la Jurisprudencia vigente. Se enmarca el rigorismo existente en el ámbito de la Administración Pública en relación al acto administrativo, en el diligenciamiento de los expedientes administrativos, así como en la calificación de los recursos administrativos, dichos rigorismos son aplicados en base a las facultades discrecionales que tienen los Funcionarios Públicos lo que provoca violación a los principios constitucionales de petición, igualdad y debido proceso en materia administrativa, tomando en cuenta que la finalidad que debe perseguir la Administración Pública es el bienestar general de la población y lograr el bien común, a través de los mecanismos legales que permitan al Estado y a sus instituciones en estricta aplicación a los mencionados principios constitucionales y se logre una buena administración unificada de los actos y procedimientos.

3ª Avenida 13-62, Zona 1, Guatemala, Guatemala
Teléfonos 2232-7936 y Cel. 5708-6848



Lic. Estuardo Castellanos Venegas
Abogado Y Notario
Bufete Jurídico
Colegiado No. 7,706

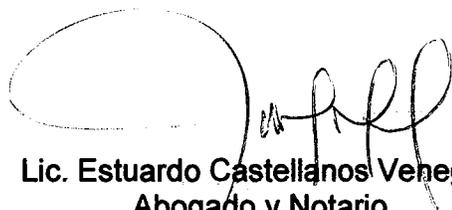
En mi opinión la sustentante brinda un aporte jurídico, como lo es un nuevo enfoque doctrinario y legal relativo a la importancia del acto administrativo, su incidencia dentro de la Administración Pública y la unificación de los procedimientos administrativos para lograr el bien común, así como la violación de los principios de petición, igualdad y debido proceso que sufren los administrados.

Analizando el trabajo de investigación de tesis, determino que en el presente, se ha observado la aplicación científica de los métodos deductivo, inductivo, analítico; las técnicas utilizadas fueron las fuentes directas de información, y como técnica indirecta, la bibliográfica, de análisis y contenido.

Considero que la redacción utilizada, reúne las condiciones exigidas por nuestra Casa de Estudios Superiores, las conclusiones y las recomendaciones son oportunas y la bibliografía utilizada es acorde a la importancia del tema desarrollado.

Por las razones expuestas, me es grato reconocer el mérito del trabajo realizado por la estudiante MELINA LORENA ABREGO TECÚ y la contribución científica que realiza la misma, en consecuencia, considero que la tesis analizada reúne las condiciones necesarias para ser aprobada, de conformidad con el artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Sin otro particular, me es grato suscribirme como su deferente servidor.



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

Lic. Estuardo Castellanos Venegas
ABOGADO Y NOTARIO

3ª Avenida 13-62, Zona 1, Guatemala, Guatemala
Teléfonos 2232-7936 y Cel. 5708-6848

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

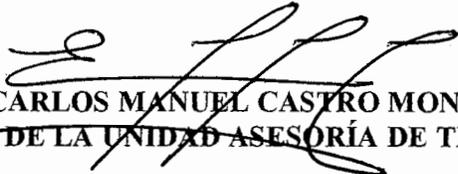
Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) ZULLY MORENO BARBIER, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante MELINA LORENA ABREGO TECÚ, Intitulado: "EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


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

cc.Unidad de Tesis
CMCM/nmmr.

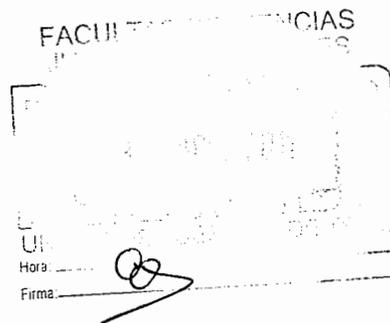




Licda. Zully Moreno Barbier
Abogada y Notaria

Guatemala, 29 de agosto del año 2011

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



Respetable Licenciado:

Le doy a conocer que de acuerdo a resolución emitida por el despacho a su cargo de fecha veintinueve de septiembre del año dos mil nueve, se me nombró revisora de tesis de la bachiller Melina Lorena Abrego Tecú, intitulada: **“EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**. Después de la revisión llevada a cabo, le indico:

- a) La bachiller al desarrollar la tesis empleó un contenido técnico y científico acorde y relacionado con el tema investigado, mediante la obtención de la información jurídica adecuada. También, hizo la utilización correcta del lenguaje apropiado mediante el empleo de los pasos del proceso investigativo.
- b) Durante el desarrollo de la misma, fueron empleados los métodos de investigación siguientes: analítico, con el que se señaló la administración pública guatemalteca; el sintético, estableció sus características; el inductivo, dio a conocer el acto administrativo; y el deductivo, indicó su regulación legal.
- c) Se emplearon las siguientes técnicas de investigación: documental y de fichas bibliográficas, y con las mismas se recopiló la información legal y doctrinaria relacionada con el tema de tesis que se investigó.
- d) La redacción tiene relación con la tesis, y se adapta a los capítulos desarrollados dando a conocer la administración pública, los actos y resoluciones administrativas. La hipótesis formulada, se comprobó al señalar la importancia del proceso en materia administrativa.
- e) En relación a su contenido, la misma señala y determina la importancia del acto administrativo y su incidencia dentro de la administración pública. Los objetivos dieron a conocer lo fundamental de analizar los elementos jurídicos que informan el acto administrativo y la declaración unilateral de voluntad.



Licda. Zully Moreno Barbier
Abogada y Notaria

-
- f) La tesis contribuye científicamente a la ciudadanía guatemalteca y es de útil consulta para estudiantes y profesionales.
- g) Las conclusiones y recomendaciones, fueron redactadas de forma sencilla y constituyen supuestos valederos.
- h) La bibliografía es adecuada y actualizada. A la sustentante le sugerí la necesidad de realizar varias correcciones a su introducción, índice, capítulos y bibliografía, encontrándose de acuerdo en llevar a cabo las correcciones.

La tesis desarrollada por la sustentante cumple efectivamente con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente.

Licda. Zully Moreno Barbier
Ruta 7, edificio Torre 6-42 oficina 204 zona 4
Tel: 47709162
Revisora de Tesis
Colegiada 5552

ZULLY MORENO BARBIER
ABOGADA Y NOTARIA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 4 de septiembre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MELINA LORENA ABREGO TECÚ, titulado EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyc

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario





DEDICATORIA

A DIOS: Ser supremo por darme sabiduría, bendiciones y ser la luz que guía mi camino hacia la culminación de mi carrera profesional.

A MIS PADRES: Celso Abrego Rodas y Josefa Tecú Grave (+) con profundo agradecimiento y amor, por todos sus sacrificios y apoyo.

A MI HIJA: Melani Yohani, por constituirse en la luz de mi camino, mi triunfo es para ella con todo mi amor.

A MIS HERMANOS: Alex, Erick, Joel y Lisandro, por el apoyo brindado, en especial a mi hermana Elsa, por llenarme de fortaleza y cariño.

A MIS SOBRINOS: Estefanía, Alejandro, Guillermo, Juan Carlos, Alejandra y Gabriel que sea para ellos un ejemplo a seguir.

A MIS AMIGOS: Yadi, Angel, Odi, Doris, Abraham, Jessi, Brenda Orellana y a la familia De León Traquizal por sus consejos, cariño, y apoyo incondicional fue posible alcanzar esta meta.



A LA LICENCIADA:

Zully Moreno Barbier, por el apoyo brindado a lo largo de la carrera.

CON CARIÑO:

En especial a la familia Arriaga Morales por su inquebrantable apoyo y por compartir conmigo las penas y alegrías.

A:

La Gloriosa y Tricentenaria Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, sintiéndome orgullosa de ser egresada de la misma.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, mi especial gratitud por permitirme alcanzar dentro de sus aulas el sueño profesional.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El acto administrativo en Guatemala.....	1
1.1. Diferencias del acto administrativo, reglamentos y contratos.....	3
1.2. Clases de actos administrativos.....	6
1.3. Elementos del acto administrativo.....	13
1.4. Forma de los actos administrativos.....	20
1.5. Motivos de justificación de los actos administrativos.....	22
1.6. La notificación.....	25
1.7. Régimen jurídico de los actos presuntos.....	32

CAPÍTULO II

2. Eficacia y validez de los actos administrativos.....	37
2.1. Eficacia.....	37
2.2. Suspensión de la eficacia.....	40
2.3. Validez de lo actos administrativos.....	41
2.4. Actos administrativos nulos y actos anulables.....	42
2.5. Características de la nulidad y de la anulabilidad.....	45
2.6. Revisión de oficio de los actos administrativos.....	46
2.7. Nulidad, inexistencia e imposibilidad.....	47



Pág.

2.8. Clasificación de las nulidades.....	47
2.9. Nulidad absoluta y relativa.....	50

CAPÍTULO III

3. Órganos administrativos y el procedimiento administrativo.....	59
3.1. Clases de órganos administrativos.....	62
3.2. La delegación.....	64
3.3. Avocación.....	65
3.4. Principios fundamentales de la organización administrativa.....	66
3.5. El procedimiento administrativo.....	67
3.6. Fases del procedimiento administrativo.....	71
3.7. Providencias de trámite.....	76
3.8. Audiencia a la Procuraduría General de la Nación.....	79
3.9. Las resoluciones administrativas.....	80
3.10. Ejecución de las resoluciones.....	84
3.11. Medios de ejecución forzosa.....	84
3.12. Principios del procedimiento administrativo.....	85

CAPÍTULO IV

4. El acto administrativo y sus efectos dentro de la administración pública.....	95
4.1. Resoluciones administrativas.....	96
4.2. De los procedimientos administrativos.....	98



	Pág.
4.3. Los recursos administrativos.....	99
4.4. Concepto.....	100
4.5. Resolución.....	102
4.6. Clasificación.....	102
4.7. Los poderes atributivos al funcionario que debe resolver la impugnación.....	102
4.8. Agravios.....	104
4.9. Interposición.....	105
4.10. Sustanciación.....	106
4.11. El recurso de revocatoria.....	107
4.12. Análisis del acto administrativo y sus efectos en la administración pública guatemalteca.....	113
CONCLUSIONES.....	117
RECOMENDACIONES.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	121



INTRODUCCIÓN

El tema de la tesis se seleccionó, debido a la importancia del análisis jurídico de la Ley de lo Contencioso Administrativo contenida en el Decreto 119-96 del Congreso de la República, debido a que en la actualidad no constituye una normativa jurídica que coadyuve en agilizar todos los trámites que conllevan a la emisión del acto administrativo. En materia administrativa, es bien sabido que la burocracia impera sobre la ley, ya sea por desconocimiento de la misma, por la aplicación de criterios discrecionales o sencillamente por intereses de la propia administración pública.

Los objetivos determinaron la importancia de analizar el acto administrativo y sus efectos dentro del ámbito de la administración pública, invocando la responsabilidad del Estado de garantizar a sus administrados la seguridad, la sencillez y la eficacia del trámite para llegar a la emisión del mismo, así como sus efectos jurídicos para asegurar su inmediata ejecución. La Constitución Política de la República de Guatemala garantiza que el acto administrativo únicamente puede ser revisado por el órgano contralor de los actos de la administración pública, siendo éste el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, consecuentemente es el único Tribunal con facultades para suspenderlo, si a su criterio se dan las circunstancias que lo ameriten, pero en la práctica administrativa la interposición de los recursos administrativos o lo que es peor aún, su posible interposición suspende la ejecución del acto, dejando el funcionamiento de la administración en constantes obstaculizaciones, siendo reparables a través de la vía del amparo, lo cual conlleva más gastos al administrado como a la propia

administración pública.

La hipótesis comprobó que en el ámbito de la administración pública no se ejecuta el acto administrativo, sino hasta después de vencido el plazo para interponer los recursos administrativos, hasta que se resuelven éstos o bien hasta que lo ordena el Tribunal de Amparo, lo cual con la normativa ordinaria vigente no debiera ser así. Se emplearon los métodos de investigación analítico, inductivo y deductivo. También se utilizó la técnica de fichas bibliográficas.

Es esencial el análisis del contenido de la Ley de lo Contencioso Administrativo y de la Constitución Política de la República de Guatemala, en relación con las definiciones y plazos que ambas normas señalan para la interpretación del acto administrativo y la forma de impugnación.

El presente trabajo de tesis se dividió en cuatro capítulos: el primero, señala el acto administrativo en Guatemala; el segundo, indica la validez y eficacia de los actos administrativos; el tercero, determina los órganos administrativos y el procedimiento administrativo; y el cuarto, estudia jurídicamente el acto administrativo y sus efectos dentro de la administración pública.



CAPÍTULO I

1. El acto administrativo en Guatemala

La administración pública realiza su actividad a través de los actos administrativos y de las resoluciones administrativas, de la misma manera que la función legislativa se manifiesta y concreta en la elaboración de leyes, y la judicial en la de sentencias.

El acto administrativo es dictado por el funcionario público en el ejercicio de una competencia administrativa, mediante el cual la administración impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control jurisdiccional, como lo es la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de que este por mandato constitucional es el órgano competente para revisar las resoluciones a fin de evitar a los administrados lesiones a sus derechos fundamentales y legales. La normativa legal aplicable es la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente el Artículo 221 y la Ley de lo Contencioso Administrativo contenida en el Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

Los actos administrativos imponen la voluntad del Estado, lo que caracteriza al acto administrativo es que se trata de una declaración unilateral de voluntad, creadora de una situación jurídica, es decir, con efectos imperativos o decisorios, sin perjuicio de ser revisados por la jurisdicción ordinaria. Por ello la jurisprudencia no considera con carácter general las resoluciones administrativas que no son de fondo, informes,

dictámenes, y providencias de trámite etc., porque estas son actuaciones que se dan dentro de un procedimiento, imputables desde luego a la administración pública, pero que no son decisorias, no ponen fin al procedimiento administrativo por consiguiente no son susceptibles de ser impugnadas, y ello se manifiesta por que no tienen acceso directo e independiente ante los tribunales y porque el acto es una declaración de voluntad en donde también se excluyen del concepto las meras ejecuciones materiales de los actos administrativos.

“Los sujetos públicos o privados dentro de la administración pública, se refieren a que, aunque todas las definiciones de acto administrativo dan a entender que el destinatario es un particular, en la actualidad son normales los actos de la administración que tiene por destinatario a otra administración; e incluso están empezando a ser normales las controversias entre administraciones públicas”.¹

El control de la jurisdicción contencioso-administrativa, se refiere a que todos los actos de la administración pública pueden ser revisados por el órgano contralor como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo que hay que excluir aquella actividad de la administración como persona perteneciente al derecho privado en el país, cuyos actos serán posteriormente enjuiciados por los tribunales ordinarios.

¹ Fernández Ramírez, Antonio. **Manual de lo contencioso-administrativo**, pág 89.

Para que exista acto administrativo es preciso que una de las partes sea la administración pública, que exista una petición de fondo, que se ejerza una potestad administrativa, por tanto sometida en su actividad al derecho administrativo y no al derecho privado.

Ahora bien, no debe confundirse acto administrativo con el modo de manifestación de la entera actividad administrativa. El acto administrativo no lo es todo en el derecho administrativo, por lo que debe depurarse su concepto al objeto de diferenciarlo de otros actos jurídicos de la administración pública: los reglamentos y los contratos no son propiamente actos administrativos.

1.1. Diferencias del acto administrativo, reglamentos y contratos

Las diferencias del acto administrativo son las que a continuación se dan a conocer y explican brevemente.

a) Con el reglamento: forma parte del ordenamiento jurídico, en cuanto crea normas jurídicas, el acto es simplemente una aplicación del ordenamiento jurídico a un supuesto determinado.

El reglamento tiene carácter impersonal, mientras que el acto supone una individualización de la norma, suele tener un destinatario concreto, como ejemplo de ello se encuentra el nombramiento o la jubilación de un funcionario.

El reglamento no se consume con el uso que se haga de él, y de un reglamento pueden salir innumerables actos, sin embargo el acto se consume con su cumplimiento, y para un nuevo cumplimiento habrá que dictar un nuevo acto.

La potestad reglamentaria no corresponde más que a aquellos órganos a quienes específicamente se le atribuye el ordenamiento jurídico; en cambio el poder de dictar actos administrativos es una cualidad general de todo órgano de la administración, y de su modo normal de expresarse.

“El reglamento es revocable mediante su derogación, modificación o sustitución, en tanto que el acto está afectado por una serie de límites, en cuanto a la revocación, que impone la ley en garantía de los derechos a que el acto ha podido dar lugar y ello se denomina declaración de lesividad”.²

La ilegalidad del reglamento da lugar siempre a la nulidad de pleno derecho del mismo, mientras que la ilegalidad del acto, como regla general; solamente implica su anulabilidad.

El reglamento y el acto tienen diferente forma de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

² Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**, pág 76.

b) Con los contratos: el acto administrativo es esencialmente un acto unilateral, que emana de la voluntad única de la administración, mientras que los contratos y convenios son el fruto del acuerdo de varias voluntades, entre ellas la administración; se trata por tanto de una declaración bilateral.

Se suelen confundir con acto bilateral el nombramiento de un funcionario, porque para que sea eficaz este acto debe producir todos sus efectos con el nombramiento, y para ello precisa de la toma de posesión por parte del funcionario; pero no por ello se trata de un acuerdo de voluntades, porque el funcionario se adhiere a lo previamente establecido por la administración para esa relación funcional, y no se pacta nada; por tanto es un acto unilateral de la administración que, únicamente como requisito de eficacia, no de validez, precisa de la aceptación por el interesado.

“Para que al acto sea unilateral no es preciso que el órgano sea individual; los actos de la administración son unilaterales porque expresan una sola voluntad, ya que emanan de un órgano individual o colegiado. El acto administrativo es esencialmente un acto unilateral”.³

Tras esta depuración, se podría definir el acto administrativo como acto jurídico unilateral de la administración, distinto del reglamento y consistente en una declaración de voluntad.

³ Badell Madrid, Rafael. **Derecho procesal administrativo**, pág 102.

1.2. Clases de actos administrativos

En la doctrina administrativa una vez que se remiten los reglamentos a la teoría de las fuentes, se clasifican los actos administrativos de varias formas, de entre ellas según sus consecuencias, se señalan las siguientes:

- Porque ponen fin al expediente, o forman parte del mismo sin ser resolutivos, siendo los mismos: definitivos y de trámite.

- Por la necesidad o no de agotar la vía administrativa antes de ir a la jurisdicción contencioso-administrativa, se encuentran: actos que agotan la vía administrativa y actos que no la agotan.

- Por las facultades ejercitadas al dictarlos: actos reglados y discrecionales.

- Por la imposibilidad de impugnarlos tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa: actos firmes y consentidos, y actos confirmatorios.

- Por la forma de afectar a la esfera jurídica de los ciudadanos: actos favorables y de gravamen.

- Según se dirijan a una persona o grupo determinado de personas, o a un grupo indeterminado de personas: actos singulares y actos generales.

- Por la forma de manifestarse: actos expresos y actos presuntos.

- Según que provengan de un solo órgano administrativo o de dos o más órganos: actos simples o actos complejos.

- Según crean, modifiquen o extingan relaciones jurídicas o se limiten a constatar una situación jurídica ya existente: actos constitutivos o declarativos.

- Según que se agote el acto con su ejecución o permanezca en el tiempo: actos de tracto instantáneo y de tracto sucesivo.

Dentro del procedimiento administrativo se producen muchos pasos conducentes a obtener el acto final.

Esos pasos intermedios suelen dar lugar a actos de trámite. El último es el acto definitivo, que se plasma en la resolución.

Los actos de trámite son los llamados en la legislación guatemalteca providencias de trámite que de conformidad con lo establecido en el Artículo cuatro de la Ley de lo Contencioso Administrativo, son aquellas que sirven para diligenciar el expediente, también se encuentran los informes, dictámenes, actos de prueba, propuestas de resolución, etcétera, que documentan el expediente para poder emitirse al final el acto administrativo.

La importancia de la distinción reside en que sólo los definitivos son objeto de control por parte de los administrados y posible revisión a través del recurso contencioso administrativo.

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece en su Artículo 20 que causan estado las resoluciones que decidan el asunto cuando no sean susceptibles de impugnación en la vía administrativa.

Se puede decir entonces que causan estado o agotan la vía administrativa, los actos administrativos que abren la vía jurisdiccional. Los actos que no causan estado o que no agotan la vía administrativa, son aquellos que aún son susceptibles de ser revisados en el seno de la administración, y esto es requisito previo imprescindible para acudir a la vía jurisdiccional.

a) Actos discrecionales y actos reglados: son los que responden a las potestades del mismo nombre. Cuando una administración ostenta una potestad discrecional, quiere decir que dispone de un margen de elección, que le permite hacer o no hacer o elegir entre varias alternativas, pero siempre dentro de los parámetros legales, en aplicación a lo establecido en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que los funcionarios son depositarios de la ley y no superiores a ella y son responsables de su conducta oficial.

Si la legislación establece que la administración puede, ya le está permitiendo la discrecionalidad.

Sin embargo, la discrecionalidad no puede referirse a todo el acto, sino sólo a alguno de sus elementos por lo que la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa no reconoce materias o potestades absolutamente discrecionales; y por tanto, el acto siempre será enjuiciable por vicios de procedimiento, error en los hechos o desviación de poder al usar la potestad discrecional.

En virtud de que en el ámbito de la administración pública los funcionarios están sujetos a la ley y no son superiores a ella, incurriendo en responsabilidad según sea su conducta oficial, es esencial el análisis jurídico de lo anotado de conformidad con lo establecido en la norma constitucional ya citada.

b) Actos firmes y actos confirmatorios: los primeros son aquellos actos que por el transcurso de los plazos establecidos, ya no son susceptibles de impugnación, aunque lo pudieron ser en su momento. Es decir, aquellos actos en los que el interesado ha dejado pasar los plazos que tenía para recurrir, en vía administrativa o en vía judicial, por lo que el acto queda firme e inatacable. Se supone que el interesado consiente el acto.

“Los actos confirmatorios son aquellos que reproducen otros actos dictados anteriormente, y que en su día quedaron firmes. Mediante ellos, se presenta una nueva

solicitud sobre un mismo asunto y una vez que la administración la deniega se intenta recurrir, cosa que en su momento no pudo hacerse”.⁴

Lo que se pretende, es reabrir un debate sobre lo que en su día quedó definitivamente resuelto por no haberse recurrido.

Para llamar confirmatorio a un acto es preciso que no recoja ninguna novedad respecto del anterior, no solamente en cuanto al objeto, sino en cuanto a los recurrentes y al órgano, y además sean idénticas las pretensiones.

c) Actos favorables: los actos favorables son los que amplían la esfera jurídica de los ciudadanos. Se encargan de ampliar la esfera jurídica por cuanto favorecen al ciudadano otorgándole un derecho, una facultad, o liberándole de una carga.

Los actos favorables suponen una ventaja y se identifican con los actos declarativos de derechos y su importancia radica en el procedimiento estricto establecido legalmente para su anulación o revocación, y excepcionalmente pueden ser retroactivos, como ocurre con las concesiones, autorizaciones, aprobaciones, y dispensas.

d) Actos de gravamen: restringen el acto administrativo, imponiendo al ciudadano una obligación, o una carga nueva, o privándole de un derecho o facultad.

⁴ *Ibid*, pág 109.

Los actos de gravamen son los que restringen la libertad o derechos de los individuos, son aquellos que le imponen sanciones al administrado, por ello su procedimiento de producción está protegido con muchas garantías para los ciudadanos, como ocurre en el caso del trámite de audiencia al interesado, que en este caso es inexcusable; y con la motivación del acto al imponer la carga.

Por el contrario, su revocación es muy fácil, con el único límite de que la revocación no sea contraria al interés público, y al principio de igualdad, o suponga una dispensa no permitida por la ley, como ocurre con las expropiaciones, confiscaciones, y sanciones.

e) Actos singulares y generales: según que los interesados sean uno, dos o muchos, es decir, que los destinatarios sean concretos o indeterminados.

El singular no es necesario que tenga un destinatario único, porque puede ir dirigido tanto a una misma persona como a un grupo determinado de personas. Un ejemplo típico de los actos generales es un concurso u oposición.

f) Actos expresos y presuntos: por el modo en que se exterioriza la resolución puede ser expresa, cuando se formaliza por escrito u oralmente. Presunta, cuando no se dice nada. Se remite en este punto al tema del silencio administrativo, que como se verá puede ser positivo, entendiéndose concedido lo que se solicitaba o negativo por lo que se entiende denegada la pretensión. Para el efecto, la legislación guatemalteca reconoce ambos silencios y como ejemplo puede citarse el Código Tributario.

Conviene recordar que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece de modo expreso la obligación de resolver y notificar las resoluciones por parte de la administración, es decir que la administración debe dictar una resolución, formalizada en un documento escrito que debe ser notificado a los interesados, bajo sanción de responsabilidad del órgano administrativo y en caso de no hacerlo así, esa notificación de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo puede hacerse personalmente, citándolos para el efecto o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación.

El plazo que regula la Constitución es de 30 días de agotado el trámite administrativo, pero debe quedar claro que este plazo únicamente se aplicará cuando la ley específica no regula otro plazo.

g) Actos simples y actos complejos: son actos simples los dictados por un mismo órgano. Son actos complejos los dictados por dos o más órganos.

No deben confundirse los actos complejos con los dictados por los órganos colegiados, porque pese a estar integrado por una pluralidad de personas, cuyo voto forma el acto administrativo que se adopte, no manifiesta al exterior una pluralidad de voluntades, sino una sola voluntad, relativa a la del órgano colegiado.

h) Actos constitutivos y actos declarativos: actos constitutivos son los que crean, modifican o extinguen una relación o situación jurídica, como ejemplo de ellos se

encuentra la jubilación del funcionario, por la que se extingue la relación jurídica funcional que se tuvo con la administración. Los actos declarativos son los que se limitan a constatar o acreditar una situación jurídica, sin alterarla ni incidir en ella, y como ejemplo de ellos se encuentra la expedición de un certificado de empadronamiento.

i) Actos de tracto instantáneo y actos de tracto sucesivo: los primeros son los que se agotan con su cumplimiento, como la licencia de obras que se agota con la ejecución de dichas obras. Los segundos son los que permanecen en el tiempo. Así la licencia de transporte es un acto que no se agota, hasta que no cese el funcionamiento del vehículo, es mas puede estarse cambiando vehículo con la autorización respectiva y la licencia continua, pudiendo la administración adecuar la licencia a las nuevas normativas.

1.3. Elementos del acto administrativo

“Los elementos del acto administrativo son aquellos requisitos necesarios para que tal acto pueda existir. Un acto administrativo es un acto jurídico, es decir un hecho no natural que produce efectos jurídicos, y que procede de una administración pública. Este acto puede tener un contenido muy diverso, tal como se indicó en párrafos anteriores”.⁵

⁵ Calderón. **Ob.Cit.**, pág 197.

En él puede distinguirse un elemento subjetivo relativo a la administración competente; uno objetivo, relacionado con el contenido; uno causal, que indica el motivo que induce a dictarlo; y uno teleológico o de fin, que señala que en este tipo de actos jurídicos reviste una especial importancia, y que ha de ser necesariamente la persecución de intereses generales. Lo contrario es la desviación de poder que conduce a la anulabilidad del acto.

a) Elementos subjetivos: son los relativos a los sujetos y pueden ser sujetos activos y sujetos pasivos.

Los primeros son siempre la administración pública que actúa a través de sus órganos, que tienen como titulares a personas físicas, a funcionarios o personal a los servicios de las administraciones.

En cuanto a los sujetos pasivos son los administrados, es decir, aquellos que reciben los efectos favorables o perjudiciales, del acto administrativo.

Pero no siempre es el interesado el sujeto pasivo, así cuando la administración aparece como demandada por el particular ante los tribunales su postura es de sujeto pasivo.

Para que exista acto administrativo, debe emanar de un órgano de la administración en ejercicio de una competencia atribuida por el ordenamiento jurídico.

De conformidad con el ordenamiento jurídico la competencia la ejerce el funcionario, quien además tiene la representación legal del órgano y ejerce mando, esto de conformidad con lo establecido en el Artículo 1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

El fundamento de la competencia de cada órgano, y de su aptitud para dictar actos administrativos, radica en la existencia de una potestad administrativa de la que aquellos actos son su manifestación.

En función de la jerarquía de los órganos, esos asuntos se reparten; lo que lleva, generalmente, a atribuir los asuntos más importantes a los órganos superiores y los de menor importancia a los órganos inferiores. Los inferiores no pueden invadir la esfera de competencia de los superiores,

El vicio de incompetencia siempre provocará la nulidad del acto, cuando lo sea por razón de materia o territorio. La incompetencia jerárquica es siempre relativa, pues es susceptible de convalidación por el superior jerárquico. Si no se convalida se puede anular el acto.

En cuanto a los motivos de nulidad o anulabilidad, surgirán en cuanto a la investidura del funcionario o autoridad. Hay que recordar que lo que perfecciona la condición de funcionario, además del nombramiento, es la toma de posesión. Por lo tanto serán

funcionarios de hecho, los que habiendo sido nombrados no han tomado posesión o bien habiendo sido cesados, continúen dictando actos.

En el sistema administrativo no existe cuestión que paralice en forma incidental el procedimiento, ya que el mismo debe resolverse por el superior jerárquico del funcionario que emitió el acto, y contra su resolución cabrán los recursos pertinentes.

En relación a las reglas de la competencia si una disposición atribuye competencia a una administración sin especificar el órgano, se entiende que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los inferiores siempre que la ley les otorgue competencia.

El ordenamiento jurídico guatemalteco no regula expresamente lo relativo a los casos en los que el órgano se considere incompetente para conocer de determinado asunto, sin embargo tal como ya se indicó anteriormente los funcionarios y empleados públicos, están sujetos a la ley, son depositarios de ella e incurren en responsabilidad al excederse en el ejercicio de sus funciones, ya que se encuentra regulado en el principio de legalidad de las funciones públicas contenido en el Artículo 152 de la Constitución Política de la República, que establece que el ejercicio del poder se encuentra sujeto a las limitaciones señaladas en la Constitución Política y en la ley, lo que significa que la función pública debe estar legalmente establecida con la finalidad de hacer dinámica la toma de decisiones .



Los conflictos de atribuciones solamente podrán suscitarse entre órganos de una misma administración, no relacionados jerárquicamente; y respecto de asuntos sobre los que no se haya dictado aún resolución.

La competencia es irrenunciable por parte del funcionario que la tiene atribuida, aunque se permite la delegación o la avocación, un caso claro de delegación se encuentra en el Decreto 512 del Congreso de la República, que es el caso de la representación legal del Estado, que no necesariamente es el Procurador General de la Nación quien la ejercerá, sino el Presidente de la República, quien tiene la facultad de delegar esa función en otro abogado para casos específicos.

a) Elementos objetivos: los distintos aspectos que se pueden considerar sobre el objeto son:

- El supuesto o presupuesto de hecho.
- El contenido.
- La causa.
- El fin del acto.

“El supuesto de hecho, es la descripción de las circunstancias fácticas, las cuales al aplicarles una norma dan lugar a una o varias consecuencias jurídicas. El presupuesto de hecho de una jubilación sería el que un funcionario hubiera alcanzado la edad fijada por la norma para que aquella se produzca. El de una oposición, el que hubieran plazas libres a cubrir en varios departamentos”⁶

También se le denomina causa o motivo legal, porque la existencia de esa situación recogida por la ley es la causa de que se ejerzan las competencias por parte de la administración.

El acto administrativo consiste en una declaración de voluntad, y tal declaración puede referirse a:

- Al comportamiento del ciudadano, relativo a una multa.
- A un hecho que se certifica.
- A un bien que se expropia, que se transfiere, o que se registra.
- A una situación jurídica que se revisa, y que se interpreta.
- A la propia organización de la administración.

⁶ *Ibid*, pág 202.

El contenido debe ser además:

- Posible: la ley determina la nulidad de pleno derecho de los actos cuyo contenido sea imposible, y como ejemplo de ello se encuentra la imposición de una sanción pecuniaria sin concretar su cuantía o confiscatoria.

b) Lícito: es decir, sobre materia autorizada por la ley.

c) Determinado: es decir cierto, por ejemplo la convocatoria a oposición será de las vacantes existentes en la plantilla más las que puedan producirse hasta que finalice el plazo de presentación de instancias.

Todos los actos tienen un contenido natural que es el que sirve para individualizar el acto, así cuando se habla de expropiación se sabe que se refiere a la transferencia coactiva de la propiedad del particular hacia la administración. También se le llama contenido esencial, porque no puede faltar sin que el acto se desvirtúe.

El contenido implícito es aquel que aunque no esté expresamente recogido por la norma singular, se entiende comprendido en él por estarlo en la regulación legal y el mismo contiene la indemnización o justiprecio en la expropiación, o el derecho a sueldo en el nombramiento de un funcionario.

Consiste en un contenido eventual, que solo se da cuando la administración actúa discrecionalmente.

La causa o el por qué la administración ha dictado ese acto, obedece a dos razones: la causa inmediata que es el fin típico de todos los actos de una misma categoría. Así, en el acto de concesión de un servicio público, la causa jurídica o inmediata es crear a favor del destinatario un nuevo derecho de concesionario.

Es la causa mediata o motivo, que es el fin particular que el sujeto de la administración se propone al realizar un determinado acto, que en el ejemplo anterior sería la de crear un nuevo servicio público, o de hacer más eficiente uno ya existente.

En cuanto al fin, es lo que se propone conseguir el órgano al dictar el acto. Consecuentemente los móviles o fines han de ser siempre públicos, encaminados a conseguir el interés general, o sea el bien común nunca con fines particulares. Cuando una autoridad o funcionario pretende conseguir un fin privado, entonces existe desviación de poder que dará lugar siempre a la anulabilidad del acto administrativo.

1.4. Forma de los actos administrativos

Es el modo de manifestar el acto. Este siempre ha de realizarse siguiendo un procedimiento determinado en la ley. La legislación guatemalteca establece que las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con cita de las

normas legales o reglamentarias en que se fundamenta. La doctrina y la jurisprudencia han venido distinguiendo entre formas de producción, de consignación y de notificación.

La forma de producción tiene como regla general la relacionada con la exigencia de la forma escrita, en contraste con los actos privados y asemejándose más a los actos judiciales, y de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo en la sociedad guatemalteca los expedientes administrativos deben formalizarse por escrito, observando el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite, lo cual hace plena prueba de su existencia, porque crean derechos o deberes para los particulares, con fuerza ejecutoria. Por ello, la forma escrita es una garantía. La forma escrita como garantía mínima, es pues la regla general cuando se trata de resoluciones.

“La forma escrita será inexcusable, cuando una disposición expresa así lo establezca. Y tratándose de actos verbales, la regla general será la forma escrita de constancia cuando se trate de resoluciones”.⁷

En cuanto a la forma de la notificación, la ley prevé la notificación personal citando al interesado para el efecto o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación.

⁷ Badell. **Ob.Cit.**, pág 134.

1.5. Motivos de justificación de los actos administrativos

Como requisito de forma de los actos administrativos, se ha impuesto en determinados casos la exigencia de expresar en el propio acto sus fundamentos, los motivos que lo justifican.

Consisten concretamente en la explicación y enumeración de las razones que han llevado a la administración a dictar el acto administrativo. No solamente el poder ejecutivo debe motivar lo que hace. Las leyes tienen sus exposiciones de motivos, y las sentencias son el ejemplo perfecto de un acto motivado.

La importancia de la motivación, reside en que es la base para un posterior control o fiscalización administrativa o jurisdiccional, debiéndose establecer la necesaria relación de causalidad entre los presupuestos de hecho, el derecho aplicado y la decisión adoptada.

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece que las resoluciones de fondo serán razonadas, atenderán al fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión. No obstante, la misma ley establece que al momento de interponerse el recurso idóneo debe en el memorial cumplirse con ciertos requisitos dentro de otros, la autoridad a quien va dirigido, identificación precisa de la resolución que impugna, lo cual significa que el acto emitido por el funcionario debe por consiguiente ir firmado por el funcionario que lo emitió, y debe además llevar determinado control numérico. Este

último, no es de relevancia pero si los anteriores, en virtud de que para el administrado es elemental saber si el funcionario que emitió la resolución tiene la competencia de conformidad con la ley, de donde se deriva la validez o no del acto, su anulación o su anulabilidad.

Estos actos pueden ser:

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, siendo los mismos los siguientes:

- Los que resuelvan procedimientos de revocatoria, de oficio de actos administrativos, y reclamaciones previas a la vía judicial.
- Los que separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta.
- 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”.⁸

b) Actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, siendo los mismos los siguientes:

- Actos de gravamen: por tanto que restringen la esfera jurídica de los particulares. Son ejemplo de los actos que se consideran limitativos de derechos y por tanto han de ser motivados la denegación de una autorización solicitada por el interesado, siendo la fórmula general el exigir la motivación siempre que se afecte negativamente a la esfera de los particulares.

A este respecto, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que únicamente la iniciación del expediente administrativo es motivada por el interesado, el diligenciamiento subsiguiente será de oficio por parte de la administración pública, en aplicación de los principios de sencillez, celeridad y eficacia del trámite.

El Artículo 28 de la Constitución Política de la República establece la obligación de la administración pública de resolver las peticiones de los administrados sin limitación alguna, lo cual confirma que es la administración pública la que debe motivar los expedientes administrativos.

⁸ *Ibid*, pág 190.

Es importante señalar que de conformidad con el ordenamiento jurídico guatemalteco, o sea la Ley de lo Contencioso Administrativo, el funcionario al momento de resolver debe hacerlo velando por la juridicidad de todo lo actuado, no viéndose limitado a lo que le haya sido expresamente impugnado; o cause agravio al recurrente.

Existen actos que se apartan del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. Puede separarse del criterio seguido en actuaciones precedentes, o del dictamen del órgano consultivo, pero habrá de motivar la resolución. La razón última del precepto es impedir una arbitrariedad encubierta. La ley le obliga a solicitar dictamen, al órgano correspondiente el cual debe ser avalado por la Procuraduría General de la Nación, no obstante la calificación de los dictámenes en la legislación guatemalteca, los cuales son los facultativos, obligatorios y vinculantes, los cuales deben solicitarse antes de resolver.

1.6. La notificación

Es el modo de comunicar a los ciudadanos, personal o colectivamente, la existencia del acto administrativo, lo que constituye un requisito fundamental para la seguridad jurídica, es una condición legal de la que depende la eficacia del acto. La garantía del debido proceso, no sólo se cumple cuando en un proceso se desarrollan los requisitos procedimentales que prevé la ley, así también se le otorga la oportunidad de defensa a las partes de la relación administración pública al administrado, la defensa de la persona y sus derechos son inviolable. Además, tiene aparejada la obligación del

órgano de notificar sus actos y por supuesto si tal acto le es adverso puede dentro de los plazos legales hacer uso de los medios de impugnación regulados en la ley, así el acceso a un debido proceso es una garantía fundamental de las partes de lo cual no puede privársele, comprendiendo así el conjunto de actos y etapas procesales que deben observarse conforme a la ley de lo cual lógicamente no pueden excluirse las notificaciones.

Los principios jurídicos del debido proceso y del derecho de defensa son la garantía que tienen los particulares para asegurarse el derecho de notificación, ya que no puede la administración exigir que cumplan determinado acto administrativo cuando no se les ha notificado de conformidad con la ley. Para el efecto, ya se indicó las formas que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo en cuanto a notificar por parte de la administración pública, por lo que si la notificación se realiza de manera contraria a lo establecido en la ley, tampoco obliga al administrado.

Por lo tanto, la notificación es un deber jurídico del órgano que dictó el acto, que no afecta a la validez del acto pero sí a su eficacia. Es una condición de eficacia del acto, pero además su condición *sine qua non* para proceder a la ejecución del acto mismo.

La propia jurisprudencia, en su abundante tratamiento de las notificaciones, ha recogido la finalidad de la notificación, como el medio de asegurar el verdadero, real e íntegro conocimiento por parte de los destinatarios de los actos administrativos, de su verdadero contenido.

Surge a continuación el problema de determinar su naturaleza jurídica, y concretamente si se encuentra en presencia de un acto administrativo o no. Aceptando su concepto de acto administrativo, la notificación es una declaración de conocimiento, a través de la cual se comunica al interesado una resolución. Es por tanto, un acto administrativo independiente del acto notificado, y de ahí que tenga un contenido propio, como es la exigencia de que consten en ésta los recursos procedentes y las formalidades de su cumplimiento ajenas como se ha dicho al acto notificado; de modo que por tener vida propia e independiente, la anulación de la notificación no tiene por qué afectar al acto primitivo.

El plazo en que debe cursarse la notificación es de 30 días a partir de la fecha en que el acto sea dictado. De conformidad con la Constitución Política de la República, es de hacer notar que la Ley de lo Contencioso Administrativo señala el plazo para resolver, y no así para notificar las resoluciones. Sin embargo, la superación de este plazo por la administración no determina la nulidad de la notificación, porque se trata de una irregularidad no invalidante.

La fecha de la notificación es, en todo caso, la de la efectiva recepción de la misma por el destinatario. Mientras no se tenga constancia de que la ha recibido, no se puede empezar a ejecutar el acto. En cuanto al contenido de la notificación, es muy importante que consten todos los elementos pues en caso contrario la notificación es defectuosa y no produce efecto alguno.

En cuanto a los requisitos de las notificaciones, la Ley de lo Contencioso Administrativo no los contempla, sin embargo se pueden señalar como requisitos objetivos del contenido de toda notificación los siguientes:

- Adjuntar a la cédula de notificación el texto íntegro del acto a notificar.

- Se trata de una exigencia lógica, pues si lo que se pretende es garantizar el conocimiento por parte del interesado de la resolución o acto que le afecta, sólo conociendo íntegramente el contenido del acto podrá éste ejercitar los derechos en defensa de sus intereses.

Con ello, se excluye cualquier posibilidad de una notificación parcial, que normalmente consistiría en la simple notificación del fallo o parte dispositiva del acuerdo. Este requisito adquiere especial relevancia en el caso de las publicaciones.

Pero al establecer la ley con carácter general que el sentido del silencio administrativo sea negativo, con objeto de evitar que los interesados traten de evadirse de las notificaciones para obtener sus pretensiones por silencio, la ley ha previsto que la obligación de la administración de resolver y notificar dentro del plazo máximo de duración de ese procedimiento, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro del acto y además el intento de notificación debidamente acreditado.

El ordenamiento legal guatemalteco no obliga a la administración a indicarle al administrado si el acto es o no definitivo en la vía administrativa. Es decir, si causa estado en la vía administrativa, si agota o no la vía administrativa y por tanto su susceptibilidad de ser recurrido o no en dicha vía.

Tampoco el ordenamiento jurídico guatemalteco le indica al funcionario que señale al administrado el recurso que debe interponer si la resolución fuere adversa a sus intereses.

No obstante a lo anterior, tal como ya se indicó, el acto administrativo es independiente de su notificación, pero para que quede documentado dentro del expediente administrativo el hecho de haber notificado la resolución que resuelve la petición del administrado debe identificarse la cédula de notificación. Sin embargo las notificaciones defectuosas son convalidables, es decir, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución objeto de la notificación, o cuando interponga el recurso procedente.

“Por tanto, la notificación defectuosa solo puede convalidarse si el interesado manifiesta haber conocido la resolución o acto por otros medios, o si interpone el recurso que procede”.⁹

⁹ Riba Trepal, Carlos. **La eficacia temporal del proceso**, pág 78.

De no producirse la subsanación ni darse el interesado por notificado, el acto notificado no adquiere firmeza, por lo que se mantiene indefinidamente la posibilidad de recurrir contra el mismo. Habrá que volver a practicar la notificación si se quiere que el acto produzca todos sus efectos.

En cuanto a los medios de practicar las notificaciones, actualmente junto a la notificación personal es a través de un funcionario o empleado de la administración en aplicación del principio de certeza jurídica, que se permite la notificación por oficio, carta, telegrama y por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado o bien personalmente; esto de conformidad con lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

De ella se desprenden cuatro modalidades de notificaciones:

- Notificación personal.
- Notificación por edictos.
- Publicación.
- Publicación y notificación.

La notificación personal, es la que exige el encuentro entre el agente o funcionario notificador y el destinatario de la resolución. También se permiten las notificaciones por correo postal que ha sido el sistema que ha terminado por imponerse con la técnica de los certificados.

En cuanto al lugar de las notificaciones, en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, se llevarán a cabo en el lugar indicado en la solicitud. Cuando no fuera posible, se hará en cualquier lugar adecuado a tal fin, o sea en el lugar de trabajo y por cualquier medio. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en ese momento, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. La jurisprudencia establece en estos casos que lo fundamental, es poder acreditar fehacientemente que el interesado o su representante la han recibido.

Por ello, no serán válidas las notificaciones cuando no conste en ellas firma alguna que identifique al receptor y el concepto en que éste se hace cargo de la notificación. Si intentada la notificación, ésta fuera rechazada por el interesado o su representante, se hará constar en el expediente, y se tendrá por efectuado el trámite, siguiendo el procedimiento. Se le da el mismo valor que si la hubiera recibido, y empiezan a contar los plazos para recurrir, y la administración puede comenzar a ejecutar el acto en cuestión.

Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente junto con el día y la hora en que se intentó la notificación.

La administración podrá establecer otras formas complementarias, a través de los restantes medios de comunicación, pero que no excluirán la obligación de notificar conforme a lo que establece la ley.

En cuanto a los elementos subjetivos de la notificación, habrá de cursarse por el órgano competente que hubiera dictado el acto administrativo o, en su defecto, por cualquier otro. Por el hecho de que el acto no haya sido notificado por el órgano competente no se pierde la eficacia, y en todo caso existe ante un supuesto de irregularidad formal, carente de trascendencia como para provocar la anulabilidad, aunque se aplicarían los efectos del silencio administrativo.

1.7. Régimen jurídico de los actos presuntos

Se tiene que partir de la base de que la administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación, dentro de plazo. Pues bien, el transcurso de ese plazo sin resolver de forma expresa es lo que origina el acto presunto, de forma que la solicitud puede entenderse estimada o desestimada por silencio administrativo.

Por ello se habla de dos clases de silencio, positivo y negativo, o de actos presuntos positivos o negativos, y es con ellos se legaliza la inactividad de la administración.

El plazo máximo en que la administración debe resolver y notificar, es el que fije la norma que regule ese procedimiento concreto, que en ningún caso excederá de 30 días de finalizado el trámite administrativo, según lo establece La Constitución Política de la República de Guatemala, sin embargo finaliza el trámite del expediente administrativo precisamente con el acto administrativo, entonces debe entenderse en aplicación a la interpretación de la norma que el órgano administrativo debe emitir la resolución y notificarla dentro de los 30 días siguientes al último diligenciamiento previo a resolver.

Si la norma que regula el procedimiento concreto no establece ningún plazo, el plazo máximo que tiene para resolver y notificar la administración será de 30 días hábiles.

Por el transcurso de los plazos sin que la administración dicte resolución expresa, se entenderá desestimada por silencio administrativo la solicitud correspondiente.

Se ha visto además, que con carácter general procederá entender desestimadas por silencio administrativo las solicitudes de los particulares. Así, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que transcurridos treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el Ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tendrá para el efecto de usar la vía



contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso, lo cual da como resultado el silencio administrativo.

El silencio administrativo tiene carácter negativo en:

- Los procedimientos de ejercicio del derecho de petición.
- Los procedimientos cuya estimación tuvieran como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros, facultades relativas al dominio público o al servicio público.

En la doctrina la estimación por silencio administrativo tiene todos los efectos negativos y la consideración de acto administrativo finalizado el procedimiento, hasta tal punto que la resolución expresa posterior a la producción del acto presunto, solamente puede dictarse si es confirmatoria del acto.

La administración solamente puede pronunciarse fuera de plazo cuando la resolución sea confirmatoria del sentido del silencio.

Por el contrario, la desestimación por silencio tiene el solo efecto de permitir a los interesados la interposición del recurso contencioso administrativo, de tal manera que si se dicta resolución después de producido el silencio, ésta puede todavía estimar la petición realizada por el interesado, porque la doctrina señala que en el supuesto de

silencio negativo, la resolución expresa posterior se adoptará por la administración sin vinculación alguna al sentido del silencio. Sin embargo, en la legislación guatemalteca el silencio administrativo produce los siguientes efectos:

- Faculta al administrado a esperar indefinidamente a que se emita el acto administrativo.

- Faculta al administrado a dar por agotada la vía administrativa para el solo efecto de acudir a la vía contenciosa administrativa.

- Faculta al administrado a interponer la acción de amparo para el solo efecto de obligar al órgano administrativo e emitir la resolución que corresponde.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo, se podrán hacer valer tanto ante la administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Estos actos producen efectos desde que vence el plazo máximo que había para dictar y notificar la resolución expresa.

La existencia de estos actos puede acreditarse por cualquier medio de prueba admitido en derecho. El interesado incluso puede solicitar una certificación acreditativa del silencio al órgano que tenía que resolver, el cual se encuentra obligado a hacerlo de conformidad con el derecho de petición que le asiste al administrado y la obligación de resolver de la administración pública. De hecho podría también solicitarse ante la

administración pública para que certifique el expediente administrativo, lo cual serviría de plena prueba en cualquier proceso.

Por otra parte, el procedimiento iniciado de oficio no se presta a la técnica del acto presunto positivo. El silencio aquí será siempre negativo y la administración al igual que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, no está exenta del cumplimiento de la obligación de resolver expresamente.

El silencio administrativo tiene distintos efectos:

- En caso de que no resolviera expresamente, si se trata de procedimientos, que siendo de oficio, se hubieren apersonado los interesados, éstos podrán entender desestimadas sus pretensiones si no resuelve la administración expresamente dentro del plazo.

Si por el contrario, se trata de un procedimiento de oficio del que van a derivar perjuicios para determinadas personas o procedimiento sancionador, la no resolución dentro del plazo supone la prescripción del procedimiento.



CAPÍTULO II

2. Eficacia y validez de los actos administrativos

Por eficacia de los actos administrativos se entiende, la producción de los efectos propios de cada uno, definiendo derechos y creando obligaciones de forma unilateral. Pero en sentido más limitado, la eficacia se suele referir al tiempo o momento a partir del cual el acto administrativo produce esos efectos.

Así el principio de legitimación dentro del ámbito de la administración pública, establece que los actos de la administración pública se presumirán válidos y producirán todos sus efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa o que judicialmente se demuestre su carencia de legitimación.

2.1. Eficacia

La eficacia, es consecuencia del privilegio de auto tutela de la administración, debido a que ella misma tiene potestad para hacer ejecutar sus actos y se desarrolla a través de la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos.

La ejecutividad de los actos, es la cualidad del acto administrativo de producir todos sus efectos desde el momento en que se dictan. La ejecutoriedad es la posibilidad de que los actos puedan ser ejecutados de forma forzosa. La eficacia puede demorarse o

puede adelantarse. La eficacia queda demorada cuando así lo exija el contenido del acto, o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación posterior, por ejemplo la emisión de una licencia de transporte, el acto es válido pero demora su eficacia hasta que se emita la licencia respectiva.

Excepcionalmente puede otorgarse eficacia retroactiva a los actos, cuando se dicten en sustitución de actos anulados los cuales producen efectos favorables al interesado. porque la Constitución Política de la República de Guatemala proclama la irretroactividad de las norma.

Sin embargo, esto se puede lograr precisamente a través de los medios de impugnación, siempre que los supuestos de hecho existieran ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto, y no se lesione con ello derechos o intereses legítimos de otras personas.

“La eficacia del acto queda supeditada a su notificación. A la eficacia se le denomina ejecutividad, y ello en contraposición a la ejecución forzosa que se la llama ejecutoriedad. Se ha dicho que se entiende por ejecutoriedad, la potestad que tiene la administración para ejecutar forzosamente sus actos sin necesidad de recurrir a los tribunales para ello”.¹⁰

¹⁰ Alid Zoppi, Pedro. **Aspectos procedimentales**, pág 90.

Pero no puede hablarse de ejecución forzosa del acto administrativo en contra de la propia administración, es decir, cuando el acto reconoce derechos a los particulares e impone correlativos deberes a la administración. Si ésta no cumple voluntariamente, el administrado no tiene más alternativa que forzar su cumplimiento por la vía judicial.

Por tanto, ejecución forzosa lo es respecto de los actos que han de ser cumplidos por los administrados.

Si el destinatario de un acto administrativo no cumple voluntariamente con la obligación que éste le impone, el acto puede ser ejecutado en forma forzosa por la administración.

Para que esta actividad de ejecución pueda comenzar, es preciso que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico, y que tiene que ser notificada al particular interesado. Entonces, y previo apercibimiento, podrá comenzar la ejecución, salvo cuando se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley. Ello, acorde a los medios de ejecución entre los que puede elegir la administración, respetando siempre el principio de legalidad, y son los siguientes:

- **Apremio sobre el patrimonio:** si hubiera de satisfacerse una cantidad líquida.

- **Ejecución subsidiaria:** cuando se trate de actos que, por no ser personalísimos, puedan ser realizados por persona distinta del obligado.

- **Multa coercitiva:** en la forma y cuantía que precisen las leyes.
- **Ejecución de las multas:** se da en obligaciones personalísimas de hacer, donde no se le pueda exigir por otro medio. Para hacerla efectiva se acudirá al apremio sobre el patrimonio.

2.2. Suspensión de la eficacia

Es de importancia el análisis jurídico de la suspensión de la eficacia del acto administrativo. Cuando los interesados recurren o piden la revisión de un acto, no existe en la vía administrativa la posibilidad de que se suspenda el acto administrativo, antes de que su ejecución haga inútil el posible resultado favorable de la reclamación iniciada. Así, si lo que se impugna es la declaración de demoler una propiedad, mientras se recurre la administración realiza la demolición del edificio, el hecho de darle la razón al particular ya no resuelve nada.

Sin embargo, en nuestro derecho administrativo la regla general es que los recursos administrativos no suspenden el acto impugnado, si no ha sido por una revocatoria de oficio o un contencioso administrativo o bien sea por la vía del amparo.

Se puede, no obstante, solicitar la suspensión por el interesado ya sea por la vía del recurso contencioso administrativo o a través del proceso de amparo, que se concederá cuando la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación, y lo que

se pide es la revisión por causa de nulidad de pleno derecho o violación a derechos garantizados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Obligatoriamente, cuando una disposición de orden jurisdiccional establezca la suspensión, se entenderá concedida la suspensión cuando solicitada por el recurrente, o el órgano jurisdiccional competente así lo decrete, en casos concretos excepcionales ya que así lo establece el Artículo 18 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

2.3. Validez de los actos administrativos

En cuanto a la validez de los actos administrativos desde el momento en que se dictan y son notificados, se tiene que señalar la presunción que admite prueba en contrario en los recursos de los interesados.

La presunción de validez cubre los actos definitivos, pero existen excepciones: las actas de inspección o actos de trámite que gozan de presunción de certeza siempre que el acto refleje la convicción personal del inspector, resultado de su personal y directa comprobación *in situ* de los hechos y se trate de verdaderos servicios de inspección pues en caso contrario tiene el valor de denuncia.

La multa de tráfico impuesta por la autoridad competente goza de presunción de certeza, aunque se trata de un acto de trámite que forma parte del procedimiento sancionador.

Las causas de invalidez de los actos son: nulidad de pleno derecho y anulabilidad. El acto nulo de pleno derecho es aquél, que, por estar afectado de un vicio especialmente grave, no debe producir efecto alguno y si lo produce, puede ser anulado en cualquier momento sin que a esa invalidez pueda oponerse la subsanación del defecto o del transcurso del tiempo.

Pero la regla general es la invalidez o anulabilidad, al disponer la ley que son anulables los actos de la administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, o sea en la mayoría de los casos.

“Los vicios que originan la anulabilidad del acto administrativo son convalidables por confirmación, bien por el transcurso del tiempo establecido para la interposición de los recursos administrativos o por el transcurso de tres años que tiene la administración para declararlo lesivo”.¹¹

2.4. Actos administrativos nulos y actos anulables

La nulidad se produce únicamente cuando así lo dice la ley. El Artículo 4 de la Ley del Organismo Judicial, establece que son nulos de pleno derecho los actos contrarios a las normas imperativas y prohibitivas expresamente.

¹¹ **Ibid**, pág 99.

Así, son nulos los actos administrativos en los casos siguientes:

- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y se denominan derechos y garantías constitucionales.

- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, relativos a la incompetencia territorial o funcional; la incompetencia jerárquica, por el contrario, es susceptible de convalidación.

- Los que tengan un contenido imposible, y que hacen referencia a las cosas o servicios imposibles, como ocurre con el nombramiento de funcionario a una persona fallecida.

- Los que sean constitutivos de infracción penal de delitos o faltas o se dicten como consecuencia de ésta. Este supuesto se refiere a los delitos que puedan cometer las autoridades o el funcionario al dictar un acto administrativo, pues la administración como persona jurídica no puede ser sujeto activo de conductas delictivas. Debe tratarse en todo caso de una conducta tipificada en el Código Penal o en las leyes penales especiales no bastando que el hecho sea una infracción administrativa o disciplinaria.

- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Si se prescinde totalmente del procedimiento

establecido no existe acto, pero también para la jurisprudencia son esenciales, en cuanto a los órganos colegiados.

- Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezcan de los requisitos esenciales para su adquisición.

- Cualquier otro que se establezca en una disposición de rango legal. Así las normas de presupuesto, establecen que son nulos los gastos autorizados por cuantía superior al importe del crédito.

- También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas o reglamentos que vulneren la Constitución Política, las leyes u otras disposiciones de rango superior fundamentadas en el principio de jerarquía normativa).

- Las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

El grado de invalidez aplicable a los reglamentos es por regla general, la nulidad de pleno derecho. Y a las causas o supuestos que determinan la nulidad de pleno derecho de los actos, se suman los supuestos en que la disposición administrativa infrinja la Constitución Política, las leyes u otras disposiciones.

- Las que regulen materias reservadas a la ley y las que establezcan retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

2.5. Características de la nulidad y de la anulabilidad

La nulidad se produce *ipso iure*, es decir no requiere de declaración; sin embargo, la presunción de eficacia de los actos administrativos aconseja que se inste su declaración, bien ante la administración, o bien ante los tribunales. La nulidad se produce con efectos retroactivos.

La anulabilidad requiere de declaración. Una vez que se declara, sus efectos no son retroactivos. La declaración de nulidad produce sus efectos desde que se adopta.

Las acciones para exigirla, en vía administrativa o contencioso-administrativa, se encuentran sometidas a plazos de prescripción.

Produce anulabilidad cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, entendiéndose por ésta última, el uso de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico.

Existen irregularidades que solamente en determinados supuestos, dan lugar a la anulabilidad del acto y el defecto de forma solamente determinará la anulabilidad

cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables; para alcanzar su fin o cuando permita lugar a la indefensión de los interesados.

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas, sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo. La administración no puede admitir una solicitud para oposiciones, una vez finalizado el plazo de presentación de instancias.

2.6. Revisión de oficio de los actos administrativos

Como categorías de la invalidez de los actos administrativos, se encuentran fundamentalmente, la nulidad y la anulabilidad que pueden ponerse de manifiesto por los particulares, a través de los pertinentes recursos, o por la propia administración, a través del procedimiento de la revocatoria de oficio. Es necesario distinguir entre actos nulos y anulables.

“El acto nulo es aquel que carece del algún elemento, presupuesto o requisito, o aquel cuyo contenido es ilícito por atentar contra los principios de orden público, las buenas costumbres, o una o varias normas imperativo. Por nulidad debe entenderse la sanción legal que priva de sus efectos propios a un acto jurídico, en virtud de una causa ya existente al tiempo del otorgamiento del acto”.¹²

¹² Barrios de Angelis, Dante. **Teoría del proceso**, pág 76.

2.7. Nulidad, inexistencia e imposibilidad

La nulidad es una sanción legal que impide que el acto produzca efectos entre las partes, aunque puede ser que los produzca en forma accidental respecto de terceros. La imposibilidad en cambio, implica que el acto plenamente válido entre las partes no producirá efectos respecto de determinadas personas.

Por su parte, la inexistencia se da cuando un determinado acto jurídico carece de alguno de los llamados elementos esenciales que son: sujeto, objeto, forma y causa y fin.

2.8. Clasificación de las nulidades

La clasificación de las nulidades es la siguiente:

a) Nulidades manifiestas y no manifiestas: la nulidad será manifiesta o no manifiesta, según el vicio del acto sea apreciable fácilmente o dependa de una investigación, respectivamente. La nulidad de un acto es manifiesta, cuando la ley expresamente lo ha declarado nulo. Tales actos se reputan nulos aunque su nulidad no haya sido juzgada, siendo ejemplo de ello los actos celebrados por los interdictos declarados, y ellos se encuentran afectos de nulidad manifiesta; en cambio, en los casos de vicios de la voluntad, la nulidad no es manifiesta.

b) Actos nulos y anulables: los primeros son aquellos respecto de los cuales la nulidad es declarada por la ley, sin intervención de órgano alguno, y son aquellos casos en que la imperfección del acto es determinada y existe en igual dosis en todos los actos de la misma especie. Ejemplo de ellos, son los actos jurídicos celebrados por interdictos declarados.

“Son anulables, por el contrario, aquellos actos respecto de los cuales la declaración de nulidad depende de apreciación judicial, y ocurre en los casos en que la imperfección es variable en los actos de la misma especie”.¹³

Son los casos de vicios del consentimiento, donde el perjudicado por el vicio debe probar su existencia.

c) Nulidades absolutas y relativas: la nulidad absoluta se decreta respecto de los actos que afecten el orden público o las buenas costumbres; la relativa, en cambio, es declarada en interés de las partes otorgantes del acto.

Los actos nulos son los siguientes:

- Los llevados a cabo por personas incapaces de ciertos actos o del modo de ejercerlos.

¹³ Ibid, pág 87.

- Los que dependiendo de la autorización del representante, fueran otorgados sin ella.
- Los otorgados por personas a quienes la legislación prohíbe expresamente la celebración de determinados actos incapaces de derecho.
- Los celebrados por personas que hubieren procedido con simulación o fraude.
- Los que tuviere objeto prohibido.
- Los que no guarden la forma exigida por la ley.
- Los que dependieren para su validez de la forma instrumental, si resultaren nulos los respectivos instrumentos.

Los actos anulables son los siguientes:

- Los otorgados por personas faltas de discernimiento.
- Los celebrados por personas cuya incapacidad de derecho impuesta por la ley no fuere conocida al tiempo de la formación del acto.
- Los afectados por vicios de error, dolo, violencia, simulación o fraude.

- Aquellos en que la prohibición del objeto del acto no fuese conocida por la necesidad de alguna investigación de hecho.
- Los que dependieren para su validez de la forma instrumental, si resultaren anulables los respectivos instrumentos.

2.9. Nulidad absoluta y relativa

El código no enumera los casos de nulidad absoluta y relativa, siendo el criterio diferenciador el compromiso del orden público que pueda existir en cada caso.

El acto jurídico es nulo:

- Cuando falta la manifestación de voluntad del agente.
- Cuando se haya practicado por persona absolutamente incapaz.
- Cuando su objeto es física o jurídicamente imposible o cuando sea indeterminable.
- Cuando su fin sea ilícito.
- Cuando adolezca de simulación absoluta.

- Cuando no revista la forma prescrita bajo sanción de nulidad.

- Cuando la ley lo declara nulo.

Por su parte, el Código Civil regula tanto la nulidad absoluta como la relativa, siendo la primera cuando su objeto es contrario al orden público o contrario a las leyes prohibitivas expresas, estos negocios jurídicos no son revalidables por confirmación, sin embargo los negocios que adolecen de nulidad relativa son revalidables por confirmación expresa o bien dando cumplimiento a la obligación con el consentimiento de que existe un vicio que los hace nulos.

Las causales de nulidad son las que a continuación se señalan y explican brevemente:

- a) Cuando falta la manifestación de voluntad del agente: esta primera causal de nulidad esta referida a la circunstancia de que en un determinado supuesto no exista realmente manifestación de voluntad del declarante.

La declaración de voluntad, que es una sola unidad entre la voluntad y la declaración, requiere para su configuración de dos voluntades:

- La voluntad declarada, que es la que aparece expresada en la conducta de la misma declaración, es decir, el contenido del negocio, y, la voluntad de declarar. Esta última importa a su vez dos tipos de voluntades:

- La voluntad del acto externo, esto es, de la conducta en que consiste la propia declaración, y el conocimiento del valor declaratorio de dicha conducta.

b) Cuando se haya practicado por persona absolutamente incapaz: se trata de un supuesto de nulidad por ausencia de un requisito y no de un elemento del acto jurídico, como es la capacidad de ejercicio, que si bien no constituye un elemento, debe concurrir con los elementos para que el acto jurídico sea valido, ya que este tipo de capacidad es un requisito que debe reinar el sujeto, entendido como presupuesto o antecedente del acto jurídico.

c) Cuando su objeto es física o jurídicamente imposible, o cuando sea indeterminable:

La tercera causal de nulidad, se encuentra referida directamente al objeto del acto jurídico, sin embargo, aún cuando se considera que el objeto del acto jurídico debe entenderse como la prestación debida, el mismo no constituye un elemento componente del acto jurídico sino únicamente un presupuesto, antecedente o término de referencia, que sin embargo debe concurrir con el resto de elementos y requisitos para que el acto jurídico sea plenamente válido y eficaz.

En consecuencia, la nulidad por ausencia de ciertos requisitos son de aplicación al objeto del acto jurídico, lo cual es correcto conceptualmente hablando, pues el objeto

entendido como prestación debe reunir determinados requisitos para que el acto jurídico sea válido.

d) Cuando su fin sea ilícito: esta disposición señala que para la validez del acto jurídico se requiere un fin lícito. La causal de nulidad por fin ilícito, deberá entenderse como de aquel negocio jurídico cuya causa, en su aspecto subjetivo, sea ilícita, por contravenir las normas que interesan al orden público o a las buenas costumbres. Se trata, pues, de una causal de nulidad por ausencia del requisito de la licitud, aplicable al fin que constituye uno de los elementos del acto jurídico según el Código Civil.

e) Cuando adolezca de simulación: la simulación consiste en un caso de discrepancia entre la voluntad declarada y la voluntad interna, realizada de común acuerdo entre las partes contratantes, a través del acuerdo simulatorio, con el fin de engañar a terceros. La doctrina distingue dos clases de simulación: la simulación absoluta, en que existe un solo acto jurídico denominado simulado, y la simulación relativa, en que detrás del acto simulado permanece oculto un verdadero acto jurídico que se denomina disimulado, en la medida en que contenga todos sus requisitos de sustancia y forma será siempre válido por ser un acto jurídico verdadero y real que contiene la auténtica voluntad de las partes contratantes.

f) Cuando no revisa la forma prescrita bajo sanción de nulidad: los dos únicos elementos comunes a todo acto jurídico son la declaración de voluntad y la causa. Sin embargo, existen determinados actos jurídicos que además de dichos elementos,

requieren para su formación del cumplimiento de una determinada formalidad, que la ley impone bajo sanción de nulidad, de tal manera que en ausencia de dicha formalidad el acto jurídico será nulo y no producirá ningún efecto jurídico de lo que en abstracto debía producir.

Estos actos jurídicos formales, generalmente son actos jurídicos de derecho familiar o actos jurídicos patrimoniales a título gratuito.

Esta causal de nulidad está bien concebida, pues se trata de un típico caso de nulidad por ausencia de un elemento, en este caso, la forma impuesta por la ley bajo sanción de nulidad.

Lo anterior hace referencia a los supuestos de nulidades textuales o expresas. La doctrina distingue dos tipos de nulidad: nulidades expresas y nulidades tácitas o virtuales.

“Las expresas son aquellas que viven dispuestas manifiestamente por un texto legal, mientras que las nulidades tácitas o virtuales, son aquellas que se producen cuando un determinado acto jurídico contraviene una norma imperativa, el orden público o las buenas costumbres”.¹⁴

¹⁴ Calderón. Ob. Cit., pág 94.

Lo anterior hace referencia directa a los supuestos de las nulidades tácitas, por cuanto se dispone que es nulo el acto jurídico contrario al orden público, las buenas costumbres, o una o varias normas imperativas.

En estos casos, la nulidad viene impuesta no expresamente por la norma legal, sino por el hecho de que el negocio jurídico contraviene uno de los fundamentos o pilares del sistema jurídico.

Las características de la nulidad absoluta son las siguientes:

- No tiene la necesidad de ser declarado nulo por los tribunales.
- Toda persona puede invocar la nulidad.
- El acto no produce efecto alguno.
- La confirmación queda descartada.

La nulidad absoluta no requiere de pronunciamiento judicial y no se requiere pronunciamiento judicial que declare que el acto es nulo. Pero si hubiera disputa entre las partes acerca de si el acto es o no nulo, corresponderá al juez resolver sobre el particular no pronunciando su nulidad, pero si reconociéndola o constatándola.

Las partes pueden considerar como eficaz el acto, y por lo tanto pueden no tener interés en solicitar la declaración judicial de nulidad, sea cual fuere la índole de la nulidad y aun cuando el consentimiento haya faltado totalmente, suponiendo que ello no obstante haya habido cumplimiento del acto.

La nulidad puede ser alegada por todo el que tenga el interés en ella. Esto quiere decir que no precisa que sea una persona perjudicada, la que alegue la nulidad. No es preciso que haya perjuicio con el acto, cuya nulidad es patente, para que se niegue la eficacia y basta que haya interés en que no produzca sus efectos, para justificar la alegación de la nulidad.

Según el Artículo 1302 del Código Civil, la nulidad puede ser declarada de oficio por el juez o bien alegada por quienes tengan interés en el asunto o por el Ministerio Público.

“Son titulares de la acción de nulidad cualquiera de las partes, los que han intervenido en la celebración del acto y los terceros que no han intervenido en la celebración y que estén perjudicados o que pueden verse perjudicados en sus intereses económicos o morales”.¹⁵

El tercero totalmente extraño al acto jurídico, que no ha sido perjudicado ni puede serlo no es beneficiario de la acción de nulidad.

¹⁵ Ibid, pág 104.

La nulidad absoluta trata de amparar no solamente el interés de las partes intervinientes, sino fundamentalmente el social, los actos nulos no pueden subsanarse por confirmación, y las partes no pueden convalidar.

Todo lo concerniente en cuanto a la nulidad o anulabilidad de los actos administrativos se rige supletoriamente por lo establecido en el Código Procesal Civil y Mercantil y lo establecido en la Ley del Organismo Judicial.

Así pues del mismo modo, la administración pública podrá rectificar en cualquier momento de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o de cálculo de singular relevancia en el ámbito tributario existentes en sus actos.



CAPÍTULO III

3. Órganos administrativos y el procedimiento administrativo

El principio de legalidad de las funciones públicas contenido en el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el ejercicio del poder está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la ley, lo que significa que la función pública debe estar debidamente establecida.

Así el Estado de Guatemala observa como se integra la organización pública con personas individuales, su organización es compleja por la cantidad y variedad de instituciones que lo integran, y reposa sobre tres pilares:

- La estructura o esquema de ordenación.
- Las personas físicas que realizan la actividad.
- Los medios materiales precisos.

Pero cuando se habla de organización administrativa se refiere, sobre todo, a una estructura compuesta por organismos. Entre ellos, existe una vinculación permanente que puede ser de dos clases:

- De jerarquía.

- De coordinación.

“La jerarquía supone la estructuración de los órganos en líneas y grados, que culminan en un órgano supremo al que se atribuye en definitiva, la función de dirección y última decisión”.¹⁶

El Decreto 114-97 del Congreso de la República establece en su Artículo 5 que el Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes. Según su función, estos órganos podrán ser deliberativos, consultivos, de control y ejecutivos, al igual que podrán confluir en un órgano administrativo y más de uno de dichos atributos integran el Organismo Ejecutivo, los ministerios, secretarías de la presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa y jerárquicamente dependan de la presidencia de la República.

Entre los organismos del Estado existe coordinación, que no debe confundirse con la subordinación, lo que exige que la actuación de cada órgano se realice teniendo en cuenta o de acuerdo con los demás, de modo que se evite un perjuicio para la organización, o que por el contrario se consiga un mayor beneficio.

¹⁶ Ramírez Archila, Carlos. **Fundamentos procesales y pretensiones contencioso-administrativas**, pág 23.

Los órganos administrativos se definen como unidades administrativas integradas por una esfera de atribuciones, competencias, y un conjunto de medios materiales pertenecientes a un ente público, competencias y medios que son ejercidas y utilizados por una o varias personas que se encuentran adscritas a la unidad. Cada una de estas unidades constituye un órgano.

Corresponde a cada administración pública delimitar, dentro del ámbito de su competencia, las unidades administrativas que configuren los órganos administrativos.

En cuanto a la creación de los órganos administrativos obliga al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Determinación de su forma de integración en la administración pública de que se trate, y su dependencia jerárquica, delimitación de sus funciones y competencias, dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

- No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicidad de otros ya existentes, si al mismo tiempo no se suprimen o restringen las competencias de éstos. En cuanto a la competencia de cada órgano es irrenunciable, y se ejercerá precisamente por los órganos que la tienen expresamente atribuida como propia, con las excepciones de la delegación y la avocación. En la encomienda de gestión, no existe la delegación de firma y la suplencia no altera la titularidad de la competencia.

La titularidad y el ejercicio de la competencia, pueden ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes. Si alguna disposición atribuye una competencia a una administración sin especificar el órgano debe ejercerla, y se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores, competentes por razón de la materia y del territorio, y de existir varios, al superior jerárquico común.

3.1. Clases de órganos administrativos

- a) Atendiendo a la competencia hay que distinguir entre órganos: de competencia general y de competencia especial referentes al Consejo de Ministros y Ministro respectivamente.

- b) Atendiendo al ámbito territorial de la competencia: órganos centrales, con competencia en todo el territorio nacional relativos al Consejo de Ministros; órganos periféricos, con competencia sólo en parte del territorio relativos a la gobernación departamental.

- c) Por las funciones que realizan los organismos estos pueden ser: órganos activos, órganos consultivos, y órganos de control.

d) Por el ente del que forman parte: órganos de la administración del Estado; órganos de la administración de las entidades autónoma y órganos de la administración local.

e) Por su estructura: órganos simples y órganos complejos.

f) Por la necesidad de su existencia: órganos necesarios y órganos facultativos.

Se distingue, por último, entre órganos unipersonales y órganos colegiados, atendiendo a su elemento subjetivo.

Son órganos unipersonales o individuales los que tienen a una persona como titular del mismo.

Son órganos colegiados o colectivos aquellos que están integrados por una pluralidad de personas.

“Los órganos colegiados de las administraciones públicas en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como los compuestos por representaciones de distintas administraciones públicas, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”.¹⁷

¹⁷ **Ibid**, pág 44.



3.2. La delegación

Los miembros de los órganos colegiados no podrán atribuirse las funciones de representación reconocidas al órgano, salvo que expresamente se les haya otorgado por una norma o por acuerdo válidamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano.

En casos de ausencia o enfermedad, y en general, cuando concurra alguna causa justificada, serán sustituidos por los suplentes, acreditándolo ante la secretaria del órgano.

Se podrá delegar el ejercicio de la competencia en otro órgano de la misma administración, aunque no sea jerárquicamente dependiente.

No se pueden delegar las competencias:

- Que se ostentan por delegación.

- Que se ostentan para resolver recursos, en los órganos que precisamente han dictado ese acto que se recurre.

- Que se ostentan para resolver un asunto, una vez que en ese procedimiento se ha dictado ya un informe que era preceptivo.

Sobre determinadas materias, cuando así lo establezca una ley, las resoluciones que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

“La delegación se podrá revocar en cualquier momento por el órgano que la hubiera otorgado. Cuando la competencia pertenece a un órgano colegiado, y para el ejercicio de la misma necesita de un quórum especial, debe delegarla observando dicho quórum. La delegación de la competencia, está últimamente permitida en los procedimientos sancionadores, aunque sigue estando prohibida la delegación de firma en estos mismos procedimientos”.¹⁸

3.3. Avocación

Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto, cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

Si el inferior ostenta la competencia por delegación de un órgano del que no depende jerárquicamente, la avocación solo podrá realizarla éste órgano delegante.

¹⁸ **Badell**, pág 98.

La avocación se realiza mediante acuerdo motivado, que deberá notificarse a los interesados antes de que se dicte resolución. El contenido eventual del acto es aquel que amplía o limita sus efectos y son:

- a) Condición: es la cláusula por la que se subordina el principio o el fin de los efectos de un acto al cumplimiento de un suceso futuro o incierto.

- b) Modo: es una carga específica impuesta a la persona, en cuyo favor se dicta el acto, por la que se le exige un determinado comportamiento del que depende la posibilidad de disfrutar de los beneficios del acto.

3.4. Principios fundamentales de la organización administrativa

- a) Jerarquía: significa que los superiores imparten órdenes a los inferiores a efectos de cumplir con órdenes que les han sido encomendadas. Existe una excepción vertical que reina en toda la organización administrativa: el Presidente de la Nación está exento de la subordinación jerárquica porque es el jerarca máximo y no tiene sobre él ningún superior.

Todos aquellos funcionarios que se encuentran en el mismo nivel, tienen la misma jerarquía. En sentido horizontal, los ministros tienen la misma jerarquía. El principio de la jerarquía sirve para la atribución de tareas y para ejercer el control sobre el

cumplimiento de lo ordenado. Existen funcionarios que, por tanto, están fuera de la jerarquía.

b) Competencia: aptitud legal que tiene un órgano para actuar. Es el conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás. Cuando se crea el órgano, se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer. Competencia no es lo mismo que capacidad. Las personas privadas tienen capacidad, las públicas tienen competencia. En el derecho privado el principio es la presunción de capacidad, hasta tanto se demuestre lo contrario; en el derecho público es a la inversa, un órgano no será competente hasta tanto una norma lo habilite para el cumplimiento de determinada función.

3.5. El procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo es el conjunto de fases o etapas mediante los cuales se persigue concretar la actividad del órgano administrativo, mediante la emisión del acto administrativo para la realización de un fin.

El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo. La actuación de la administración pública requiere seguir una serie de requisitos de fondo y forma, los cuales están plenamente establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo y ello constituye la garantía de los ciudadanos en el sentido de que el actuar de la administración pública es conforme el ordenamiento jurídico y puede

conocerse y fiscalizarse por los ciudadanos de conformidad con el principio de publicidad de los actos de la administración pública garantizados en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siempre y cuando se legitime el interés en el asunto.

El procedimiento administrativo se desarrolla con una serie de garantías constitucionales, tanto para el administrado como para la propia administración pública. Garantías que tiene el ciudadano de que la administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, ya que el funcionario público de conformidad con la Constitución Política de la República, debe basar su actuar en estricto apego a la ley, en virtud de que la normativa establece en el Artículo 154 que los funcionarios públicos, son depositarios de la ley sujetos a ella y jamás superior a la misma, lo cual le garantiza al administrado que el actuar del funcionario debe estar basado en ley, de lo contrario el funcionario o empleado público incurre en responsabilidad la cual puede ser de tipo, administrativo, penal, civil, o de cualquier otra índole.

El procedimiento administrativo está regulado básicamente por las leyes específicas en cada país dentro del derecho administrativo. En la legislación guatemalteca hay diversidad de leyes ordinarias que regulan los procedimientos administrativos, por ejemplo la Ley de Nacionalidad, el Decreto 512 que regula el procedimiento para solicitar dictamen, el Código Tributario que regula el procedimiento para la formulación de ajustes y sanciones por el incumplimiento de las obligaciones tributarias.



Ahora bien, no hay que confundir el procedimiento administrativo con el procedimiento de los medios de impugnación, el cual se encuentra específicamente regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, contenido en el Decreto 119-96 del Congreso de la República, y en el Código Tributario, ambos subordinados a la Constitución Política de la República. Además, Los Ministerios de Estado tienen otras leyes de régimen jurídico y de ámbito administrativo que en buena medida regulan también la materia.

Por último, en muchas ocasiones, además del procedimiento común, hay otros de características especiales para los que la legislación establece normas específicas, por ejemplo el Decreto 512 del Congreso de la República, que regula tanto la función como la competencia del Procurador General de la Nación, quien hoy por hoy es el representante legal del Estado, y quien por mandato constitucional es el órgano asesor y consultor de los organismos del ejecutivo y quien tiene gran relevancia en el actuar de la administración pública.

Dentro de las atribuciones del Procurador General de la Nación está dirigir la institución y en casos específicos a propuesta del Presidente de la República, delegará la representación del Estado, así también puede otorgar poderes para asuntos determinados cuando las circunstancias lo requieran, así como velar por la defensa de los intereses de la nación, frente a particulares, es el órgano que por mandato legal le corresponde la asesoría y consultaría de los Organismos del Estado.



Las características del procedimiento administrativo son las siguientes:

- a) Unidad, en donde se determina que el procedimiento es común para todos los ámbitos de la administración institucional y territorial, sin menoscabo de las competencias autorreguladoras de las mismas.
- b) Eficacia y eficiencia, esto es, capaz de atender adecuadamente sus objetivos y hacerlo de manera ágil y simple.
- c) Agilización en la tramitación de los procedimientos.
- d) Simplificación del sistema de recursos.
- e) Utilización de la tecnología informática, debiendo ser las administraciones públicas impulsoras en el uso de dichos instrumentos.
- f) Coordinación de las diferentes administraciones.

El concepto de interesado en el procedimiento administrativo se encuentra señalado en las normas pertinentes en cada Estado en concreto. El Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo regula la legitimación. Los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo.

Son interesados en el procedimiento administrativo, quienes lo promueven como titulares de derecho o interés legítimo. Los intereses legítimos pueden ser individuales o colectivos.

También es interesado quien, sin haber iniciado el procedimiento, tenga derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. También lo son aquéllos cuyos intereses legítimos individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.

Cuando la condición de interesado se deriva de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

3.6. Fases del procedimiento administrativo

Si bien los procedimientos administrativos en general carecen de fases, en mérito del principio internacional de unidad de vista, se reconocen diversos estadios en su tramitación, que son los siguientes:

a) **Iniciación:** puede ser de oficio y a instancia de parte.

- **De oficio:** por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa, por orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

En la primera resolución, puede 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 continuar con el procedimiento.

- **A instancia de parte:** para estas solicitudes de iniciación del procedimiento, la Ley de lo Contencioso Administrativo no regula ningún requisito específico de realizar dicha solicitud, es más en aplicación del principio de sencillez podría decirse que puede cumplir con los siguientes requisitos:

- **Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo representa y del medio y lugar preferente para notificaciones.** Se podrán acumular varias pretensiones de contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

- **Hechos, razones y petición en donde se concrete con claridad la solicitud.**

- **Lugar y fecha.**

- Firma del solicitante, y no tiene porque ser el interesado puede ser su representante quien acredite la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

- Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

Con respecto a la administración estas deberán:

- Establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes en los procedimientos de resolución numerosa. Además, con respecto a los solicitantes, se establece generalmente que: tienen derecho al correspondiente recibo de los escritos presentados que acrediten la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia donde figure la fecha de presentación anotada por una oficina, y tienen derecho a acompañar al modelo de solicitud los elementos que estimen convenientes, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Respecto al lugar de presentación de las solicitudes, la misma se tiene que llevar a cabo:

- En los registros de los órganos a los que se dirijan.
- En los registros de cualquier órgano administrativo de la administración.

- En las oficinas de correos.

- En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares en el extranjero.

- En cualquier otro registro que establezcan las disposiciones vigentes.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos anteriormente señalados y los exigidos en su caso, por la legislación específica aplicable no los indican, en aplicación de los principios de celeridad y sencillez, se requerirá al interesado para que, en un plazo determinado, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera se archivará su petición previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en la norma aplicable.

“En la legislación comparada, las normas de procedimiento establecen que, iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo podrá ordenar todos aquellos procedimientos de oficio o a instancia de parte que estime oportuno para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello”.¹⁹

Algunas legislaciones establecen que, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente de oficio o a instancia de parte, en los casos de

¹⁹ **Ibid**, pág 134

urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrán adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de ley. En este caso, las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de un plazo posterior 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.

El ordenamiento jurídico guatemalteco no establece tales medidas, sino únicamente puede diligenciarse todo aquello que sea necesario para emitir el acto administrativo, pero no con carácter de medida precautoria.

Por otro lado, 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. En ese orden de ideas, la legislación guatemalteca como ya se

indicó en la fase puramente administrativa no permite tales medidas. Sin embargo, cuando el administrado se siente violado en sus derechos y ha agotado la vía administrativa puede hacer uso del recurso de lo contencioso administrativo y es ahí donde solo el órgano jurisdiccional tiene las facultades para dictar tales medidas precautorias, o suceder el acto administrativo impugnado.

3.7. Providencias de trámite

Las providencias de trámite se hallan conformadas por todas las actuaciones que han de preordenar el desarrollo del procedimiento hasta su finalización, para permitir la realización efectiva del acto administrativo o la resolución de fondo. Como principio que rige esta fase, se encuentra el de impulso de oficio a tenor del cual no es preciso que el administrado solicite el desarrollo del proceso, dado el interés general que anima el procedimiento administrativo.

Igualmente, se halla también presidida por el principio de celeridad, que ha de impregnar todo el procedimiento, a la vez que por el principio de eficacia, coordinándose ambos al exigirse que se acuerden en un sólo acto los trámites que admitan impulso simultáneo, sin precisarse impulso sucesivo.

Siempre que se incumplan los principios aludidos, cabe la reacción del interesado a través de la queja o reclamación, de conformidad con la legislación comparada pero de

conformidad con el derecho interno, estos principios son violados constantemente sin que a los funcionarios o empelados públicos se les deduzcan responsabilidad alguna.

“La instrucción es el conjunto de actos por medio de los cuales se aportan al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios, para que dicte resolución, impulsándose de oficio sin menoscabo del derecho del interesado a proponer lo que convenga a sus intereses, con posibilidad de presentar alegaciones, proponer práctica de pruebas con los informes preceptivos y facultativos correspondientes”.²⁰

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 legales o reglamentariamente establecidos.

Es decir, esta fase del procedimiento se halla presidida por el principio de oficialidad. Esto significa que, aún en el caso que el interesado no aporte los elementos de conocimiento necesarios para el debido conocimiento, la administración debe de oficio procurárselos. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

²⁰ **Ibid**, pág 143.



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.

En la fase puramente administrativa en el diligenciamiento del expediente previo a la emisión del acto administrativo, el administrado en cualquier momento puede aportar prueba sin embargo en la fase puramente de tramitación de los recursos administrativos la prueba debe presentarse al momento de la interposición de estos, existiendo la fase de las diligencias para mejor proveer, mismas que le sirven al funcionario para recabar elementos de juicio para poder tener mejores elementos de juicio al emitir el acto administrativo, sin embargo en el diligenciamiento de los recursos administrativos el funcionario no tiene facultades para enmendar el procedimiento ni para anularlo ya que de conformidad con la Ley del Organismo Judicial esta es únicamente competencia de un órgano jurisdiccional.

3.8. Audiencia a la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación por mandato constitucional, es el órgano asesor y consultor de los órganos del Estado, El Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado y es el representante legal de los menores, incapaces y ausentes cuando estos no tiene representante legal. Ahora bien, previo a la emisión del acto administrativo, los funcionarios públicos tienen la facultad de solicitar todos aquellos elementos de juicio para emitir una mejor opinión, dentro de esos elementos de juicio se encuentran los dictámenes.

La legislación no define ampliamente que es un dictamen, sin embargo en el Decreto 512 del Congreso de la República, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación se indica que un dictamen es la opinión técnica jurídica emitida por un abogado asesor, también indica dicho Decreto que cuando el funcionario necesite un dictamen lo mandará a pedir a su abogado asesor, emitido el dictamen lo enviará a la Procuraduría General de la Nación para su visto bueno, este visto bueno es el aval que El Estado le está otorgando a dicho dictamen en virtud de que como ya quedó asentado, es la Procuraduría General de la Nación el órgano asesor y consultor de los organismos del Estado.

Si el órgano administrativo que necesita el dictamen no tiene abogado asesor, manda a pedir el dictamen directamente a la Procuraduría General de la Nación quien en su



función asesora de los organismos del Estado, se encuentra en la obligación de emitirlo.

Con relación a los dictámenes la doctrina los clasifica, en facultativos, obligatorios y vinculantes; siendo los facultativos aquellos que el funcionario previo a emitir resolución final discrecionalmente puede mandar a pedir dictamen para tener mejores elementos de juicio para resolver; los obligatorios son aquellos que la ley le manda al funcionario a solicitarlos pero no lo obliga a resolver de conformidad a este y los vinculantes son aquellos que la ley obliga al funcionario a pedir el dictamen y a resolver.

Lastimosamente en la administración pública no existe un registro para llevar un control estricto de todos los trámites administrativos, y por ende de los dictámenes que se emiten, y así evidenciar la falta de controles que se dan dentro de la administración pública y el abuso de autoridad de los funcionarios públicos al emitir los dictámenes correspondientes sin contar con el visto bueno de la Procuraduría General de la Nación.

3.9. Las resoluciones administrativas

La administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, esto de conformidad con lo establecido en el Artículo 20 de la Constitución Política de la República de Guatemala y a notificarla. La Ley de lo Contencioso Administrativo establece que las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias en



que se fundamentan, también indica que es prohibido tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal.

Así también establece dicha ley que las resoluciones deben ser notificadas personalmente a los interesados citándolos para el efecto, o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación.

En cuanto a la clasificación de las resoluciones administrativas establece el Artículo 4 de la ley precitada, que serán providencias de trámite y resoluciones de fondo; las de trámite son las que sirven para diligenciar el expediente y las de fondo son las que se pronuncian sobre el fondo de la petición, así también estas últimas tienen como requisitos esenciales que deben ser razonadas, lo cual significa el análisis e integración de normas que debe realizar el funcionario al momento de pronunciarse, dicho análisis debe integrarlo con todas aquellas pruebas que se hayan aportado en el diligenciamiento del expediente y las que mande a recabar ya sea a petición de parte o de oficio; y que deben atender el fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión, al faltar uno de estos requisitos en la resolución final se le estaría violando el principio de legalidad al no cumplirse con normas preestablecidas y al administrado su legítimo derecho de defensa al no darle elementos para poder impugnar.

De conformidad con otras legislaciones, hay supuestos en los que la resolución consiste en la declaración de las circunstancias que concurran en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Esto se produce en los casos de

prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, situaciones jurídicas que en el derecho interno en la fase propiamente administrativa no operan.

Se exceptúan de la obligación de resolver, 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 previo a la administración.

En cuanto a la terminación del procedimiento administrativo se puede dar de la siguiente forma:

- a) Normal: la forma normal de terminación del procedimiento es mediante una resolución que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y otras derivadas del propio expediente. La decisión será motivada en los casos en que proceda.
- b) Anormal: el desistimiento, la renuncia y el abandono son formas de finalización anormal que solo se pueden producir en los procedimientos iniciados a instancia de los particulares.
- c) Desistimiento: el interesado puede desistir de su solicitud siempre y cuando no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. No obstante la administración puede limitar



el desistimiento si la cuestión suscitada en el procedimiento fuera de interés general o conveniente sustanciarla.

El desistimiento no impide al interesado seguir conservando los derechos que le amparan que podrá hacer valer, si lo desea, en otro procedimiento.

d) Renuncia: es igual que el desistimiento, si bien el interesado que renuncia pierde los derechos que le amparan.

e) Por archivo: consiste en la paralización del procedimiento por causa imputable al interesado una vez que la administración le ha advertido de la misma si no realiza actuaciones sustanciales y necesarias y han transcurrido seis meses desde la comunicación.

f) Silencio administrativo: se produce en aquellas situaciones en las que la administración no ha resuelto expresamente y notificado dentro del plazo establecido por la ley especial y si existe no le otorga el plazo de conformidad con lo establecido en el Artículo 28 la Constitución Política de la República de Guatemala.

g) Por convención: la administración pública podrá celebrar acuerdos con personas de derecho público o privado siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias donde no es posible la transacción.

3.10. Ejecución de las resoluciones

Las normas jurídicas suelen establecer la presunción de validez de todos los actos administrativos y, en consecuencia, producen plenos efectos jurídicos. Esto se denomina ejecutividad del acto administrativo. La ejecutividad del acto administrativo es de interés a todos los efectos, pero especialmente cuando los interesados obligados a cumplir el mismo no lo hacen.

3.11. Medios de ejecución forzosa

Las legislaciones establecen que los actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo deben ejecutarse inmediatamente. A tal fin, las leyes establecen distintos medios de ejecución forzosa cuando los particulares no cumplen voluntariamente lo establecido en el acto administrativo.

a) **Apremio sobre el patrimonio:** es el procedimiento de cobro de la administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria. Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos.

b) **Ejecución subsidiaria:** es la realizada por la administración o a través de personas que se determinen por la misma, de actos que voluntariamente no ha hecho el



obligado y no sean personalísimos, es decir, que puedan ser realizados por una persona distinta del obligado, resultando los costos a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

c) **Multa:** es la imposición de multas para obligar al administrado a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas se encuentra reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión directa, o no sea conveniente o cuya ejecución el obligado pudiera encargar a un tercero. Las multas son compatibles con las sanciones administrativas.

d) **Compulsión sobre las personas:** es en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la Ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por Ley. La obligación ha de ser personalísima de hacer, no hacer o dejar de hacer.

3.12. Principios del procedimiento administrativo

Los principios constitucionales que rigen el actuar de los funcionarios públicos son el principio de legalidad y el principio de juridicidad.

a) **Principio de legalidad:** al hacer referencia a los principios constitucionales de la administración pública, queda claro que la administración pública debe actuar y resolver basándose estrictamente en los límites establecidos en la Constitución



Política de la República, leyes y reglamentos, en el interés público, la justicia, la equidad, y los principios generales del derecho.

No es regla general, pero muchas veces estos principios se ignoran por la conducta de las autoridades administrativas, la cual esta sujeta a las responsabilidades que fija la propia Constitución Política y las leyes, ya que dichas responsabilidades pueden ser administrativas, penales, civiles, políticas.

Dentro de la administración pública el funcionario administrativo tal como se indicó anteriormente, resuelve en muchos casos con exceso de autoridad olvidando la regla general que dentro de la administración pública no opera el principio de que lo que no tiene prohibición esta permitido, ya que el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente de su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superior a ella; así también indica el citado Artículo, que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado, es por ello que los actos discrecionales que están facultados a emitir, no deben de reñir con la legalidad, derivada de la Constitución Política de la República, leyes ordinarias y reglamento.

En la administración pública las autoridades que se sujetan a la aplicación de la Constitución Política y demás leyes, renuncian a la discrecionalidad, sin embargo hay muchos funcionarios que consideran que la discrecionalidad es irrenunciable por cuanto su renuncia menoscaba el principio de autoridad, tal es el caso de las

autoridades de las entidades autónomas que no se sujetan a leyes generales con pretexto de su propia autonomía aplicando la simple voluntad del funcionario y muchas veces hasta violando el principio constitucional del debido proceso al administrado.

La discrecionalidad calificada de inevitable la explica la doctrina como un trabajo intelectual que se hace obligadamente previo a tomar decisiones.

El trabajo intelectual se divide en cuatro fases: la interpretación de la ley; el conocimiento de la petición; sometimiento de la petición con la norma jurídica aplicable; y la declaración de voluntad de la organización pública.

- La interpretación de la ley: esta fase se divide en dos etapas, la informativa y la interpretativa. La primera busca, localiza y recaba información sobre la normativa aplicable al caso concreto; la segunda conoce, analiza e integra al caso concreto.

- El conocimiento de la petición: en esta etapa se realizan las preguntas que localizan la solución como cual es el fondo de la petición, si procede acceder o no a la petición; las respuestas están destinadas a construir la base del conocimiento de la petición o de la gestión.

- Sometimiento de la petición con la norma jurídica aplicable: durante el procedimiento administrativo tanto el funcionario como el empleado público están obligados a establecer o comprobar los hechos sometidos a su consideración para establecer el campo de aplicación de la ley.



- Declaración de voluntad de la organización pública: al cumplirse estas fases, el funcionario esta en posesión de formar y declarar la voluntad en la resolución y notificarla al interesado beneficiado o afectado.

Esta etapa llamada intelectual es propia de los abogados, asesores jurídicos, consultores y consejeros jurídicos, no obstante la obligatoriedad de la aplicación del principio de legalidad vale mucho y la formación profesional especializada del asesor consultor. Sin experiencia se dificulta un trabajo intelectual eficiente y efectivo.

Como ya quedó anotado, toda actividad administrativa debe basarse en ley, cualquiera que sea su forma y procedencia constitucional, legal, o reglamentaria.

Las consecuencias de este principio, se dividen en positivas y negativas. Con las consecuencias positivas existe la obligación misma de basarse en el texto de la ley y la observancia fiel de basarse en los límites establecidos en la misma, lo cual garantiza actuaciones y resoluciones imparciales ajustadas a derecho.

“Las consecuencias negativas derivan del excesivo apego a la ley que imponen el deber de resolver conforme al texto de la ley, lo cual lleva una conducta rígida ajena a la justicia administrativa, el bien común y el interés social y los derechos humanos”.²¹

²¹ Ramírez. Ob.Cit., pág 77.

Lo cual muchas veces es derivado de las lagunas de ley que consisten en vacíos y en contradicciones que pueden conducir a la discrecionalidad, la coacción y el uso de la fuerza sin fundamento jurídico.

La violación al principio de legalidad es consecuencia de no acatar las normas jurídicas, la doctrina identifica cinco casos de violación al principio de legalidad:

- El funcionario o empleado público ejecuta actividades y emite resoluciones sin estar fundamentados en ley y muchas veces lamentablemente es por ignorancia de la ley o simplemente por estar mal asesorados, y de ello deriva la importancia de que los asesores de los organismos del Estado no simplemente deben llenar las calidades, sino deben de tener ciertas cualidades tal como se indicó anteriormente como la capacidad y experiencia.
- Los funcionarios o empleados públicos ejecutan actividades y toman decisiones interpretando la ley sin sujetarse a lo establecido en la ley del Organismo Judicial, resolviendo conforme a intereses personales o muchas veces hasta políticos olvidando la norma constitucional ya citada contenida en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Los funcionarios y empleados públicos restringen o amplían el campo de aplicación de la ley. La restricción consiste en la no aplicación de un mandato legal y la ampliación consiste en la aplicación de la ley más allá de lo que el texto mismo indica,

(aplicación *extra lege*) en la administración pública en los casos de restricción o ampliación que se relacionan directamente con los trámites y requisitos en las oficinas públicas ya que en esta se acostumbra modificar los reglamentos o disposiciones internas con fines ajenos al interés público.

- Los funcionarios y empleados públicos se adjudican auto competencia, atribuciones, facultades y funciones no previstas en la ley. Este caso es muy remoto en la administración y ocasionalmente proviene de la ley.

- Los funcionarios y empleados públicos aplican determinada ley manifiestamente improcedente total o parcialmente. Este caso se presenta, generalmente por que muchas veces los funcionarios no están actualizados en cuanto a las reformas de las leyes y al resolver no toman en cuenta las derogatorias, o reformas totales o parciales de las mismas.

La legalidad administrativa persigue tres finalidades:

- La seguridad jurídica de los habitantes del Estado.
- La firmeza jurídica de sus decisiones administrativas.
- La competencia.

En cuanto a la seguridad jurídica de los habitantes del Estado, se consigue a través del cumplimiento de la ley, lo cual suprime la actividad discrecional.

La firmeza jurídica de las decisiones administrativas, está es producto de emitir resoluciones basadas en ley, las actividades y decisiones basadas en ley se consideran firmes de aplicación inmediata para producir efectos jurídicos, de la firmeza jurídica que se deriva de la estabilidad de las actividades y decisiones de la administración.

La competencia se relaciona con la capacidad, poder y autoridad que otorga y reconoce la ley y que limita a la misma. La legalidad se encuentra sometida a reglas que se establecen, con la única finalidad de mantener la supremacía de la norma jurídica de grado superior.

Las reglas existentes dentro de la administración pública son:

- Las actividades y decisiones administrativas no deben contradecir, tergiversar o disminuir disposiciones constitucionales.

- Las actividades y decisiones administrativas no deben contradecir o tergiversar disposiciones reglamentarias.



- Las actividades y decisiones administrativas de los funcionarios y empleados públicos subordinados o dependientes, no deben contradecir, tergiversar o disminuir las actividades y decisiones de los funcionarios o empleados públicos superiores.

Dentro de los elementos de la legalidad se encuentran:

- La norma jurídica.
- Jerarquía normativa.

La norma jurídica implica que toda actividad de la administración pública, debe estar basada en ley.

La jerarquía normativa debe observarse con la aplicación de la ley en estricto orden jerárquico.

b) Principio de juridicidad: la Constitución Política de la República de la República de Guatemala, regula el principio de juridicidad en el campo administrativo en el Artículo 221 delegando el control de los actos de la administración pública en el tribunal de lo contencioso administrativo.

La juridicidad se define como la tendencia favorable al predominio de soluciones de estricto apego a la ley, en los asuntos políticos y sociales. En la misma impera el



derecho sobre el uso de la fuerza. Por la juridicidad, la actividad administrativa debe someterse al derecho, en el entendido que el derecho comprende la ley, la doctrina y los principios jurídicos, este término es un poco más amplio que el principio de legalidad.

Puede entonces establecerse varias diferencias entre los principios de legalidad y juridicidad así: la juridicidad obliga a someter al derecho administrativo y la legalidad obliga a someterse exclusivamente a la ley; la jerarquía del orden jurídico basado en la ley obliga a la aplicación de la ley primero y posteriormente a los principios generales del derecho a la doctrina; la legalidad siempre es legislada, mientras que la juridicidad no necesariamente tiene que estar legislada; la legalidad se basa en la jerarquía normativa la juridicidad no; según la legalidad el vacío o lagunas de ley justifican la libertad de actuar o resolver.

Los vacíos y lagunas legales justifican el deber de aplicar los principios jurídicos pero si no existieran principios jurídicos que aplicar lo cual es casi imposible en el actuar de la administración, el funcionario resolverá aplicando doctrina y precedentes administrativos.

Para aplicar la juridicidad, se enfrenta el problema de que es reconocida la superioridad y preeminencia de la ley sobre la doctrina y los principios jurídicos. Entre los juristas genera duda sobre la aplicación de la juridicidad, ya que lógicamente defienden la aplicación de la ley y por lo tanto como no se pretende la sustitución de la ley, la



juridicidad se aplica en ausencia de aquella. Así pues, el principio de legalidad se encuentra regulado en los Artículos 12, 157 y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y el principio de juridicidad se encuentra en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala y del Artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.



CAPÍTULO IV

4. El acto administrativo y sus efectos dentro de la administración pública

La Ley de lo Contencioso Administrativo se encuentra contenida en el Decreto 119-96 del Congreso de la República, para efectos del presente capítulo se analizan únicamente los artículos del 1 al 17, debido a que son los únicos artículos que deben aplicarse en la fase puramente administrativa en la administración pública.

En ese orden de ideas tal como lo establece el Artículo, 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los habitantes de la República de Guatemala tienen el derecho de dirigir, individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que se encuentra obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la ley.

La Corte de Constitucionalidad ha sentado doctrina en el sentido de que este precepto constitucional esta en concordancia con el Artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en el sentido de que en materia administrativa el término máximo para resolver y notificar las resoluciones es el que señala la ley específica al caso concreto, y en su defecto el de treinta días.

En el caso de la administración pública, la Ley de lo Contencioso Administrativo, es clara al establecer que el órgano administrativo resolverá dentro de los quince días una vez se encuentren los expedientes en estado de resolver, entendiéndose por estado de

resolver el plazo que tiene la administración pública, para emitir la resolución correspondiente el cual empieza a correr a partir de haberse practicado la última diligencia dentro del expediente administrativo.

El Artículo 2, establece claramente cuáles son los principios bajo los cuales se tramitarán los expedientes administrativos, siendo estos: de impulso de oficio, se formalizarán por escrito, se observará el derecho de defensa siendo este un principio constitucional, con celeridad, sencillez y eficacia del trámite y la gratuidad.

Al respecto la sencillez, rapidez y eficacia del procedimiento, tienden a que la actuación de la administración y la participación de los particulares sean más eficientes por medio de la simplificación de procedimientos, concentración de elementos de juicio, eliminación de plazos inútiles, y flexibilidad probatoria. En definitiva este principio propugna un empleo racional de tiempo y medios. Así como la gratuidad o economía procesal, estos principios son necesarios para que el particular pueda intervenir en el procedimiento administrativo sin limitaciones de tipo económico. Como consecuencia de este principio no existe condena en costas, ni es necesario el pago de impuestos o tasas en caso de impugnaciones.

4.1. Resoluciones administrativas

Todo procedimiento administrativo, se orienta a la emisión de una última declaración unilateral de voluntad o sea la resolución final.



La Ley de lo Contencioso Administrativo, regula en el Artículo 3 que existe limitación de tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal.

Para el efecto, el Artículo 4 de la ley citada, clasifica las resoluciones en providencias de trámite y resoluciones de fondo. En cuanto a las primeras, son aquellas providencias que sirven para diligenciar el expediente, estas resoluciones no son susceptibles de impugnación alguna; en cuanto a las segundas, la misma norma establece los requisitos que deben llenar, siendo estos que dichas resoluciones deben ser razonadas, atenderán el fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión.

En cuanto a los requisitos que deben llenar las resoluciones de fondo, el funcionario público al resolver, debe ser muy cuidadoso de observar estrictamente lo que regula la ley, ya que al faltar uno de ellos si bien no anulan el acto si podría ser causa de impugnación ya que le estaría violando al administrado su derecho de defensa y por consiguiente dicha resolución, será objeto de impugnación no tanto por el contenido del fondo de la resolución sino por la carencia de los requisitos de forma, lo cual lógicamente conlleva mas gastos y burocracia para la administración pública.

Con relación a las notificaciones de las resoluciones administrativas, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que deben de hacerse por escrito citando al



administrado para tal efecto; o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación.

La Ley de lo Contencioso Administrativo no regula los requisitos que deben llevar las notificaciones, por lo que al ser las mismas un acto administrativo distinto al acto que se notifica, basta un simple oficio en el cual se deje constancia expresa de que la resolución fue notificada al administrado, para que se tenga por bien hecha la notificación, claro esta que este simple oficio debe de tener por lo menos la hora, el sello y la firma de la persona a la cual le fue entregado el acto notificado, para que quede plenamente acreditado dentro del expediente que efectivamente el administrado fue debidamente notificado.

4.2. De los procedimientos administrativos

Notificado el acto administrativo y la resolución administrativa, y en caso de que este no llene las formalidades de ley o que antes de emitirse el mismo no se haya cumplido con el ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto, surge a favor del interesado el derecho de defensa, o sea el derecho de interponer el recurso administrativo correspondiente.

De conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones del recurso, ponen fin a la vía administrativa; y ello se establece en el Artículo 15 de la citada ley, relativo a que dentro de los quince días de finalizado el trámite el funcionario

debe dictar la resolución, no encontrándose limitado a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente, sino que deberá examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución cuestionada, pudiendo revocarla, modificarla o confirmarla.

En ese orden de ideas, se establece que la autoridad administrativa, hasta el momento de resolver el recurso, tiene la obligación de verificar que dentro del procedimiento propiamente dicho se haya cumplido con todos los requisitos establecidos para el mismo.

Ello, debido a que no se encuentra limitada a revisar únicamente los argumentos expuestos por el recurrente en el recurso respectivo, sino tal como establece la ley, debe velar por la juridicidad de todo lo actuado, lo cual significa que el funcionario debe examinar en su totalidad el expediente administrativo, verificar que se haya cumplido con el ordenamiento jurídico aplicable, y a falta de una norma aplicable deberá aplicar la jurisprudencia, los principios generales del derecho, la doctrina, los precedentes administrativos y la costumbre en su orden para emitir un acto administrativo.

4.3. Los recursos administrativos

“Los recursos administrativos son los medios a través de los cuales el administrado tiene la facultad de impugnar la validez o legalidad de los actos administrativos”.²²

²² **Ibid**, pág 96.

El concepto de medios de impugnación alude, precisamente a la idea de luchar contra una resolución administrativa, de combatir jurídicamente su validez o legalidad.

4.4. Concepto

Los medios de impugnación son los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados, demuestran su inconformidad sobre la validez o la legalidad de los actos administrativos, las omisiones del órgano administrativo y solicitan una resolución que anule, revoque. o modifique el acto impugnado.

Los medios de impugnación son procedimientos que se desarrollan dentro del mismo proceso, en el que se emitió el acto impugnado. Una vez interpuesto, el funcionario público debe emitir la resolución de trámite ordenado su diligenciamiento. Esta resolución, solamente debe diligenciar el recurso, ya que el órgano administrativo no esta facultado para rechazar el recurso, como tampoco esta facultado para emplazar al recurrente para que subsane requisitos, ya que si bien la ley no lo indica, de conformidad con el principio del derecho de petición, la administración pública debe resolver dicho recurso debiendo de conformidad con lo establecido en el Artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, velar por la juridicidad de todo lo actuado no viéndose limitada a lo que le haya sido expresamente impugnado.

Esta resolución inicial no puede decidir si la impugnación es o no fundada, sólo debe limitarse a elevar las actuaciones en el caso del recurso de revocatoria y en el caso del recurso de reposición tiene que ordenar el diligenciamiento del recurso, siendo el superior jerárquico quien al momento de resolver velará por la juridicidad de lo actuado pudiendo confirmar, modificar, o revocar el acto impugnado.

Dentro de la administración pública, la interposición de los recursos ya sea el de revocatoria o el de reposición no suspende el acto impugnado, ya que la Ley de lo Contencioso Administrativo no lo indica, y la Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado en el sentido de que la ejecución de un acto administrativo no puede quedar en suspenso por la interposición del recurso de lo contencioso administrativo, y menos por su posible interposición, ya que si así fuere el funcionamiento de la administración sería susceptible de constantes obstaculizaciones, solamente por eventuales recursos de los administrados.

Una vez determinados la admisión y los efectos del medio de impugnación, continuará la sustanciación de éste, en la que normalmente se dará oportunidad a la contraparte para expresar sus argumentos sobre los motivos de su inconformidad, los cuales son aducidos por el recurrente y de una forma discrecional el órgano administrativo tiene facultades para dictar auto para mejor resolver que puede ser de oficio o a petición de parte, el cual es una facultad discrecional de la administración concederlo o no. En el derecho interno guatemalteco no varía el trámite entre el recurso de revocatoria y el recurso de reposición, pero si ante quien se interpone y quien lo resuelve.

4.5. Resolución

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece claramente los aspectos que el funcionario público debe analizar al momento de resolver el medio de impugnación.

El procedimiento termina con la resolución que pronuncia el órgano competente sobre si resultaron fundados o no los motivos de inconformidad expresados por el recurrente y se confirma, modifica o revoca el acto impugnado.

4.6. Clasificación

Para clasificar los medios de impugnación se toman en consideración dos criterios:

- a) La generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir.
- b) La identidad o diversidad entre el órgano que emitió el acto impugnado y el que resolverá el acto impugnado.

4.7. Los poderes atributivos al funcionario que debe resolver la impugnación

- a) Por la generalidad o especificidad de los supuestos: pueden ser ordinarios, especiales o excepcionales.

- Los recursos ordinarios: de conformidad con la ley de lo Contencioso administrativo los recursos de revocatoria y reposición son los únicos medios de impugnación que operan dentro de la administración pública.

- Especiales: son los que sirven para impugnar determinadas resoluciones, señaladas en concreto por la ley.

- Excepcionales: son aquellos que sirven para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de cosa juzgada.

b) La identidad o diversidad: los medios de impugnación se clasifican en verticales y en horizontales. Son verticales cuando el funcionario debe de resolver la impugnación, es diferente del funcionario que emitió el acto impugnado.

A éstos medios también se les llama devolutivos, ya que se considera que por la interposición y la admisión de estos medios de impugnación, el funcionario devolvía lo actuado al funcionario inferior jerárquico.

Son horizontales cuando quien los resuelve es el mismo funcionario que emitió el acto impugnado. A ésta clase de medios de impugnación, no se le otorga la diversidad entre el órgano responsable del acto impugnado y el órgano que resuelve.

También se les llama no devolutivos o remedios, ya que permiten al juzgador que llevó a cabo el acto impugnado, enmendar o corregir por sí mismo, los errores o vicios del procedimiento.

4.8. Agravios

El agravio, se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad, en forma concreta, sobre las cuestiones debatidas. Son los razonamientos relacionados con las circunstancias que en un caso jurídico tienden a demostrar una violación legal o una interpretación inexacta de la ley.

Los elementos del agravio son:

- La identificación de la resolución impugnada.
 - La narración de los hechos que procesalmente generaron dicha resolución.
 - Los preceptos legales que la parte apelante estima que fueron violados, bien sea por haberlos aplicado indebidamente, o porque se dejaron de aplicar.
- Los razonamientos jurídicos tienden a demostrar que verdaderamente el funcionario que conoció del asunto y resolvió violó en su resolución los preceptos invocados por el recurrente.

- Los puntos petitorios, en los que se solicita al funcionario público que revoque o modifique la resolución impugnada.

De conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo, se hace necesario identificar plenamente la resolución impugnada e inclusive señalarle al funcionario público hasta como debe resolver, ya que así lo establece la citada Ley en su Artículo 11, al señalar los requisitos que debe llevar el memorial de interposición del recurso; haciendo la salvedad que la Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado en sendos fallos en que la falta de algunos de los requisitos en el memorial de interposición de los recursos no deben calificarse con exceso de rigorismos, lo cual trae perjuicios a la propia administración.

4.9. Interposición

Tanto el recurso de revocatoria como el de reposición debe de interponerse por escrito, dentro del plazo establecido por la Ley, esto porque varía el mismo en aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo y en la Ley de Contrataciones del Estado, tiempo durante el cual, una vez no se haya presentado impugnación alguna el órgano administrativo puede revocar de oficio el acto administrativo.

Estos plazos se cuentan a partir del día siguiente a aquel en que haya sido notificada la resolución que se pronuncia sobre el fondo del asunto.

El propio funcionario público ante quien se presenta el escrito de interposición de recurso, es el que debe de emitir informe circunstanciado en el caso de que se trate del recurso de revocatoria, mismo que se eleva al órgano superior jerárquico quien emitirá la primera resolución ordenando su diligenciamiento; en el caso del recurso de reposición este se presenta directamente ante el funcionario que emitió el acto que se impugna y que no tiene superior jerárquico, además es quien resuelve el recurso, debiendo emitirse la resolución dictando la respectiva resolución ordenando el diligenciamiento del recurso, o sea, correr las audiencias a todas aquellas personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para recibir notificaciones, al órgano asesor, técnico o legal que corresponda, según la naturaleza del expediente y a la Procuraduría General de la Nación, en ese orden establece el Artículo 12 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que es importante mencionar la importancia del orden antes relacionado, ya que la Procuraduría General de la Nación por ser el órgano asesor de los organismos del Estado, al evacuar la audiencia correspondiente puede tener a la vista tanto los argumentos de la administración como los del recurrente, lastimosamente la audiencia conferida a la Procuraduría no es vinculante.

4.10. Sustanciación

Es el análisis que el funcionario superior, o sea el que dictó la resolución valora, los agravios presentados, así como la sustanciación del recurso y contra qué se interpone.

La resolución es el fallo que se le da al recurso, una vez analizados los agravios de hecho y derecho, que pueden ser favorables para el que lo interpuso o desfavorable. La autoridad al momento de resolver debe velar por la juridicidad de la resolución cuestionada pudiendo confirmarla, modificarla o revocarla. Así pues al momento de dictar la resolución, debe llenar los requisitos siguientes:

- Debe pronunciarse sobre el fondo del asunto.

- Debe ser razonada y fundamentada, con cita de las leyes aplicables al caso concreto.

Los recursos administrativos aseguran la defensa del administrado frente a los actos de la administración pública, cuyo diligenciamiento debe impulsarse por escrito, observando el derecho de defensa y asegurando los principios de celeridad, sencillez, eficiencia y gratuidad. Los recursos de revocatoria o reposición la doctrina los clasifica como ordinarios.

4.11. El recurso de revocatoria

Denominado también revisión jerárquica, procede contra las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico, dentro de un mismo Ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Este recurso se interpone ante la autoridad que



emitió la resolución, pero la misma únicamente tiene competencia para recibirlo, emitir informe circunstanciado y elevarlo al superior jerárquico para que conozca y resuelva el mismo.

El recurso de reposición, denominado en otros países de reconsideración, o gracioso se interpone ante la misma autoridad que emitió la resolución que le causa agravio al particular, y corresponde resolver al mismo órgano que emitió el acto impugnado.

La palabra recurso es sinónimo de impugnación, y proviene del latín *recursus* que significa acción y efecto de recurrir, vuelta y retorno de una cosa al lugar de donde salió. Consiste en la inconformidad que pretende un nuevo examen de la petición planteada inicialmente en el procedimiento, con la finalidad de obtener una nueva decisión y de modificar o revocar la resolución distinta lógicamente a aquella que se estima perjudica al administrado.

Tanto con la interposición del recurso de revocatoria o reposición, se agota la vía administrativa, y se abre la posibilidad de que el administrado inconforme acuda a la vía jurisdiccional a interponer el recurso de lo contencioso administrativo.

El fundamento de los recursos administrativos se encuentra en el Artículo 12 de la Constitución Política de la República, el cual regula el derecho de defensa, ya que de conformidad con dicha norma, la defensa de la persona y sus derechos son inviolables, por lo tanto si el administrado se siente perjudicado con lo resuelto por el órgano administrativo tiene derecho a defenderse, de ahí la importancia de que las

resoluciones administrativas llenen todos los requisitos que la ley de la materia establece, para no violarle al administrado su derecho de defensa y que el mismo tenga elementos de juicio para poder defenderse.

La norma constitucional citada se desarrolla a través del Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el cual establece que los recursos de revocatoria y reposición son los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma, con excepción de aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social.

En cuanto al recurso de revocatoria, este procede en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico, dentro del mismo Ministerio o entidad descentralizada o autónoma.

El recurso de reposición procede en contra de las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas de las entidades descentralizadas o autónomas.

Los recursos de revocatoria o reposición únicamente puede interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo, y se interponen dentro de los cinco días siguientes al de la notificación.

En cuanto a los requisitos que debe llevar el memorial de la interposición del recurso ya sea de revocatoria o reposición, establece el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que deben exigirse los siguientes:

- Autoridad a quien se dirige.

- Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones.

- Identificación precisa de la resolución que se impugna y fecha de la notificación de la misma.

- Exposición de los motivos por los cuales se recurre.

- Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada.

- Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella dactilar de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

Al realizar el análisis de lo anotado se establece que ya en la fase de interposición de los recursos y por consiguiente su trámite, ya no es tan informal, ya que a la literalidad de la norma en la interposición de los recursos, la Ley es clara al indicarle al funcionario que debe exigirle al administrado que su recurso lleve ciertas formalidades, no obstante

lo anterior existe un vacío legal al no indicar la Ley que hacer o como actuar la administración al momento de faltar uno o varios de los requisitos ya señalados, por que no faculta para emplazar al administrado para que cumpla con subsanar la carencia de dichos requisitos, pero tampoco lo faculta a rechazar el recurso por no cumplir con los mismos.

Este aspecto también debe de analizarlo el funcionario al momento de resolver el recurso y velar por la juridicidad de lo actuado, tal como lo indica la ley no viéndose limitada a lo que le haya sido expresamente impugnado.

En cuanto al trámite de los recursos, este es bien sencillo y si la administración pública actuara con celeridad y sencillez el diligenciamiento sería rápido ya que los plazos señalados son cortos.

Al respecto el Artículo 12 señala lo relativo a las audiencias indicando a quienes se les da audiencia dentro del recurso, el plazo para evacuarlas y el orden de correrlas el cual es el siguiente:

- A todas las personas que hayan manifestado interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificados: esto en virtud de que por la inconformidad de una de las partes, en cuanto al acto reclamado, puede resultar afectada otra de las partes que inicialmente dicha resolución no le había afectado.

- Al órgano asesor, técnico o legal que corresponda, según la naturaleza del expediente.

- A la Procuraduría General de la Nación.

En cuanto al plazo de las audiencias este es de cinco días para cada una de las partes. Establece la ley que tales plazos son perentorios e improrrogables, lo cual causa responsabilidad para los funcionarios del órgano administrativo asesor y de la Procuraduría General de la Nación si no se evacuan en el plazo fijado.

Ello, en la práctica nunca se cumple y menos aun deducir responsabilidades a quien corresponda ya que se ha observado que en la Procuraduría General para evacuar una audiencia fácil pueden transcurrir hasta tres meses.

En cuanto a las diligencias para mejor resolver, son todas aquellas actividades administrativas facultativas discrecionales que realiza el órgano para poder tener mejores elementos de juicio para poder resolver, estas se practican después de finalizada la fase de las audiencias o de transcurrido su plazo, estas las señala el funcionario fijando un término de diez días para el efecto.

La resolución final del recurso de revocatoria o reposición, debe el órgano administrativo emitirla dentro del plazo de quince días de finalizado el trámite, no encontrándose limitada la autoridad a lo que le haya sido expresamente impugnado



sino velará por la juridicidad de lo actuado, pudiendo en ese momento, confirmar, modificar o revocar la resolución.

La resolución final contiene una declaración de voluntad por medio de la cual la administración decide sobre la petición del administrado, esta resolución debe ser emitida por la autoridad competente y con las formalidades de ley, tales formalidades están contenidas en el Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El silencio administrativo se da cuando la declaración de voluntad del órgano no se emite dentro del plazo que la ley le da para el efecto, en la legislación guatemalteca, específicamente cuando ha transcurrido 30 días en el que el expediente se encuentra en estado de resolver, es decir cuando se ha diligenciado el trámite completo del recurso, en donde se han concedido las audiencias a las partes, y ha finalizado el plazo de las diligencias para mejor resolver, si esta fueron otorgadas por lo que se tiene por agotada la vía administrativa, por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso.

4.12. Análisis del acto administrativo y sus efectos en la administración pública guatemalteca

Para efectos de determinar los efectos del acto administrativo se hace necesario transcribir las normas siguientes:

La Constitución Política de la República de Guatemala regula: “Artículo 28. Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala, tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley”.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 221: “Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

Para ocurrir a este Tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa.

Sin embargo, la ley podrá establecer determinadas situaciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago al Fisco se demoró en virtud del recurso.

Contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede interponerse el recurso de casación”.

Ahora bien el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, determina el principio del control jurídico de los actos de la administración pública, de manera que sus resoluciones directas o de sus entidades pueden ser revisadas a fin de evitar a los administrados la lesión de sus derechos fundamentales y legales.



El cuerpo procesal aplicable para tal efecto es la Ley de lo Contencioso Administrativo, la que desarrolla específicamente el Artículo 221 precitado, el que con el fin de concentrar y reducir diversos medios de impugnación dispuestos en materia administrativa, para agotar esta vía que previamente obliga a acudir a la jurisdiccional y los redujo a los recursos de revocatoria y reposición aplicables a toda la administración pública descentralizada y autónoma.

El mismo Artículo 221 referido, establece que su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones.

El Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que desarrolla la norma constitucional anterior, establece que los recursos administrativos de revocatoria o reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma.

El Artículo 18 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que el proceso contencioso administrativo será de una instancia y su planteamiento carecerá de efectos suspensivos, lo que significa que en el acto administrativo es obligatoria su ejecutoriedad, salvo indica la norma citada para casos concretos excepcionales en que el tribunal decida lo contrario, en la misma resolución que admita para su trámite

la demanda, siempre que lo considere indispensable y que de no hacerlo se cause daños irreparables a las partes.

Esta norma no se cumple en la mayoría de los órganos de la administración centralizada, descentralizada y autónoma, quienes por ignorancia de la ley suspenden la ejecución del acto administrativo cuando es interpuesto un recurso administrativo, lo cual viola el principio del debido proceso, y el principio de legalidad, ya que esperan que transcurra el plazo para interponer el recurso que corresponda, en un término de cinco días de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo o diez días de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, con la agravante en este último caso que aquí hay un plazo para la elaboración del contrato respectivo sin perjuicio de las sanciones que la misma Ley indica en el incumplimiento de los plazos establecidos en la misma, lo cual implica que se incurra en falsedades o bien que la contraloría repare los actos que no se ejecutan en los plazos establecidos en Ley.

Por la falta de conocimientos o la discrecionalidad mal aplicada por parte de los funcionarios públicos, es la simple razón de que los funcionarios públicos no ejecuten los actos administrativos inmediatamente después de notificados, pues ya quedó claro que el acto administrativo produce sus efectos inmediatamente, salvo que un Tribunal de lo Contencioso Administrativo ordene la suspensión y no como se práctica en la actualidad.

CONCLUSIONES

1. El desconocimiento de la finalidad de la administración pública como la ciencia que tiene relación con el gobierno y con el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos, no permite que el acto administrativo cumpla con su finalidad en la sociedad guatemalteca.
2. No se analiza jurídicamente las funciones y objetivos del acto administrativo, de conformidad con lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que se determine que el mismo solamente es impugnabile mediante la aplicación de los recursos administrativos de revocatoria y reposición.
3. Por mandato Constitucional, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es el órgano contralor de los actos administrativos dentro del ámbito de la administración pública y tiene competencia para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de las entidades autónomas del Estado.
4. La incorrecta aplicación del acto administrativo, no permite su manifestación unilateral en relación al Estado, por medio de la cual se manifiesta su voluntad, y el mismo se ejecuta inmediatamente después de notificado, ya que los plazos para la interposición de los recursos no producen efectos suspensivos, facultad ésta que es única y exclusiva de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.



5. No se verifica que dentro del ámbito de la administración pública, centralizada, descentralizada y autónoma se encuentre claramente regulado que la interposición de los recursos administrativos no suspende el acto administrativo impugnado, y menos todavía su posible interposición en el derecho administrativo de la sociedad guatemalteca.

RECOMENDACIONES

1. Que el Organismo Legislativo mediante el Congreso de la República de Guatemala, promulgue una reforma a la Ley de lo Contencioso Administrativo en el sentido de que se incluyan expresamente los plazos estipulados legalmente, para que exista claridad en relación al momento en que tengan que ser ejecutados los actos administrativos.
2. La Corte de Constitucionalidad, señale que la interposición de los recursos de revocatoria y reposición establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo no producen efectos suspensivos, para que se puedan regular sanciones a los empleados o funcionarios públicos que no le den estricto cumplimiento al acto administrativo impugnado.
3. La Contraloría General de Cuentas, debe imponer las sanciones que procedan a todos aquellos funcionarios o empleados públicos que no cumplan o retarden la tramitación de los expedientes por mala aplicación de la ley, o por criterios discrecionales que van en perjuicio de la administración pública, para erradicar cualquier perjuicio de las responsabilidades en que incurran los funcionarios.
4. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, deben llevar un estricto control por parte de la autoridad administrativa superior, para sancionar a los empleados y funcionarios públicos que no cumplan con los plazos y de esa manera evitar



tanta burocracia y pérdida de recursos de la administración pública como de los administrados.

5. El gobierno guatemalteco mediante la Corte de Constitucionalidad, tiene que indicar que la autoridad administrativa al momento de notificar el acto administrativo, debe por la misma sencillez, celeridad y eficacia del trámite, indicarle al administrado, si la resolución fuera adversa a sus intereses y al plazo para impugnarla, para que se pueda ordenar que se ejecute inmediatamente el acto administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

ALID ZOPPI, Pedro. **Aspectos procedimentales de la acción de amparo constitucional.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Estudios Jurídicos S.A., 1991.

BADELL MADRID, Rafael. **Derecho procesal administrativo.** Valencia, España: Ed. Trotta, 1989.

BARRIOS DE ANGELIS, Dante. **Teoría del proceso.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1981.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1994.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo.** Guatemala: Ed. Castillo, 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho procesal administrativo.** Guatemala: Ed. Universitaria, 2004.

FERNÁNDEZ RAMÍREZ, Antonio. **Manual de lo contencioso-administrativo.** México, D.F.: Ed. Sociedad, 2001.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho.** México, D.F.: Ed. Porrúa S.A., 1980.

RAMÍREZ ARCHILA, Carlos. **Fundamentos procesales y pretensiones contencioso-administrativas.** Bogotá, Colombia: Ed. Temis, 1983.

RIBA TREPAT, Carlos. **La eficacia temporal del proceso.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Bosch, 1997.

SAGUES, Néstor Pedro. **Derecho procesal.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 1988.

Legislación:

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

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

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



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

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

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, 1994.