

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



**ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS VICIOS QUE LOS INVALIDAN EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA**

MARÍA DE LOS ANGELES CASTELLANOS MANRIQUE

GUATEMALA, FEBRERO DE 2014

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

**ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS VICIOS QUE LOS INVALIDAN EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARÍA DE LOS ANGELES CASTELLANOS MANRIQUE

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, febrero de 2014

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN
TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Mirza Eugenia Irungaray López
Vocal: Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Secretario: Lic. Héctor David España Pinetta

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Ronald David Ortiz Orantes
Vocal: Lic. Carlos Enrique Culajay Chach
Secretaria: Licda. Adela Lorena Pineda Herrera

RAZON: "Únicamente el autor es responsable de la doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 43 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Publico de Tesis).

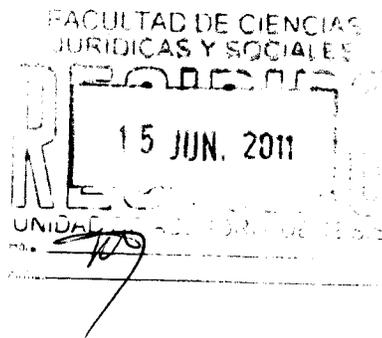
LIC. EFREN OBDULIO ACEVEDO MONTUFAR

11 Calle 0-48 zona 10, Edificio Diamond, Cuarto Nivel, Oficina 404, Ciudad de Guatemala.

Teléfono: 2361-9147.

Guatemala, 02 de Noviembre de 2010

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



De conformidad emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis con fecha ocho de julio del año dos mil ocho, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la Bachiller **MARÍA DE LOS ANGELES CASTELLANOS MANRIQUE**, el cual se titula:

“ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS VICIOS QUE LOS INVALIDAN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA”

El trabajo de tesis de la bachiller **CASTELLANOS MANRIQUE**, es un trabajo muy importante, a razón que analiza e individualiza cada un de los actos administrativos que se establecen en el Derecho administrativo guatemalteco, ampliando su investigación al punto de establecer lo vicios sustanciales que podrían en algún momento adolecer tales actos administrativos. Constituyéndose dicho análisis en un elemento eficaz y de aporte importante al campo del Derecho administrativo.

El referido trabajo consta de cuatro capítulos, los cuales en su orden tratan los siguientes temas: Derecho administrativo, Competencia, Antecedentes y Los elementos estructurales de los actos administrativos y los vicios que los invalidan.

En el referido trabajo de tesis de la bachiller **CASTELLANOS MANRIQUE**, se utilizaron las técnicas de investigación bibliográficas, estudios doctrinarios y de campo, lo métodos inductivo y deductivo, redactando dicho trabajo con un léxico jurídico adecuado.

LIC. EFREN OBDULIO ACEVEDO MONTUFAR

11 Calle 0-48 zona 10, Edificio Diamond, Cuarto Nivel, Oficina 404, Ciudad de Guatemala.

Teléfono: 2361-9147.

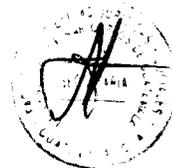
En mi opinión el trabajo llena los requisitos, y en base a los artículos 31 y 32 del normativo para la elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe su trámite correspondiente, a efecto que se nombre el revisor y culmine su aprobación en el examen público de tesis.

Sin otro particular me suscribo atentamente,

Lic. Efrén Obdulio Acevedo Montufar
Abogado y Notario
Lic. Efrén Obdulio Acevedo Montufar

Asesor de Tesis

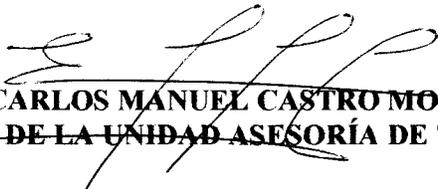
Colegiado No. 6,389



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiuno de junio de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **DIXÓN DÍAZ MENDOZA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **MARÍA DE LOS ANGELES CASTELLANOS MANRIQUE**, Intitulado: **“ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS VICIOS QUE LOS INVALIDAN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA”**.

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


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



cc.Unidad de Tesis
CMCM/sllh.

Bufete Jurídico

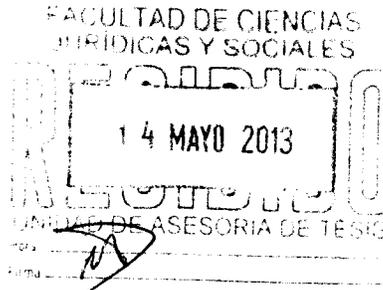
LIC. DIXON DÍAZ MENDOZA

7ª. Avenida 3-33, zona 9, Oficina 502 Edificio Torre Empresarial, 5to. Nivel.

Teléfonos: 2362-1618, 2362-1619, 2362-1619, 2362-1628. Fax:2362-1631.

Guatemala, 18 de Febrero de 2013

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.



Me dirijo a usted con el objeto de informarle que de conformidad con el nombramiento de fecha veintiuno de junio del dos mil once, fui designado por ese despacho, para proceder a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante **MARÍA DE LOS ANGELES CASTELLANOS MANRIQUE**, que se denomina **"ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS VICIOS QUE LOS INVALIDAN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA"**, para lo cual manifiesto lo siguiente:

- A) Que la investigación es de carácter jurídico científico y se encuentra dentro del campo del Derecho Administrativo, tratándose en la investigación lo relacionado al tema de los elementos estructurales de los actos administrativo, es así que haciendo un estudio de los vicios que invalidan dichos actos en el Derecho Administrativo guatemalteco.
- B) Así mismo conformidad con el método analítico, descriptivo y jurídico, el primero para investigación propuesta se basa en hechos actuales y directos, y el tercero utilizado en la interpretación de las leyes indicadas en el tema propuesto. Y las técnicas a las que recurrió fueron la bibliográfica y documental, utilizadas al recopilar y seleccionar adecuadamente el material de referencia; por medio de las cuales profundizó su investigación, merece también mención el hecho de que manejó los métodos inductivo y deductivo. El trabajo de investigación al ser debidamente revisado cumple con todos los requisitos exigidos en cuestión de redacción, y las reglas básicas de ortografía.
- C) En definitiva, las conclusiones son congruentes con las recomendaciones y constituyen un hallazgo importante y de utilidad para los estudiosos del Derecho, específicamente en el campo del Derecho Administrativo.
- D) La bibliografía nacional e internacional se refiere a los temas y subtemas tratados en el desarrollo de la tesis. Los libros, en los cuales está fundamentada en gran parte la investigación, son de autores de nivel académico reconocido y de gran experiencia, minuciosamente escogidos por la ponente, para enriquecer la investigación.

LIC. DIXON DÍAZ MENDOZA
ABOGADO

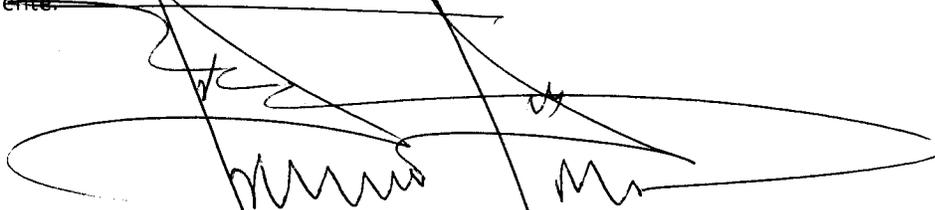
Bufete Jurídico

LIC. DIXON DÍAZ MENDOZA

7ª. Avenida 3-33, zona 9, Oficina 502 Edificio Torre Empresarial, 5to. Nivel.

Teléfonos: 2362-1618, 2362-1619, 2362-1619, 2362-1628. Fax:2362-1631.

Por lo descrito y expuesto anteriormente, considero que el trabajo de investigación de la estudiante, cumple con los requisitos que exige el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por consiguiente emito dictamen favorable del mismo. Me suscribo de usted, deferentemente.



Licenciado Dixon Díaz Mendoza

7 avenida 3-33, zona 9. Oficina 502. Edificio Torre Empresarial de esta capital.

Tel. 23621618- 23621619 -23621628.

Colegiado 5,084

LIC. DIXON DIAZ MENDOZA
23621618-23621619-23621628



[Handwritten mark]

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de noviembre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MARÍA DE LOS ANGELES CASTELLANOS MANRIQUE, titulado ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS VICIOS QUE LOS INVALIDAN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE GUATEMALA. 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/silh.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
Lic. Avidao Ortiz Orellana
DECANO



[Handwritten signature]

DEDICATORIA



- A DIOS:** Por haberme dado la vida, por sostenerme a cada momento; por darme las fuerzas para lograr este triunfo que ahora celebro, sea a ti solamente la gloria
- A JESÚS:** Por haber dado tu vida por mi; eres la roca de mi salvación.
- A MI ESPOSO:** Mario Luis Román Coto.
Gracias por amarme como lo haces, por el respeto, paciencia, apoyo, admiración, consejo, motivación constante, ejemplo, entrega y por creer en mi. Eres el que me inspira a crecer, el que hace que cada día tenga su razón de ser, el que alegra mis días con tu sola presencia. Te amo con todo mi corazón.
- A MIS PADRES:** Mario Isabel Castellanos y Esmeralda Manrique de Castellanos.
Gracias doy a Dios haberlos escogidos como mis papas; porque han sido padres excepcionales, amorosos, responsables; ejemplo de sabiduría, paciencia, integridad, humildad, y tantos atributos que no me alcanzan estas líneas para expresarles mi amor y agradecimiento. Reciban este triunfo, como una honra a sus vidas, por todos los esfuerzos que realizaron por mí; los amo y bendigo.
- A MIS HIJOS:** Mario Luis, Norman Estuardo y Amelia Abigail.
Porque son la razón de luchar en esta vida, gracias por darme tantas satisfacciones y por alegrar cada momento de mi vida. Ustedes son el fruto y la evidencia del amor que existe entre mi persona y su papi, Mario Luis Román Coto. Son nuestro Orgullo y esperanza; porque tengo fe que alcanzaran todos sus sueños a través de su esfuerzo, dedicación y valentía, como el que en este día he alcanzado. Los amo.



A MIS HERMANOS: Mario, Alfredo, Pamela, Anibal, Adalberto, Karol, Bety, Elí, Otto, Magali y Dania.

Con amor especial, agradezco por todo su apoyo en cada momento que he necesitado, le doy gracias a Dios por sus vidas y familias. Y muy especialmente Pamela, Mario y Alfredo, por estar siempre pendientes de mí; gracias por su respeto, consejo, amor incondicional y por cada momento especial que he disfrutado con cada uno de ustedes y sus familias. Estoy orgullosa de ser su hermana.

A MIS SUEGROS: Mario Luis Román Miranda y Aura Dora Coto Del Cid de Román.

Por su cariño sincero, respeto, consejo, motivación y por su apoyo que siempre me han brindado. Con cariño especial.

A MI ABUELITO: Mario Salvador Manrique.

Por creer siempre en mí y por esos momentos inolvidables que hemos compartido juntos. Lo amo.

A MIS CUÑADOS: En general, y especialmente, Aura Elizabeth y Fredy Orlando, Román Coto.

Por su cariño, amistad, por demostrarme que puedo contar con ellos en cada momento; son como mis hermanos, los quiero mucho.

A MI FAMILIA: Tíos, consanguíneos y políticos, primos, sobrinos, cuñadas, cuñados y especialmente a las familias: Castellanos, Manrique, Aguilar García, Chávez López, Acevedo Manrique, Román Miranda, Coto del Cid, Pericullo Román, Rosales Román, Garcia Castellanos, Castellanos Donis, Garcia Aguilar, Aguilar Solano, entre otras; y a mis apreciados tíos, Lilian Manrique y Rigoberto Aguilar.

Por todo su cariño y apoyo incondicional.

A MIS AMIGOS: De trabajo, de estudio y de la iglesia; a mis amigas: Balentina, Ody, Chiqui, Tony, Araceli, Yeni, Damaris, Nevi, Jennifer, Magda, Telma, Miriam, Siomara, Flori, Almita y Cesi; a mis amigos: Servando, Miguel, Aníbal,

Josué y Geovanni. Por su amistad sincera y cariño que me han brindado en todo momento.



A MI PAÍS:

Mi bella Guatemala.

Patria querida que pondré en alto y por la cual me enorgullezco de ser guatemalteca; así como a mi bello departamento, la cuna del sol, Jutiapa.

A MI:

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,

Por haberme formado en sus aulas del saber, la ciencia y la conciencia social de mi Guatemala.

Y a la tridentaria y mil veces gloriosa, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Por haberme acobijado y proporcionado una formación profesional de alto nivel, formando además en mi persona, una verdadera conciencia social, en base a la realidad histórica, económica y social del país.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.2. Soberanía.....	1
1.3. Derecho público.....	1
1.4. Clasificación de las funciones del Estado.....	2
1.4.1. Función legislativa.....	2
1.4.2. Función judicial.....	2
1.4.3. Función administrativa.....	2
1.5. Derecho administrativo.....	2
1.6. Función administrativa.....	5
1.7. Los elementos jurídicos de la función administrativa.....	5
1.8. Relación entre el derecho administrativo y otras ramas del derecho.....	6
1.9. Diferencias fundamentales.....	7
1.10. La ciencia del derecho administrativo.....	8
1.11. Relación de la administración pública con otras ciencias.....	9
1.12. Fuentes del derecho administrativo.....	10
1.13. Codificación del derecho administrativo.....	11
1.13.1. Código administrativo.....	11
1.14. Las funciones del Estado.....	11
1.15. Expresiones más usuales del derecho administrativo.....	11
1.16. Poderes que implican la relación jerárquica.....	12
1.17. Órganos que integran la administración pública centralizada.....	13
1.18. Origen de la descentralización.....	14
1.19. Concepto de descentralización administrativa.....	14

	Pág.
1.20. Descentralización administrativa.....	14
1.21. Característica de los organismos descentralizados.....	15
1.22. Finalidad de los órganos descentralizados.....	15
1.23. La desconcentración administrativa.....	15
1.24. Desconcentración política.....	16
1.25. Características de los órganos desconcentrados.....	16
1.26. Ventajas de la desconcentración administrativa.....	16
1.27. Acto administrativo.....	17
1.28. Distinción entre hecho y acto jurídico.....	17
1.29. Características del acto administrativo.....	17
1.30. Elementos del acto administrativo.....	18
1.31. Acto de gobierno.....	20
1.32. Elementos del acto de gobierno.....	21
1.33. Diferencia entre acto de gobierno y acto administrativo.....	21
1.34. Requisitos del acto administrativo.....	23
1.35. Efectos del acto administrativo.....	24
1.36. Distinción entre acto perfecto y acto eficaz.....	24
1.37. El acto administrativo como creación de derecho.....	25
1.38. Efectos frente a terceros.....	25
1.39. Silencio administrativo.....	26
1.40. Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo.....	26
1.40.1. Ejecución de los actos administrativos.....	26
1.41. El cumplimiento de los actos administrativos.....	27
1.42. La extinción de los actos administrativos.....	28

CAPÍTULO II

2. Competencia.....	33
2.1. Diferencia entre las dos delegaciones.....	34

	Pág.
2.2. Motivación del acto administrativo.....	35
2.3. Finalidad del acto administrativo.....	36
2.4. Formalidades del acto administrativo.....	37
2.5. Formalidades complementarias del acto administrativo.....	37
2.6. Efectos de los actos administrativos.....	38
2.7. Medidas cautelares.....	39
2.8. Irregularidad de los actos administrativos.....	39
2.9. A quién corresponde verificar si el acto es de nulidad relativa o absoluta.....	41
2.10. Vicio de competencia.....	41
2.11. Incompetencia manifiesta.....	42
2.12. Imposibilidad fáctica.....	43
2.13. Imposibilidad jurídica.....	43
2.14. Actos reeditados.....	43
2.15. Anulabilidad relativa del acto administrativo.....	43
2.16. Inmotivación escasa o insuficiente.....	44
2.17. Vicios en el fin del acto administrativo.....	44
2.18. Formalidades complementarias.....	44
2.19. Revisión de oficio.....	44
2.20. Potestad de autotutela.....	45
2.21. Revisión de oficio.....	45
2.21.1. Convalidados.....	45
2.21.2. Revocación.....	45
2.21.3. La rectificación.....	45
2.21.4. En la convalidación.....	46
2.22. Los recursos administrativos.....	46
2.22.1. Procedimiento de primer grado.....	46
2.22.2. Procedimiento de segundo grado.....	46
2.23. Los recursos administrativos.....	46

	Pág.
2.24. Características de estos recursos.....	47

CAPÍTULO III

3. Antecedentes del derecho administrativo.....	49
3.1. Reduccionismo de los principios del derecho administrativo.....	50
3.2. Los principios del derecho administrativo en nuestro ordenamiento jurídico administrativo.....	50
3.3. De la enumeración de los principios del derecho administrativo.....	53
3.3.1. El principio de justicia.....	53
3.3.2. El principio de legalidad.....	55
3.3.3. El principio de equilibrio de los intereses públicos y los intereses privados.....	57
3.3.4. El principio de persecución de los intereses públicos respetando los derechos e intereses constitucional y legalmente protegidos de los ciudadanos.....	58
3.3.5. El principio de indisponibilidad de los intereses públicos por la administración pública.....	58
3.3.6. El principio de razonabilidad y principio de proporcionalidad.....	59
3.3.7. Principio de jerarquía.....	61
3.3.8. Principio de especialidad.....	61
3.3.9. Principio de tutela administrativa.....	62
3.3.10. Principio de autotutela.....	63
3.3.11. Principio de autoejecutoriedad.....	63
3.3.12. Principio de motivación.....	63
3.3.13. Principio de seguridad jurídica.....	65
3.3.14. El principio de confianza.....	65
3.3.15. Principio de finalidad.....	65
3.3.16. Principio de eficiencia.....	66

	Pág.
3.3.17. Principio de economía.....	67
3.3.18. Principio de moralidad.....	67
3.3.19. Principio de imparcialidad.....	68
3.3.20. Principio de igualdad.....	69
3.3.21. Principio de continuidad.....	69
3.3.22. Principio de publicidad.....	70
3.3.23. Principio de transparencia.....	71
3.3.24. Principio de impersonalidad.....	71
3.3.25. Principio de responsabilidad de la administración pública.....	71

CAPÍTULO IV

4. Los elementos estructurales de los actos administrativos y los vicios que los invalidan.....	73
4.1. Elementos estructurales del acto administrativo.....	73
4.2. Clasificación de los vicios en el derecho administrativo.....	75
4.3. Los vicios de anulabilidad de los actos administrativos.....	75
4.4. Potestades de revisión de la administración de los jueces y la jurisprudencia en materia de vicios de anulabilidad.....	78
4.4.1. La potestad de autotutela y los vicios de anulabilidad.....	78
4.5. Los vicios de anulabilidad en la jurisprudencia.....	83
4.5.1. Vicio de incompetencia.....	84
4.5.2. Vicio de forma y procedimiento.....	85
4.5.3. Vicio en la motivación.....	85
4.5.4. Violación del principio de globalidad de la decisión.....	86
4.5.5. Violación del principio de la <i>reformatio in plus</i>	86
4.5.6. Vicio de falso supuesto.....	87
4.5.7. Vicio en la base legal.....	88
4.5.8. Violación del principio de inderogabilidad de los actos generales.....	89

	Pág.
4.5.9. Vicio de abuso de poder.....	89
4.5.10. Vicio de desviación de poder.....	89
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	95

INTRODUCCIÓN

Los actos administrativos por disposición de la ley nacen al mundo jurídico amparados por la presunción de legalidad, gozando de fuerza jurídica formal, material y, en consecuencia, aún cuando tengan vicios, se reputan válidos y productores de su natural eficacia jurídica; de esa cuenta se tuvo la inquietud para la realización de esta investigación; por lo cual se planteó la siguiente hipótesis mediante la cual se pretendió establecer: Si existen vicios que invalidan los elementos estructurales de los actos administrativos.

Con la hipótesis formulada se busca indagar la incógnita que presenta, teniendo en cuenta que el establecimiento o comprobación de la misma tendrá como consecuencia la determinación de la extinción de los efectos jurídicos de los actos administrativos, a través de las vías administrativa o judicial.

Para que el acto administrativo sea totalmente válido, debe adoptarse conforme a los principios de separación de poderes, de legalidad, de respeto de las situaciones jurídicas subjetivas y de responsabilidad, principios que constituyen los fundamentos del Estado de derecho, a los cuales debe someterse la actividad de la administración. Cuando ésta, en ejercicio de sus potestades, actúa en desconocimiento de dichos principios, sus decisiones serán susceptibles de ser recurridas en vía administrativa o contencioso administrativo por transgredir el ordenamiento jurídico dentro del cual debe desenvolverse, y dependiendo de la gravedad del vicio que adolezcan, podrán ser declaradas nulas o anulables.

En este trabajo se hará un estudio jurídico y doctrinario de los elementos estructurales de los actos administrativos y de los vicios que invalidan en el derecho administrativo de la acción de nulidad y los vicios de nulidad absoluta en el derecho administrativo guatemalteco; en tal virtud, también se tiene por finalidad realizar un análisis de los vicios de anulabilidad o nulidad relativa de los actos administrativos.

Para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo, se emplearon varias técnicas y métodos de investigación, dentro de las cuales destacan el método científico previo la observación, documentación, y análisis comparativo de documentos y Leyes.

Este estudio se encuentra contenido en cuatro capítulos: en el primero se hace una introducción al derecho administrativo, abordando el tema relativo al Estado y sus elementos, así como también conceptos generales del derecho administrativo y los actos administrativos. En el segundo se aborda el tema de la competencia administrativa, los actos administrativos, el procedimiento administrativo y el proceso judicial administrativo, así como los medios de impugnación, tanto en la esfera administrativa como judicial. En el tercero, se pretende analizar la base doctrinaria del derecho administrativo. Por último, en el cuarto capítulo se formula el análisis de los elementos estructurales de los actos administrativos y cada uno de los vicios que provocan la invalidación de los mismos.

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El Derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas, principios, doctrinas que tiene por fin regular las relaciones que acontecen entre el Estado y sus administrados, así como la organización y funcionamiento del Estado. Por ello es importante analizar al Estado.

1.1. El Estado

La organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio, sus elementos son; territorio, población y gobierno. Y se caracteriza por tener autonomía.

1.2. Soberanía

Es la que reside esencial y originalmente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la unión

1.3. Derecho público

Conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación de los individuos frente al estado. Así como las relaciones de los estados como entidades entre los particulares con el estado, pero considerando este con su potestad soberana.

“El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal formando una institución con personalidad moral y jurídica”¹.

¹ Linares, Juan Francisco. **Derecho administrativo**. Pág. 12.



1.4. Clasificación de las funciones del Estado

1.4.1. Función legislativa

En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben en primer término estructurar al estado y en segundo termino reglamentar las relaciones entre el estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.

1.4.2. Función judicial

Todo estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplican en los casos particulares.

1.4.3. Función administrativa

Una función esencial del estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad, aquí se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección con el estado.

1.5. Derecho administrativo

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del poder ejecutivo. Esta definición es criticada ya que no precisa la naturaleza y el contenido de las normas, organización y funcionamiento.

García Maynes; "dice que el derecho administrativo es la rama del derecho publico que regula la organización de la empresa de la administración publica y de las diversas personas

administrativas en las cuales ha encarnado”².

Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos

El ejercicio de estos poderes y derechos por la prerrogativa especial por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.

Así la característica esencial es definir al derecho administrativo como regulador de la organización y acción de las autoridades administrativas de manera formal y de considerar a las autoridades como personas y a las facultades que le son atribuidas como derechos.

La escuela realista del derecho administrativo, es el conjunto de las reglas relativas de los servicios públicos según Berizonce Roberto “La crítica a esta definición abarca otras actividades que no son servicios públicos, que lo realiza el estado según normas que son de derecho administrativo”³.

Otros autores de derecho administrativo dicen que, es el conjunto de normas que regulan las relaciones del estado con los particulares. Aquí la crítica que se hace a esta definición es que se comprende una parte contenido de la rama del derecho ya que también el derecho constitucional y el derecho procesal regulan estas relaciones.

Otros autores dicen que el derecho administrativo es el derecho regulador de la actividad del

² García Maynes, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 8.

³ Berizonce, Roberto. **Efectivo acceso a la justicia**. Pág. 21.

Estado para el cumplimiento de sus fines. Se confunde el derecho público en todas sus ramas con el derecho administrativo ya que la actividad que el estado desarrollad para el cumplimiento de sus fines por el contenido de todas las funciones del mismo estado.

Gabino Fraga define al derecho administrativo diciendo “que incluye el régimen de organización y funcionamiento del poder ejecutivo por lo tanto comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa, de esta manera no se debilita la distinción entre el punto de vista formal y del material de la función administrativa”⁴. Con esta definición se precisa la naturaleza, se logra una mejor adaptación a los principios de nuestro derecho público positivo en Guatemala.

El derecho administrativo regula:

- a) La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa
- b) Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su funcionamiento y para garantizar la regularidad.
- c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la la función administrativa
- d) La situación de los particulares con respecto a la administración, ya que los Particulares van adquiriendo mayor ingerencia en las funciones publicas a las cuales en forma directa o indirecta son admitidos a colaborar.

El régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la administración tiene tal importancia que

⁴ Gabino Fraga. **Derecho administrativo**. Pág. 45.

el sistema administrativo de un país puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados ante el poder público.

1.6. Función administrativa

Es un manual de procedimientos, es el que contiene la disciplina de actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de la unidad administrativa.

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

De Pedro Fernández precisa que la "administración pública no es la función del ejecutivo pero la administración es exclusivamente su responsabilidad"⁵.

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

Es necesario de un órgano como este que ejecute la ley, que la conozca y que la actualice cuando sea necesaria.

1.7. Los elementos jurídicos de la función administrativa son

Los elementos jurídicos de la función administrativa, son los que a continuación se señalan:

- a) Es una función del estado
- b) Es de orden público.

⁵ De Pedro Fernández, Antonio. **Manual de contencioso administrativo**. Pág. 16.



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

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

El derecho constitucional, encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del estado, a la que se refieren a la estructura misma del estado a la organización y relaciones entre los poderes públicos y a los derechos fundamentales de los individuos en tanto que constituyen una limitación o una obligación positiva para el mismo estado.

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

Pero mientras que el poder legislativo como su actividad se refiere al establecimiento de normas abstractas e impersonales, no existe relación con los particulares.

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

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



Por ello según algunos autores se han derivado del derecho constitucional dos ramas, derecho administrativo y el derecho procesal, que regulan cada una de ellas, la organización y funcionamiento de los poderes del ejecutivo y judicial respectivamente.

Entre el derecho administrativo y el constitucional, existen atingencias que son más cuantitativas que cualitativas, ambas ramas se refieren a la actividad del estado aunque es indudable que los principios de organización del poder ejecutivo de su funcionamiento tiene la situación que tengan los particulares. Frente a la administración tendrán que influirse por el sistema mismo de la organización constitucional.

1.9. Diferencias fundamentales

De lo analizado anteriormente, se puede arribar a la conclusión que las diferencias fundamentales que se distinguen son las siguientes:

- a) Las leyes que regulan al detalle la organización de las autoridades administrativas forman parte del derecho administrativo tomando como base los principios que la Constitución al crear establece al poder ejecutivo, al terminar sus relaciones con los otros poderes del estado y precisar la intervención que las secretarías de estado tengan en la actuación de aquel poder.
- b) Las actividades patrimoniales del estado se desarrollan sobre las bases que la Constitución establece al organizar el patrimonio del estado
- c) Las normas relativas a la administración se influyen por la extensión que dentro del sistema constitucional se da a las instituciones del estado.

1.10. La ciencia del derecho administrativo

"El derecho administrativo surge en Francia en el siglo XIX, surgiendo así los primeros conceptos que son; servicio público y ciencia social (normas jurídicas que regulan la actividad del poder ejecutivo en forma de administración pública)"⁶.

La corriente doctrinal y legal predominante del derecho administrativo fue el liberalismo individualista, diciendo que las funciones del poder ejecutivo de estado se encaminaran a proteger el desenvolvimiento de las actividades particulares.

Las tendencias del derecho administrativo en carácter social se encuentran materializadas positivamente en la Constitución.

El derecho administrativo es autónomo por eso tiene sus propios principios, doctrinas y normas.

Las ramas especializadas del derecho administrativo son; Derecho fiscal, Derecho de comunicaciones, Derecho Agropecuario, Derecho Forestal, Derecho de la seguridad, Derecho de transporte, Derecho notarial, Derecho Hidráulico etc.

La ciencia del derecho administrativo es un género dentro del cual pueden quedar encuadrados unas series de materias que van surgiendo en la constante ampliación con las actividades del estado y que constituyen nuevas ramas del derecho. Según algunos autores son administrativas porque se realizan a través de unidades que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo.

⁶ Brewer Carias, Allan. *La abstención, silencio y negativa de la administración y su control*. Pág. 35.

1.11. Relación de la administración pública con otras ciencias

Principalmente se relaciona la administración pública con las siguientes ciencias:

- a) La administración pública y el derecho constitucional
- b) La administración pública y la sociología
- c) La administración pública y la economía
- d) La administración pública y la ciencia política
- e) La administración pública y la psicología
- f) La administración pública y el derecho internacional
- g) La administración pública y el derecho penal.

En la administración pública y el derecho constitucional, la administración tiene su contenido de origen en la Constitución y el derecho constitucional, determinan la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación del estado, lo que significa la fusión del órgano que lleva a cabo la administración pública.

En la administración pública y la sociología. En razón de que esta es la madre de las ciencias sociales y estudia al hombre en todos sus aspectos de relación e interacción con sus semejantes, como base y fundamento de sus reglas; a través de la administración pública se llevan a cabo todas las actividades necesarias con la finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad.

En la administración pública y la economía, esta relación se deriva del hecho que para realizar las actividades, atribución es, tareas o encomiendas de la administración pública es necesario tener conocimiento de los recursos con que cuenta la misma.

En la administración pública y la ciencia política, la administración pública materializa y concreta los proyectos que plantea la ciencia política, pues es evidente que antes de la administración pública esta la ciencia política que determina y programa.

En la administración pública y la Psicología, ya que esta estudia los fenómenos de la mente humana, su comportamiento.

En el derecho administrativo y el derecho internacional, hay relación por que las actividades diplomáticas y constes son los tratados y convenios siendo el titular el poder ejecutivo.

En el derecho administrativo y el derecho penal, las bases para cometer figuras delictivas las puede dirimir el ministerio público que es el poder sancionador.

1.12. Fuentes del derecho administrativo

Están constituidas por las ideas, razones o causas generadoras de normas jurídicas.

Son fuentes del derecho administrativo; todos aquellos hechos, actos, factores o circunstancias que influyen en la producción y aplicación de las normas jurídicas administrativas.

Brewer Carias, dice que, "las fuentes son la Constitución, leyes federales y locales, tratados internacionales, usos y costumbres, las ideas político-sociales de los gobernantes, hechos sociales que engendran normas del derecho administrativo, reglamentos administrativos federales, locales y municipales, las circulares, jurisprudencia, principios generales del derecho

administrativo, doctrina, convenios y el derecho común⁷.

1.13. Codificación del derecho administrativo

1.13.1. Código administrativo

Sistematización y simplificación de disposiciones administrativas dispersas en un solo cuerpo legal (Normas sustantivas y procedimentales de la ciencia administrativa).

1.14. Las funciones del Estado

Son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del estado.

1.15. Expresiones más usuales del derecho administrativo

a) Fines del estado. – El Estado es una persona jurídica colectiva que ejerce el poder soberano en indeterminado territorio y que persigue la realización de un fin (bien común, justicia social, libertad de empresa, etc....). La interrogante sería para que?

b) Función del estado. - Son los medios de que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminado al logro de sus fines. De tal manera que el poder estatal es uno solo, se estructura en órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). La interrogante sería ¿Cómo?

c) Atribuciones. – Son las tareas que le estado se reserva por medio del orden jurídico las cuales están orientadas a la realización de sus fines (reservar el ambiente, tutelar a los

⁷ Brewer Carias, Allan. Ob. Cit. Pág. 18.

trabajadores, prevenir conductas delictuosas, regular la actividad económica, etc....). La interrogante sería ¿Que?

d) Competencia. – Es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto valido, es decir, a que ente le corresponde atender asuntos determinados. La interrogante sería: ¿Quién? (órgano público)

e) Facultad. – Aptitud o legitimación que se concede a una persona física para actuar según la competencia de un órgano. La interrogante sería: ¿Quién, persona física?

Concepto de la centralización. – es una forma de organización administrativa en la cual los entes de poder Ejecutivo se estructura bajo el mando unificado y directo del titular de la administración publica.

La centralización implica concentrar el poder y ejercicio por medio de la llamada relación jerárquica.

1.16. Poderes que implican la relación jerárquica

Poder de decisión. Esta potestad implica que el superior puede tomar solución para señalar en que sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado ante diversas opciones.

Poder de nombramiento. El superior puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento de nombramiento respectivo.



Poder de mando. Es la facultad para ordenar al inferior en que sentido debe concluirse en algún sentido; es decir, como habrá de emitir un acto administrativo.

Poder de revisión. Se puede examinar los actos del subalterno a efecto de corregirlos, confirmarlos y cancelarlos.

Poder de vigilancia. Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor subalterno, inspeccionar si se actúa con forme a derecho.

Poder disciplinario. Es la posibilidad de sancionar al incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignados.

Poder para resolver conflictos de competencia. Esta situación se da cuando existe duda para determinar cual es el órgano o que funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico esta investido de la facultad o poder para decidir a cual de ellos le corresponde ese caso concreto.

1.17. Órganos que integran la administración pública centralizada

Estos órganos pueden denominarse secretarías, ministerios, procuradurías, departamentos, etc.... el número de órganos centralizados es muy variable y depende del país, la época, las posibilidades presupuestarias y la convivencia política de contar con un aparato administrativo grande o reducido.

En cuanto a su composición cuenta con un titular y con personal de distintos niveles el cual esta a cargo de las oficinas en que jerárquicamente se estructuran el órgano centralizado.

1.18. Origen de la descentralización

En derecho administrativo, la expresión de descentralización esta reservada para significar a determinado organismo del poder ejecutivo con el cual guardan una relación indirecta.

La descentralización como forma de organización administrativa surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados.

1.19. Concepto de descentralización administrativa

“Es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, las cuales están dotadas de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”⁸.

En la creación de estos organismos de estado puede recurrir a figuras de derecho público o del derecho privado, cualquiera que sea la estructura legal que adopte.

1.20. Descentralización administrativa

Figuras del derecho publico, organismos descentralizados o autónomos

Figuras del derecho privado. En el concepto de empresas de participación estatal y fideicomisos políticos, aseguradoras y afianzadoras, sociedades mercantiles, cooperativas civiles, asociaciones civiles.

⁸ Duque, Ramón. **El procedimiento de la acción de amparo constitucional**. Pág. 20.

1.21. Característica de los organismos descentralizados

- a) Son creados por ley del congreso o por decreto del presidente de la república
- b) El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado.
- c) Cuentan con patrimonio propio
- d) Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central, esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
- e) Realizan una función administrativa, es decir, su objeto en tanto persona moral o colectiva se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- f) Existe un control o una tutela por parte del estado sobre su actuación.

1.22. Finalidad de los órganos descentralizados

Radica en satisfacer el interés de la colectividad mediante la realización de la función administrativa y por su conducto cumplir ciertas atribuciones propias del estado que en determinados renglones requiere colectividad.

Los organismos descentralizados están regulados de manera específica por la ley o decreto que los creó, en ese instrumento jurídico se expresa que son personas morales y se especifica su patrimonio, sus órganos de gobierno y a veces las formas en que el estado supervisará su funcionamiento.

1.23. La desconcentración administrativa

Es una forma de organización administrativa, es el modo de estructurar los entes públicos en las dependencias con el jefe del ejecutivo.

Forman parte de los órganos centralizados por tanto no llegan a tener personalidad jurídica



propia, esta ausencia de personalidad es la nota característica y diferenciador de ellas junto con su autonomía técnica (dependen jerárquicamente de un órgano descentralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional)

1.24. Desconcentración política

No solo se transfiere el ejercicio de la función administrativa si no el total de las atribuciones localizadas en otros niveles de organización, las entidades federativas y los municipios.

1.25. Características de os órganos desconcentrados

- a) Forman parte de la centralización administrativa
- b) Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado con algún órgano centralizado (secretaría, departamento, procuraduría, etc....)
- c) Autonomía técnica.
- d) Debe ser un instrumento de derecho público de que los cree, modifique o extinga (ley, reglamento, decreto, acuerdo).
- e) Cuenta con competencia limitada a cierta materia.
- f) No posee personalidad jurídica propia.

1.26. Ventajas de la desconcentración administrativa

Es la primera etapa de la desconcentración puesto que implica cierto grado de autonomía y libertad de acción en asuntos técnicos, se dedican estos órganos a cuestiones técnicas de índole al contar con competencias y cometidos propios, su actual es más eficiente y si se trata de desconcentración temporal la autónoma estará cerca del gobernado.

1.27. Acto administrativo

Nace en Francia en el siglo XVIII, y es la declaración unilateral de voluntad externa concreta y ejecutiva emanada de la administración pública en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Como acto administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa, pero puesto que ésta se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general.

Acto administrativo. – Declaración unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública.

1.28. Distinción entre hecho y acto jurídico

Los hechos jurídicos se distinguen de los actos jurídicos en que los primeros son acontecimientos naturales o del hombre que provocan consecuencias jurídicas, sin que exista el ánimo de producirlas; en tanto que en los segundos si existe el propósito de provocar consecuencias de derecho. Ahora la distinción entre acto y hecho jurídico, persigue señalar que los hechos jurídicos pueden trascender al campo de la función administrativa. En ocasiones, se dan hechos que provocan la acción de órganos administrativos (inundaciones, terremotos, conductas ilícitas de servidores públicos)

1.29. Características del acto administrativo

1. – Es un acto jurídico
2. – Es de derecho público

3.- Lo remite la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.

4.- Es impugnabile, esto es, no posee definitividad sino cuando ha transcurrido tiempo para atacarlo por vía jurídica o se le ha confirmado jurisdiccionalmente.

5. - Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público

1.30. Elementos del acto administrativo

Rafael Martínez Morales expone que son siete (7); El sujeto, La manifestación de voluntad, el objeto, la forma, el motivo, la finalidad y el merito.

1. El sujeto, se identifica de dos maneras; el sujeto activo y el sujeto pasivo, el primero de ellos es el órgano de la administración pública que formula la declaración de voluntad y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas y el sujeto pasivo es el destinatario del acto administrativa, generalmente una persona física quien recibe los efectos del mismo, ya sea el beneficiario de una licencia, de un permiso, de una autorización, pero también pueden ser dos o mas personas o la colectividad.

El sujeto es el encargado de la administración publica que en ejercicio de la función administrativa externa de manera unilateral la voluntad estatal que va produciendo consecuencias jurídicas subjetivas (organismos de la administración publica competente que actúa a través de sujetos, funcionarios o empleados facultados para ello).

La autoridad, se refiere a toda persona investida de potestad d mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano.



2. La manifestación externa de la voluntad, es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo requerido, o lo que se busca es una presión de una decisión del órgano administrativo pronunciada en cualquier sentido que provoca consecuencia de derecho subjetivo.

Características de la voluntad;

a) Carácter unilateral

b) Libre, sin vicios ni error dentro de un marco competencial y tiene facultades conferido conforme a la ley.

3. El objeto, es el contenido del acto, en lo que consiste la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, se trata de lo requerido, lo que se dispone, se ordena o se permite, el cual debe ser posible, lícito y determinable para satisfacer el interés de la colectividad. El objeto de la expropiación es la obtención forzosa de un bien.

4. La forma, es la manera en como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo.

5. El motivo, es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, la consideración de hecho y de derecho que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión (es el porque del acto administrativo)

6. La finalidad, se refiere al resultado de la actuación administrativa satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo. Es el elemento teleológico (fines) del acto administrativo consistente en el propósito o meta del órgano emisor



La falta de finalidad de un acto emitido en un acto de facultades discrecionales es el desvío de poder.

7. El mérito, es el elemento ético del acto administrativo y esta referido a la oportunidad y conveniencia del mismo.

1.31. Acto de gobierno

Es aquel que emite el poder ejecutivo con el propósito de conducir sus relaciones con los otros poderes del Estado, como son Legislativo y Judicial.

La manifestación de naturaleza política que realiza la administración pública, no vía judicial. También es llamado acto político, realiza el poder Ejecutivo, no es impugnable.

Roberto Elizondo menciona de la naturaleza del acto de gobierno diciendo que no posee una categoría jurídica propia distinto a la del acto administrativo, es de igual naturaleza, es una modalidad de este.

Ejemplo de acto de gobierno: suspensión de garantías, declaración de guerra, celebración de tratados internacionales.

La mayoría de los autores utilizan los vocablos acto de gobierno y acto político como sinónimo, otros autores consideran que los actos políticos pueden ser emitidos por particulares o por el Estado y son aquéllos que persiguen obtener o conservar el poder.



Davino Fraga indica que en el derecho francés se han considerado como actos de gobierno los actos realizados por autoridades administrativas que no son susceptibles de ningún recurso ante los tribunales y llevan un fin político, por constituir su objeto, parte de la actividad de gobierno distinta de la administración y se concretan en conducir la marcha de los servicios públicos y de seguridad interior y exterior de un estado.

1.32. Elementos del acto de gobierno

1. Sujeto activo (el titular del poder ejecutivo)
2. Sujeto pasivo (pueblo o colectividad a quien va dirigida)
3. Manifestación de voluntades (es la exteriorización del acto de gobierno cuando se atiendan las aspiraciones, necesidades o demandas de la sociedad ya sea por ejemplo; cuando se forma un plan nacional de desarrollo o de celebra un convenio o un tratado internacional).
4. El objeto (es la actividad que desarrollo el poder Ejecutivo como gobernante al orientar y dirigir a los órganos del Estado)
5. La forma (puede ser de forma verbal, escrita siguiendo los mandatos constitucionales)
6. La finalidad (consiste en atender necesidades sociales o colectivas, es de índole político)
7. Se rige por normas de derecho público o de interés social
8. El motivo (es el antecedente de hecho y de derecho que provoca el acto de gobierno)
9. No está sujeto a revisión y a ningún recurso o medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales.

1.33. Diferencia entre acto de gobierno y acto administrativo

En el acto de gobierno el titular del Ejecutivo y sus dependencias tienen a su cargo la dirección y orientación de los órganos del estado (mantener relaciones diplomáticas, suscribir tratados

internacionales, hacer la declaración de guerra, disponer de la guardia nacional, rendir informe de gobierno, elaborar planes de desarrollo).

En el acto administrativo se encuentra una manifestación de voluntad de las dependencias o entidades de la administración pública que crea, reconoce o extingue derechos y obligaciones ejecutando las leyes que expide el poder legislativo y presentando servicios públicos a la colectividad (impartir educación, atender la seguridad pública, otorgar licencias, permisos, autorizaciones, celebrar contratos administrativos, cobrar impuestos, obtener empréstitos, administrar los bienes del Estado, etc.)

Los actos legislativos del poder Ejecutivo son aquellos que emite al ejecutar las leyes que expide el poder legislativo en ejercicio de su facultad reglamentaria, para explicar los alcances y la orbita de acción de una ley, para regular la organización y funcionamiento de una dependencia u organismo del sector centralizado o paraestatal y por lo tanto estamos en presencia de una norma jurídica.

Los actos jurisdiccionales del mismo poder Ejecutivo, son los que se realizan por medio de los tribunales administrativos ubicados en el marco de dicho poder y que gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, algunos de los cuales resuelven conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares, como lo es el caso del tribunal fiscal de la federación, el tribunal de lo contencioso administrativo del estado de México y otros que existen en las entidades federativas; así mismo algunos se encargan de atender conflictos laborales como las juntas de conciliación y arbitraje federales y locales, los tribunales de arbitraje que conocen de controversias suscitadas entre los poderes federales y estatales.

“Los actos de la administración pública regulados por el derecho privado son aquellos que quedan sujetos a normas de derecho civil y mercantil, tanto de índole material como procedimental, pudiendo destacarse algunos contratos de compraventa, de donación o permuta que celebran las dependencias y organismos del poder ejecutivo con los particulares”⁹.

1.34. Requisitos del acto administrativo

1. Competencia
2. Forma escrita
3. Fundamentación
4. Motivación
5. Legalidad
6. No retroactividad.

“La competencia, en materia administrativa el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente a través de un funcionario o empleado con facultades para ellos”¹⁰.

En forma escrita, los actos de autoridad han de ser escritos que éstos constituyan una garantía de certeza jurídica.

En fundamentación, un acto implica indicar con precisión leyes y artículos que son aplicables al caso concreto.

La motivación, es la adecuación lógica de supuestos de derecho o la situación subjetiva del

⁹ Duque, Ramón. **Ob. Cit.** Pág. 22.

¹⁰ Duque, Ramón. **Ob. Cit.** Pág. 22.



administrador.

En legalidad, toda la actividad del Estado ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa debe ajustarse a la ley

En la no retroactividad, la no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de este; es decir, no pueden lesionar derechos adquiridos con anterioridad.

1.35. Efectos del acto administrativo

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos, los directos serán la creación, declaración o extinción de las obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho. Y los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

Acto administrativo que una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernando a quien se dirige y por los terceros que estuvieren involucrados. El acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta efectos.

1.36. Distinción entre acto perfecto y acto eficaz

Acto perfecto es aquél que reúne todos sus elementos, si falta uno de ellos, será un acto irregular. El acto eficaz es aquel que se realiza, es el que produce los efectos para los cuales fue creado. La eficiencia de un acto perfecto puede estar sujeta a su notificación, publicación, aceptación por parte del gobernado, inscripción en algún registró, termino o plazo, suspensión decidida por alguna autoridad jurisdiccional, etcétera. También es de señalarse que un acto



imperfecto puede ser eficaz, a pesar de estar viciado por carecer de uno o más de sus elementos.

1.37. El acto administrativo como creación de derechos

El acto administrativo, en tanto declaración unilateral de voluntad de una autoridad, puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar, o extinguir derechos y transmitir obligaciones, es de carácter subjetivo y están referidos a cosas concretas.

Derechos personales se hace referencia a aquellas facultades que por el orden jurídico y precisamente en reconocimiento de su propia personalidad, Ejemplo; Autorización para pescar, autorización para tala de árboles, autorización de portar armas (derechos personales).

Los derechos reales se definen como aquellos derechos que atribuyen a una persona, natural o jurídica, una facultad inmediata de dominación más o menos plena sobre una cosa, Ejemplo; expropiación, la regulación de tierras, bienes, derechos patrimoniales.

1.38. Efectos frente a terceros

Aunque la creación, la modificación, la transmisión, el reconocimiento, el registro o la extinción de derechos u obligaciones que contiene el acto administrativo se dirige a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surta también efectos frente a terceros y, desde luego, siempre ante el propio órgano que lo haya emitido.

Ejemplo de actos administrativos que tienen efectos frente a terceros son una patente de invención la tarifa para la prestación de un servicio público, una licencia sanitaria, el registro de

un título profesional, la incorporación de una escuela al sistema educativo oficial, las inscripciones en el registro civil de la propiedad.

1.39. Silencio administrativo

Es la ausencia de acto cuando debería haberla, tanto la doctrina como la legislación contemplan dos posibles consecuencias del silencio administrativo, la negativa y la positiva, es decir, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernantes, se puede suponer que han sido resueltos de manera negativa o afirmativa.

Gelsi Bidart, dice que “el silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) y desestimada (silencio negativo)”¹¹.

1.40. Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo

1.40.1. Ejecución de los actos administrativos

Se refiere a su cumplimiento a respetar todos sus efectos de conformidad con la legislación respectiva, es decir, a su cumplimiento conforme a lo mandado por el mismo documento que lo contiene. En esa virtud la ejecución puede hacerse voluntariamente por los particulares destinatarios o forzosamente mediante el empleo de la fuerza pública a cargo del Estado.

La ejecutividad significa la facultad que tiene la administración pública para hacerlos cumplir y respetarlos. Podemos señalar como medios para ejecutar los actos administrativos a los siguientes;

¹¹ Gelsi Bidart, Adolfo. *El tiempo y el proceso*. Pág. 76.

1. La acción administrativa sobre los bienes de las personas, por ejemplo; el decomiso, la requisición, la clausura de negocios o establecimientos y el embargo.
2. La acción administrativa sobre la persona efectuada de una obligación de hacer, ejemplo; servicio militar obligatorio, la vacunación obligatoria, ciertos servicios públicos de carácter social, etcétera.
3. La ejecución subsidiaria de terceros, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado, como la demolición de construcciones, o los terceros que asumen responsabilidad solidaria con el deudor principal de un tributo.
4. Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado, por ejemplo; la requisición por necesidad pública.
5. La aplicación de sanciones administrativas, como la multa y el decomiso de bienes.
6. Apremio del régimen de policía, por ejemplo; el arresto hasta por 36 horas.
7. El lanzamiento administrativo establecido en la ley para el desalojo de los bienes del Estado.
8. El uso de la fuerza pública para hacer respetar una determinación administrativa.

1.41. El cumplimiento de los actos administrativos

Una vez emitido el acto administrativo, es que el gobernante lo cumpla, acatando su contenido por considerarlo legítimo y adecuado. El cumplimiento es la realización voluntaria, no coactiva

del acto; ello es lo normal ante los miles de actos que la administración pública genera en su intensa actividad diaria (sanciones, permisos, registros, constancias, autorizaciones, licencias, notificaciones de créditos fiscales, nombramientos, etcétera)

1.42. La extinción de los actos administrativos

Los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley , cuando han producido sus efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad perseguidos, así las cosas podemos decir que hay actos administrativos que se extinguen por determinación lisa y llanamente, de haber cumplido su objeto, el plazo de su vigencia y generalmente se les conoce como terminación normal, sin embargo, hay algunos que se extinguen por determinación judicial o por determinación de los tribunales administrativos o de las propias autoridades administrativas y es así como han surgido la revocación, rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y la condición y la nulidad absoluta o relativa.

Para Acosta Romero, el acto administrativo "puede extinguirse por diferentes medios que se han clasificado por razones metodológicas, en; medios Formales y medios Anormales"¹².

En los medios formales, la realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también se cumple y se extingue por la realización de su objeto, a saber:

¹² Acosta, Romeo. **Introducción al Derecho administrativo**. Pág. 51.



1. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios
2. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
3. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en si mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trate de actos declarativos.
4. Cumplimiento de plazos, en aquellos actos que tengan plazo, por ejemplo; licencias, permisos temporales, concesiones, etcétera.

En los medios informales, el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

1. Revocación administrativa
2. Rescisión
3. Prescripción
4. Caducidad
5. Término y condición.
6. Renuncia de derechos.
7. Irregularidades e ineficiencias del acto administrativo.
8. Extinción por decisión dictada en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

La revocación administrativa, es un instrumento legal del órgano administrativo para dejar sin efectos, en forma parcial o total un acto administrativo, por razones técnicas, de interés público,



o de legalidad, es frecuente verlo en las instancias administrativas de aclaración o en la tramitación de recursos administrativos a favor del gobernado. El acto que se revoca puede tener vicios de forma o de fondo y por tal motivo es ilegal. En las concesiones puede verse la revocación de ese acto por razón de interés social cuando el estado ya no pretende concesionar la prestación de un servicio público o la explotación de bienes de propiedad pública o simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión.

La rescisión administrativa como forma de extinción de los actos administrativos, es oportuno verla en los contratos o convenios administrativos y consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida debe quedar plenamente señalada en un de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico.

La prescripción, es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por simple transcurso del tiempo previsto en la ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas, Por ejemplo; en materia fiscal se extinguen por prescripción tanto la obligación como el crédito fiscal, cuando este no es exigible dentro del plazo que marca la ley se trata de un derecho a favor de los particulares que debe hacerse valer en las instancias o recursos administrativos que procedan para que se confirme de oficio por la autoridad administrativa.

La caducidad, es la extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular que no cumple con los requisitos o deberes de una concesión, es frecuente verla en las de aguas,



minas, comunicaciones y transportes, etcétera. La distinción entre prescripción y caducidad estriba en que la primera extingue el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos por un particular o por el gobernante, liberándose de las mismas, o los pierde por el transcurso del tiempo y la segunda extingue el ejercicio de facultades de una autoridad o la pérdida de derechos del gobernado por negligencia.

El termino y la condición, el termino es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se esfumen los efectos de una acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo, el primero suspende los efectos de una acto jurídico, tal es el caso de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se tramita un medio de defensa en su tramitación y resolución, el segundo los apoya, tal es el caso de aquellos actos administrativos que no se ejecutaron en el plazo que marca la ley y se expiran por prescripción, lo que también puede ocurrir en el rubro fiscal. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho como por ejemplo cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión a la terminación de una autopista o cuando desaparece la misma por haber dejado de funcionar una carretera o autopista que es motivo de dicha concesión.

La renuncia de derechos, es otra forma de terminar los actos administrativos, sobre todo es notable en los rubros de licencias, permisos, o concesiones y aun en el caso de la nacionalidad, la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho, por conveniencia competente debe de resolver lo conducente.

Las irregularidades e ineficiencias del acto administrativo, los actos administrativos son validos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que lo rigen, cuando su



estructura consta de todos los elementos de existencia como son el consentimiento y el objeto, y los de validez que son; la capacidad, la ausencia de vicios de voluntad, la licitud y la forma.

Por lo tanto, la doctrina del derecho administrativo habla dentro de las irregularidades e ineficiencias del acto administrativo de la nulidad absoluta y de la nulidad relativa; la nulidad absoluta, por regla general no se impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie una resolución administrativa o judicial o por un Tribunal de lo contencioso administrativo y prácticamente ello se compara a una sanción de carácter legal para prevenir las infracciones, omisiones o irregularidades de los actos administrativos, que atentan contra la legalidad, el orden público o el interés colectivo, se trata de un acto afectado de ilicitud y ha tenido su inspiración esta figura en la legislación civil y se ha hecho extensiva a la administrativa.

La nulidad relativa puede darse cuando un acto administrativo padece algunos vicios formales como consecuencia del error, omisión de sus formalidades legales, por dolo, por violencia, por lesión, incapacidad o incompetencia de los autores del acto.

En toda declaración de nulidad llámese absoluta o relativa hay una manifestación de voluntad de una autoridad administrativa competente o de un Tribunal administrativo o judicial, que anula el acto viciado o ilegal y destruye aquellos efectos que se hayan producido en perjuicio de un particular o de la colectividad, tal medida se equipara a una sanción de carácter administrativo.

CAPÍTULO II

2. Competencia

“Es la potestad o la aptitud legal de un órgano para ejercer las atribuciones, las facultades o competencias atribuidas por la Ley, ese órgano actúa porque la Ley así se lo permite, recuerden que la competencia en derecho público es la excepción, de tal manera que es necesario que la Ley le de a la autoridad administrativa, la potestad de actuar, si la ley no se lo permite, pues lógicamente que ese órgano no lo puede hacer”¹³. Son reglas bastante rígidas dentro de la administración pública.

“Esta determinado por diversos factores como son: la materia, territorio y la jerarquía, todos factores fundamentales que van a determinar que un órgano esta actuando dentro del rango competitivo”¹⁴.

Hay algunas situaciones en las cuales el funcionario público no posee en primera instancia, la competencia, sino que posterior le es otorgada o es desviada la competencia hacia esa persona que va a ejecutar el acto administrativo, aquí en este caso estamos refiriéndonos a una situación muy particular, en principio quien debe realizar el acto es quien posee por ley la atribución, la facultad, la competencia, pero hay situaciones excepcionales a través del cual otra persona lo puede hacer, siempre y cuando suceda lo que el mismo, ésta es una de las formas de desviación de la competencia a los efectos de aligerar la actividad administrativa, esto tiene mucho que ver con la administración centralizada y descentralizada.

¹³ Linares, Juan Francisco. **Derecho administrativo**. Pág. 49.

¹⁴ Ídem.



Las características de la competencia son: es improrrogable, es indelegable y es irrenunciable, quien en principio tiene esa atribución no la puede entregar, salvo en los casos expresamente previstos en la Ley.

2.1. Deferencia entre las dos delegaciones

a) delegación de funciones o poder: Se dirige es a modificar el orden de las competencias que le fueron atribuidas a un órgano; hay una verdadera transferencia de poder o de facultades de un órgano superior a un órgano subalterno,

b) delegación de firmas: No hay transferencia de competencias bajo ninguna circunstancia, simplemente se trata de aligerar algunas tareas materiales de ese órgano superior en órgano inferior.

2.- El segundo punto de los elementos esenciales se determina así:

La voluntad, si no existe la voluntad del órgano el manifestar al acto administrativo, ese acto se hace anulable, puede ser atacado de nulidad relativa. Él siempre a expresar la voluntad, que va ha de ser plasmada en el propio acto administrativo, que se deduce de ahí cuando está tomando la decisión, una vez que se ha cumplido una serie de procedimientos. Igualmente son declaraciones de juicio, de conocimiento y, a su vez, son declaraciones de voluntad.

La Administración Pública siempre tiene que manifestar su voluntad cuando emite el acto administrativo, aún cuando sea de juicio o de conocimiento.

Vicios el la manifestación de voluntad: Cuando hay dolo o violencia, la administración pública puede cometer un error y puede ser coaccionada u objeto de algún fraude por parte del



administrado.

3.- Contenido: El acto administrativo debe contener la decisión respectiva; es decir, al contenido que debe tener ese acto administrativo, ya se ha mencionado los diferentes contenidos, como lo son: Las admisiones, aprobaciones, expropiaciones, autorizaciones, las órdenes, todas éstas están contenidas en el acto administrativo, lógicamente la administración pública después de realizar un procedimiento, que por ley tiene que cumplir, al final tiene que emitir una decisión y ésta va a estar basada en cada uno de los elementos que ya se relacionaron. Ej: cuando la administración le da la posibilidad al extranjero de que adquiera la nacionalidad guatemalteca. Éstos son contenidos del acto de administración. Todo acto administrativo debe tener una decisión final de parte de la administración pública.

2.2. Motivación del acto administrativo

Contiene un aspecto formal y un aspecto material.

¿Cuál es el aspecto formal de la motivación? La doctrina establece cuál es la motivación, indica: "expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes"; a eso se encuentra la motivación formal de los actos administrativos, tiene la administración pública la obligación de indicarle al administrado o de identificar al particular el porqué está emitiendo este acto administrativo, razones de hecho y de derecho; Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite, o salvo disposición expresa de la ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Nota: todo acto administrativo debe ser motivado.

Esa motivación también contiene un aspecto material, cuando se realiza un acto administrativo se forma un expediente administrativo o antecedentes administrativos, y es lo que conforma la motivación material del acto, porque es donde se va a contener la razón de hecho o derecho.

Es allí donde el juez, cuando abre el caso solicita el expediente administrativo y se verifica:

1. Si se cumplió con el procedimiento y 2.- Si se razonó tanto legalmente como tácticamente todas las actuaciones de la administración pública.

En Francia o en Italia la ley no establece a la administración razonar o motivar el acto; en Guatemala si se exige la motivación.

2.3. Finalidad del acto administrativo

“Ese fin tiene que conformarse con el espíritu, propósito y razón de la Ley que lo esta avalando, las autoridades que están emitiendo un acto administrativo o persiguiendo una finalidad, esta respaldada por la Ley que le a estado permitiendo al funcionario actuar como lo hace; por Ej.: Cuando el funcionario emite una sanción o multa, una suspensión o destitución, esta cumpliendo un fin. ¿Cuál? Sancionarlo porque la ley se lo permite. Todo esto se corresponde con el principio de legalidad, está sujeto a una ley”¹⁵.

Cuando el funcionario se aparte de la ley y le da un giro completamente distinto a lo que está estableciendo, aquí se consagra el vicio de la desviación de poder.

El contenido tiene que ver con la decisión que tomó la administración pública.

¹⁵ Linares, Juan Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 22.



La finalidad, se subsume en el acto administrativo, éste lo denota como tal:

1. Procedimiento,
2. El particular tiene que haber cometido una falta que origine la actuación por parte de la administración pública. Pero la misma tiene que concordar con el espíritu, propósito y razón de la norma que lo esta autorizando a el actual.

2.4. Las formalidades

Éstas tienen que ver con la exteriorización material, de la manifestación de voluntad de la administración pública; esta tiene que actuar de acuerdo con parámetros legales. La falta de algunos de ellos pudiera acarrear la nulidad del acto administrativo.

2.5. Formalidades complementarias del acto administrativo

Depende si es un acto administrativo. De efecto general o de efecto particular.

Esto se compagina con el denominado principio de la publicidad. Esto tiene que expresarse al particular para que el sepa como contrarrestar dicho acto. Si no se cumple con estos requisitos surge lo que se denomina la notificación defectuosa. Los actos administrativos. De efectos particulares empiezan a correr todos los lapsos a partir de que el particular es notificado, si esta notificación es defectuosa se considera que no tiene ningún efecto. Pero si el interesado se da por notificado, cualquier actividad que el realice no será tomada en cuenta a los efectos de lapso.

Esto es lo que tiene que ver con las formalidades complementarias a los efectos que cumplan toda su eficacia jurídica.



2.6. Efectos de los actos administrativos

Efectividad y ejecutoriedad, cuando nos referimos a la efectividad, se trata de la eficacia de este, una vez que el acto administrativo. Ha cumplido con cada una de las formalidades de fondo y de forma, se considera que el es completamente valido, se supone que es valido y por lo tanto su consiguiente acto jurídico va ha ser precisamente el obtener la materialización de este acto administrativo y en entra en juego el principio de la ejecución. Cuando hablamos de este principio, tenemos que referirnos aquella cualidad de la administración pública de forjase cumplimiento de la decisión que ella tomo por sus propios medios, sin acudir a la vía judicial, sino que se considera que la administración publica se vale por si misma para obtener por cualquier medio de manera tanto voluntaria como obligatoria el cumplimiento de ese acto administrativo.

De efecto particular. Ej. Cuando la administrativo. Impone una multa ella no tiene que acudir a la vía judicial, sino que puede llegar a clausurar el negocio, hasta obtener el pago de esa multa por parte del particular, perfectamente lo puede hacer.

En conclusión: El principio de ejecutoriedad, se contrae a la posibilidad que tiene la administración publica para hacer valer las decisiones que ella tomo sin de necesidad de apoyo en otra autoridad.

Tanto el principio de ejecutoriedad y el efectividad tienen su asidero en otro Principio, que es el "Principio de la Presunción de la Legitimidad de los Actos Administrativos": Los actos administrativos Se consideran válidos hasta que el órgano jurisdiccional competente no declare lo contrario. Le corresponderá al Juez determinar si un acto administrativo. Es valido o no. De lo contrario se considera valido, es IURIS TANTUM es decir admite prueba en contrario.



Establece el principio de la no ejecución sin títulos: "Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos."

La administración pública no puede realizar un acto contra un particular sin que sea respaldado por un acto material, se refiere a la legalidad, principio de legalidad. Esta siempre debe estar fundamentada en la Ley. si el particular logra demostrar en sede jurisdiccional que la administración pública al ejecutar el acto administrativo, le puede causar un gravamen irreparable y que aun con una sentencia a favor no va a poder subsanar la actividad de la administración, puede lograr suspender momentáneamente los efectos del acto administrativo, de allí es donde surgen las medidas de suspensión de los efectos de los actos administrativos.

2.7. Medidas cautelares

El particular tiene que hacer algo, de alguna u otra forma, a los efectos de evitar un gravamen irreparable en la definitiva cuando acuda a un juicio, es así como se sostiene la tesis de la suspensión de los efectos del acto administrativo como una medida de aguantar un poco el principio de la ejecutoriedad.

2.8. Irregularidades de los actos administrativos

Tenemos la nulidad absoluta de los actos administrativo y la nulidad relativa del mismo.

Nulidades absolutas o radicales: Los actos administrativos serán absolutamente nulos en los siguientes casos:



1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitución o legal; violación de la cosa juzgada administrativa.
2. Cuando resuelvan un caso precedente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley. Vicio en el objeto.
3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, y; Incompetencia manifiesta. Ausencia total de procedimiento
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Anulabilidad.

Los tres primeros numerales se consideran que son causales de nulidad absoluta, sin embargo en el numera 4 se observa que se desprende que hay dos causas:

1. por una parte la incompetencia manifiesta del órgano y
2. Por otra parte la ausencia del procedimiento.

Estas son las causa más comunes.

Ausencia total de procedimiento, quiere decir que falte todo o una parte bien esencial de ese procedimiento, no le da posibilidad a la administración; la jurisprudencia a tratado de explicar esa falta absoluta del procedimiento, de alguna u otra manera la administración pública genera la actividad tendiente a la formación de un expediente administrativo, que va a generar la decisión final del acto administrativo.

Se establece que estaría viciado de nulidad absoluta cuando:



1. Ocurra la carencia total y absoluta de los trámites procedimentales legalmente establecidos.
2. Se aplique un procedimiento distinto al previsto por la Ley correspondiente, es decir, cuando por una errónea calificación previa del procedimiento a seguir se desvíe la actuación administrativa del interprocedimental que debía aplicarse de conformidad con el texto legal correspondiente y esto es lo que se denomina en doctrina "Desviación del Procedimiento". La administración. Esta aplicando un procedimiento de manera errónea porque no es el adecuado para el caso en cuestión.
3. Cuando se prescinde de principios y reglas esenciales para la formación de la voluntad administrativa o se transgredan fases del procedimiento que constituyan garantías esenciales del administrado. Esto es lo que denomina el principio de la esencialidad.

Se verifican cualquiera de las tres situaciones que terminamos de mencionar cuando se viole este principio de la esencialidad, cuando se desvía el procedimiento o cuando hay una carencia total o parcial del procedimiento, allí tiene que verificarse la nulidad y ser declarada. De otra manera, si esa falla en el procedimiento no le acarrea un perjuicio al administrado, ese acto será atacado de nulidad relativa.

2.9. A quien le corresponde verificar si el acto de de nulidad relativa o absoluta

Le corresponde al juez, después del análisis detallado, con respecto a todos los vicios, el él quien le toca determinarlos.

2.10. Vicio de competencia

Es necesario que al órgano le haya sido atribuida la facultad, la competencia, de poder actuar. Caso contrario el acto emana de la autoridad incompetencia: Se trata de un vicio que traduce la violación del principio de la legalidad en virtud del cual las atribuciones deben estar



expresamente asignadas por la legalidad. Formas de cómo se presentan: Usurpación de funciones, de usurpación de autoridad y extra-limitación de funciones.

Todos conllevan a la anulación del acto administrativo.

2.11. Incompetencia manifiesta

Contiene dos vicios:

1. vicio en el procedimiento
2. el vicio de la incompetencia.

Vicio de contenido, este consagra el carácter sub legal de los actos administrativos, pero si lo concordamos con esa imposibilidad en la ejecución del acto administración, si la decisión que esta tomando la autoridad administrativa dentro de ella esta creando una especie de sanción para ese particular que no es de las contenidas dentro de las normativas, pues lógicamente que ese acto administrativo no puede ser ejecutado, se consagra el denominado vicio En el objeto del acto administrativo. Se establece lo siguiente: "El objeto del acto remite al contenido mismo de la decisión administrativa, objeto y contenido son a estos fines expresiones equivalentes; se dice que el contenido del acto administrativo es el efecto practico que el sujeto se propone lograr a través de su acción la cual puede ser positiva o negativa, pero siempre determinable, posible, y licito, en forma tal que la imposibilidad de dar cumplimiento al acto administrativo constituye un vicio que ocasiona su nulidad absoluta, pues la presunción de legitimidad, no puede prevalecer."

Imposibilidad fáctica de ejecutarse esa decisión y con la imposibilidad jurídica, a eso se refiere los vicios que pudiera conllevar a esa nulidad absoluta.



2.12. Imposibilidad fáctica

Se trata de un impedimento físico de su ejecución. Ej. Una sanción ejecutada por un funcionario público por haber renunciado o fallecido. O un decreto de expropiación sobre un inmueble destruido.

2.13. Imposibilidad jurídica

No se puede cumplir con el acto administrativo porque es de ilegal ejecución, es aquel cuyo objeto es ilícito pese. Es decir tiene un vicio de ilegalidad en sentido objetivo como conducta prohibida por la Ley. Ej. Un decreto de expropiación sobre un bien declarado inexpropiable.

2.14. Actos reeditados

Una manifestación muy particular del vicio de desviación de poder, se presenta cuando la administración intenta eludir las consecuencias del proceso contencioso administrativo revocando un acto previamente impugnado para posteriormente editar otro de idéntico contenido, esta practica viciada, ha sido atajada por la jurisprudencia mediante la tesis de los actos reeditados, con la cual se pretende frustrar la intención fraudulenta de la administración que en estos casos hace uso de sus potestades de revisión de oficio con solo fin de evadir las consecuencias del proceso.

2.15. Anulabilidad relativa del acto administrativo

Vicio de la motivación se divide en: Vicio de ausencia de base legal, aunque se cuente con competencia sobre una determinada materia la decisión administrativa debe estar sustentada en una norma legal que lo justifique en derecho. La ausencia de la norma implica la carencia de base legal el cual se muestra como un vicio de nulidad relativa, y el vicio en la motivación propiamente dicha.



2.16. Inmotivación escasa o insuficiente

No es necesario que la administración en el propio texto del acto exponga todas las motivaciones o todos los razonamientos que le dieron a ella a tomar esta decisión, La motivación no tiene que ser extensa.

Se da el caso en que el abogado establece que el acto administrativo debe ser declarado nulo porque hay vicio en la motivación y hay falso supuesto es decir concurren las dos situaciones a la vez, esto no puede coincidir contra el mismo acto.

Ambos se excluyen entre ellos. En la Inmotivación el acto no es motivado, ni razonado; cuando hay falso supuesto si hay motivación peso es falsa, la administración publica esta cometiendo un error de apreciación.

2.17. Vicios en el fin del acto administrativo

Se configura cuando el autor del acto administrativo. En ejercicio de una potestad conferida por una norma se aparte del espíritu, propósito y razón, pero eso le corresponde al juez determinarlo.

2.18. Formalidades complementarias

La misma ley establece cuales son los requisitos para que se de el acto administrativo.

2.19. Revisión de oficio

Una vez que la administración ha emitido sus decisiones, ese acto se mantiene inmodificable, pero no es del todo perpetuo, si depuse del análisis la misma administración pública se da cuenta que esos elementos no concuerdan con el ordenamiento jurídico pues lógicamente que



continua es que se convalide, modificarlo o elimine, siempre y cuando este en riesgo el interés general.

2.20. Potestad de autotutela

Es la potestad o posibilidad que tiene la administración pública de revisar los actos administrativos sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional, siempre y cuando se concurren en un vicio de ilegalidad.

2.21. Revisión de Oficio

2.21.1. Convalidados

Los actos administrativos pueden ser regularizados por un acto administrativo posterior, este viene a corregir los errores del acto primigenio. Se refiere a los actos de anulabilidad relativa, los de nulidad absoluta no podrán ser convalidados nunca. Una vez que el acto es convalidado, los efectos se retrotraen hasta el pasado y al inicio.

2.21.2. Revocación

Se busca dejar sin efecto el acto administrativo. El acto viciado de nulidad relativa, una vez de revisado el acto y se verifica que efectivamente ha habido un grave perjuicio a el particular.

2.21.3. La rectificación

Estas buscan el saneamiento del acto administración busca corregir errores materiales, de transcripción o de cálculo.



2.21.4. En la convalidación

Ratifica el acto jurídico, pudiendo producir un nuevo acto jurídico, subsanando cualquier error.

2.22. Los recursos administrativos

La doctrina establece dos tipos de procedimientos:

2.22.1. Procedimiento de primer grado

Que es el que tiene como finalidad la producción del acto administrativo definitivo, se habla de procedimientos de trámite.

2.22.2. Procedimiento de segundo grado

Que son aquellos que tienen como finalidad la revisión del acto administrativo, por vía administrativa y estos conforman los recursos administrativos.

2.23. Los recursos administrativos

La doctrina los califica como medios de impugnación de los actos administrativos en sede administrativa, por la propia administración pública, bien sea ante el autor del acto o bien ante su superior.

Se diferencian de los recursos contenciosos administrativos en que: Tenemos que referirnos al órgano ante el cual se está presentando dicho recurso, si hablamos de los recursos administrativos se interponen ante la misma administración pública; en cambio los recursos contenciosos administrativos pues aquellos que se interponen ante el órgano jurisdiccional competente en este caso los tribunales. Las resoluciones que se producen en virtud de estos



recursos administrativos constituyen actos administrativos, pero la decisión emitida en virtud del recurso contencioso administrativo nos tenemos que remitir a una sentencia.

2.24. Características de estos recursos

1. Constituyen un medio de impugnación.
2. Esa impugnación se tiene que realizar contra un acto administrativo en sede administrativa.
3. La finalidad de este recurso administrativo es obtener la revocatoria o la modificación de la decisión inicial de parte de la administración pública.

Ésta es una de las forma de procedimiento en segundo grado, lo hace la misma administración pública, a través de la revisión de oficio. Pero también la ejecuta el mismo particular, cuando el se ve afectado en sus derechos y eso lo hace a través de los recursos administrativos.



CAPÍTULO III

3. Antecedentes del derecho administrativo

Dejemos de lado toda doctrina pasada y mal elaborada de los principios del derecho administrativo. Reformulemos toda la teoría existente en el Guatemala respecto de los principios del derecho administrativo y surgirá la importancia de recrear esta figura.

La presente tesis tiene por objeto estudiar el derecho administrativo guatemalteco y establecer la existencia de principios propios de nuestro ordenamiento jurídico administrativo a fin de demostrar la autonomía del derecho administrativo. Autonomía que desemboca en la siguiente afirmación: el derecho administrativo es un derecho común, es el derecho común de las administraciones públicas. Porque para su integración no requiere de otros ordenamientos jurídicos, cuenta con principios propios.

Al hablar de la autonomía no nos referimos a la autonomía del derecho administrativo como disciplina jurídica, sino a la autonomía del derecho administrativo como ordenamiento jurídico administrativo pleno distinto del ordenamiento jurídico penal, civil, etc.

Para resolver correctamente el problema planteado más atrás hay que comenzar recordando la definición ya dada del derecho administrativo: Derecho propio o estamental de unos sujetos singulares, las administraciones públicas. En efecto, si se parte de esta definición y se tiene en cuenta que el derecho administrativo no es otra cosa que el derecho común de la administración pública como tal sujeto singular, habrá de convenir en que tal derecho se aplica a la administración siempre y por principio, salvo cuando actúe en su condición genérica de sujeto sometido a los derechos generales. El problema no es, pues, el de determinar los límites

positivos de aplicación del derecho administrativo, sino el inverso, sus límites negativos: cuándo y por qué se aplican a la administración los derechos generales, cesando así la aplicación de su ordenamiento estatutario específico.

Se deja de lado la idea que el derecho administrativo necesita recurrir a otros ordenamientos jurídicos en forma supletoria, en caso de vacío o deficiencia normativa. El derecho administrativo no tiene vacíos. Es completo, porque tiene principios propios.

Los funcionarios públicos de nuestro país, profesionales y ciudadanos encontrarán en la presente tesis un análisis del derecho administrativo guatemalteco. Para los que las ideas de este ensayo no les resulten agradables, éste será el principio del fin de un derecho administrativo que se extingue.

3.1. Reduccionismo de los principios del derecho administrativo

Ahora bien, cuando se habla de los principios del derecho administrativo no es correcto reducirlos al principio de legalidad y al interés público, los cuales si bien son los más conocidos no necesariamente son los más importantes (no existe orden de prelación entre los principios del derecho administrativo). Tampoco es correcto afirmar que los principios del derecho administrativo son los principios del procedimiento administrativo, éstos son una expresión de aquellos.

3.2. Los principios del derecho administrativo en nuestro ordenamiento jurídico administrativo

En el ordenamiento jurídico administrativo guatemalteco, son dos las normas que hacen referencia expresa a los principios del administrativo sin que se indique cuáles son.

Las normas administrativas son inútiles e inaplicables puesto que no se conocen cuáles son los principios del derecho administrativo. Es así que para entender las normas antes mencionadas es necesario conocer cuáles son los principios del derecho administrativo.

Resulta ilustrativo lo expresado por Norberto Bobbio en su Libro "Teoría general del derecho" acerca de la plenitud del ordenamiento jurídico. Respecto de este principio, en la actualidad su denominación resulta reducida, por cuanto al hablar del principio de legalidad se podría entender que implica la sujeción de la administración pública a la Ley, mas no implica la sujeción de la administración pública a la Constitución. En efecto, más apropiado es denominarlo principio de constitucionalidad ya que la administración pública, en primer lugar, se encuentra sometida a la Constitución y después a la ley. Sin embargo, en el presente ensayo haremos uso de la denominación principio de legalidad teniendo en cuenta la aclaración realizada.

"Para el derecho administrativo y el derecho público en general, debe considerarse, en primer término, dos principios esenciales: el del interés público y el de legalidad.¹⁶"

Usamos la expresión "principios del derecho administrativo" en vez de la expresión "principios generales del derecho administrativo", por cuanto consideramos que el colocar el adjetivo "Generales" al lado de "principios" resulta una redundancia: los principios por su carácter abstracto son genéricos y, por lo tanto, generales.

Es importante advertir que no se debe confundir los principios del derecho administrativo con los principios de administración. Estos principios son los siguientes:

¹⁶ Linares, Juan Francisco. **Ob. Cit.** Pág. 31.



“A continuación mencionaré algunos de los principios de administración que he tenido que aplicar con más frecuencia:

1. La división del trabajo;
2. La autoridad;
3. La derecho administrativo;
4. Aproximación al contenido de los principios jurídicos

Desde el punto de vista jurídico, cuando hablamos de principios nos referimos a aquellas directrices que sintetizan las ideas de un ordenamiento jurídico, el inicio de todo, el principio del propio derecho (en este caso el principio del derecho administrativo). Los principios sintetizan las ideas del derecho de una determinada sociedad. La ofensa a un principio es mucho más grave que la ofensa a una norma, pues cuando violamos un principio estamos violando el ordenamiento jurídico como un todo.

Normalmente, los principios no están positivados, con todo, escritos o no, funcionan como mandamientos nucleares de todo el sistema y su desobediencia es la más grave forma de ilegalidad.

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

3.3. De la enumeración de los principios del derecho administrativo

La enumeración que a continuación realizaremos no es aleatoria, sino que ha sido efectuada teniendo en cuenta la relación que existe entre los principios del derecho administrativo. De esta manera, empezaremos con el principio de justicia.

3.3.1. El principio de justicia

A diferencia del ordenamiento jurídico administrativo actual basado en el principio de legalidad, el nuevo ordenamiento jurídico administrativo que proponemos tiene como piedra angular el principio de justicia, como revaloración de la Justicia Material.

“Disciplina;

La unidad de mando;

La unidad de dirección;

La subordinación de los intereses particulares al interés general;

La remuneración;

La centralización;

La jerarquía;

El orden;

La equidad;

La estabilidad del personal;

La iniciativa;

La unión del personal.”¹⁷

En filosofía, “El principio (...) es para los filósofos jónicos la substancia primordial o substancia cósmica que permanece tras el cambio, el elemento animado que se manifiesta de maneras

¹⁷ Berizonce, Roberto. *Efectivo acceso a la justicia*. Pág. 73.



infinitas en la realidad y que es a la vez su origen temporal y su fundamento real, así como el término final de toda evolución.”

Los principios del derecho administrativo aparecen en Francia, en el consejo de estado (especie de Tribunal Administrativo). El consejo de estado insiste en los principios como fuente del derecho deben ser la razón del derecho positivo. La administración pública no hace normas con fuerza de ley, sólo hace reglamentos. Surge el problema de saber ¿quién controla los reglamentos? Entonces se entiende que los reglamentos administrativos han de ser controlados no en función de la ley parlamentaria, sino en función de los principios del derecho administrativo (Consejo de Estado). Así los principios son la única forma de controlar los reglamentos administrativos.

No somos ajenos a la discusión acerca de determinar ¿qué es la Justicia? (problema de la Filosofía y de la Axiología Jurídica); sin embargo, para el presente ensayo entendemos por Justicia como la constante y permanente voluntad de dar a cada quien lo que le corresponde. Nótese la diferencia en decir que la justicia es dar a cada quien lo que le corresponde.

Es importante resaltar la diferencia doctrinaria entre Justicia Material y Justicia Formal, respecto de esta última su existencia se determina por el cumplimiento estricto de la ley como si los actuarios del derecho fueron simples autónomas aplicadores de la ley. Para mayor información puede consultarse a Hans Kelsen en su Libro “La Teoría Pura del Derecho”.

El principio de justicia está referido a la consideración que debe tener la administración pública y también los empleados públicos de los valores fundamentales como la dignidad de la persona



humana. El principio de justicia estricto sensu consiste en que todo acto administrativo manifiestamente injusto es contrario a la Constitución.

3.3.2. El principio de legalidad

Decir que el principio de justicia es la piedra angular del nuevo ordenamiento jurídico administrativo no significa desconocer la importancia de los demás principios. En efecto, la administración pública y, por lo tanto, los órganos que la componen, no sólo deben ser justos sino que deben de actuar conforme a derecho, surgiendo así el principio de legalidad.

La ley es el fundamento de toda y cualquier acción administrativa, no es sólo un límite de la acción administrativa, es también su fundamento.

Al particular le está permitido hacer todo aquello que la ley no prohíbe. La autoridad administrativa sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Toda la actuación de la administración pública está subordinada al cumplimiento de la ley. La prosecución de los intereses públicos es en obediencia de la ley.

La obediencia a la ley implica la obediencia a la Constitución, al derecho internacional, a los principios generales del derecho, reglamentos, derechos resultantes de los contratos y actos administrativos. A esto se llama bloque legal. De esto se extraen las modalidades del principio de legalidad:

La primera modalidad de este principio es la preferencia de la ley, que consiste en que ningún acto de categoría inferior a la ley, puede contrariarla so pena de ilegalidad. Es la necesidad de que la administración pública cumpla siempre la ley.



La segunda modalidad es la reserva de la ley que consiste en que ningún acto de categoría inferior a la ley puede ser practicado sin fundamento en la ley. La administración pública no puede actuar sin cobertura legal.

El actuar con justicia y dentro de los límites del derecho tiene por objetivo la protección del interés público o, mejor dicho, de los intereses públicos. En efecto, no es correcto hablar de interés público por cuanto en la actualidad podemos encontrar varios intereses públicos y no sólo uno. En este sentido, los intereses públicos son las finalidades de la administración pública, y el acto administrativo que se aparta de estos Intereses está viciado y configura abuso de poder. Si bien hablamos de "Administración Pública" en singular no somos ajenos a la pluralidad de administraciones públicas existentes; sin embargo, para facilitar la comprensión del presente ensayo haremos uso del singular de esta Institución.

La observancia del principio de legalidad es mucho mayor para la administración pública, pues para los particulares significa poder hacer todo lo que la ley no prohíbe, para el poder público significa poder hacer apenas lo que la ley determina. La ley comanda el querer y actuar de la administración y también determina cuando y como podrá actuar.

Existen situaciones de excepción al principio de legalidad, que no dan lugar al puro arbitrio. Hay situaciones en que la administración viola el principio de legalidad cuando ocurren estados de necesidad, por ejemplo, sacrificar la propiedad en defensa de la vida, y cuando el sacrificado tiene derecho a una indemnización. Son presupuestos de estado de necesidad la ocurrencia de hechos graves y anormales que representan un peligro inminente para un manifiestamente superior derecho y/o interés en relación al sacrificado.

Es importante señalar que los intereses públicos no son principios, sino instituciones jurídicas. En este sentido, no estamos de acuerdo con aquellos juristas que consideran el interés público como un principio.

3.3.3. El principio de equilibrio de los intereses públicos y los intereses privados

El ordenamiento jurídico administrativo actual tiene como uno de sus principios el principio de supremacía del interés público sobre el interés particular. La protección del interés público implica su supremacía sobre los intereses privados. La supremacía del interés público, como componente de la función administrativa, es un instrumento para la realización de finalidades legales, siguiendo los criterios y procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico.

Conforme a este principio el interés público deberá siempre prevalecer en las relaciones con los intereses privados. Desde nuestro punto de vista, más que buscar la supremacía de un interés sobre otro, este principio debería de buscar el equilibrio entre los intereses públicos y los intereses privados.

El nuevo ordenamiento jurídico administrativo que se propone no busca garantizar la supremacía de unos intereses sobre otros, sino buscar el equilibrio entre los intereses públicos y los intereses privados.

No está demás advertir que sólo la ley puede definir los intereses públicos a cargo de la administración pública; los intereses públicos no pueden ser definidos por la administración pública. Donde la ley no defina de forma completa y exhaustiva, compete a la Administración interpretar dentro de los límites en que la ley tiene definido.



3.3.4. El principio de persecución de los intereses públicos respetando los derechos e intereses constitucional y legalmente protegidos de los ciudadanos

El equilibrio entre los intereses públicos y los intereses privados implica el ineludible deber de la administración pública y sus empleados públicos de garantizar, proteger y respetar los derechos e intereses constitucionales y legalmente protegidos de los ciudadanos.

En la doctrina francesa no se habla del de supremacía del interés público sobre el interés privado, sino del principio de equilibrio entre el interés público y el interés privado.

Es importante diferenciar arbitrariedad y discrecionalidad. En la arbitrariedad el agente actúa, con pleno conocimiento de la ley, mas deliberadamente no la cumple. En la discrecionalidad, por varios motivos, existe una opción personal del agente, mas no se puede probar que el mismo no ha cumplido la ley.

La administración pública persigue los intereses públicos respetando los derechos e intereses constitucional y legalmente protegidos de los ciudadanos. Los intereses públicos no pueden colisionar con los derechos e intereses constitucional y legalmente protegidos de los ciudadanos. La prosecución de los intereses privados en vez de los intereses públicos por parte de un órgano administrativo lleva a la corrupción. La obligación de proseguir los intereses públicos, exige que la Administración adopte las mejores opciones (deber de buena administración).

3.3.5. El principio de indisponibilidad de los intereses públicos por la administración pública

La búsqueda del equilibrio de los intereses públicos y los intereses privados respetando los



derechos e intereses de los ciudadanos no implica la posibilidad de disponer de los intereses públicos. El órgano administrativo debe guardar, defender, mantener y realizar los bienes e intereses que administra. No puede disponer de ellos. La disponibilidad de los bienes públicos está reservada a la manifestación legislativa.

Los intereses públicos son inapropiables, por tanto, los bienes, derechos y servicios públicos no están a la libre disposición de los órganos públicos, siendo deber de la administración vigilar por esos bienes, derechos y servicios. El poder de competencia otorgado por el derecho al administrador, en realidad posee un significado de poder-deber.

3.3.6. El principio de razonabilidad y principio de proporcionalidad

La observancia de los tres principios antes descritos conlleva a una actuación administrativa razonable y proporcional. Surgen así los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

No hay uniformidad de tratamiento de estos principios. Algunos afirman que la proporcionalidad es una faceta de la razonabilidad. Unos tratan el principio de proporcionalidad al lado del principio de razonabilidad (como elementos distintos). Otros entienden que ambos principios son conceptos próximos y suficientes para ser intercambiados.

En el nuevo ordenamiento jurídico administrativo que se propone, la razonabilidad y la proporcionalidad no son sinónimos. La razonabilidad tiene el sentido de coherencia lógica de las decisiones y medidas administrativas. La actuación administrativa no puede ser desarrollada ilógica o incongruentemente. Debe ser la más adecuada para obtener el fin legal (adecuación entre los medios y los fines). Aquí gana relevancia lo cualitativo.



El deber de buena administración es un deber jurídico imperfecto, porque no comporta una sanción jurisdiccional.

Más existen recursos, la violación por los funcionarios de este deber es una infracción disciplinaria y la responsabilidad civil de la administración. En la doctrina italiana se habla del principio de buena marcha de la administración pública.

La administración tiene el deber de guardar y defender los bienes, derechos, intereses y servicios públicos, no pudiendo disponer de ellos libremente. De este principio discurre la ilegalidad de la venta de los bienes públicos sin la observancia de determinados requisitos, así como la obligatoriedad de la realización de concurso público para el acceso a cargos públicos. Igualmente, es por obediencia a este principio que se impone la licitación antes de la contratación administrativa. El principio de indisponibilidad irradia también sobre los actos de los agentes públicos, vedando la renuncia, parcial o total, de poderes de competencia, salvo autorización legal.

El principio de razonabilidad exige proporcionalidad entre los medios utilizados por la administración y los fines por ella objetivados. Esa proporcionalidad es medida siguiendo los padrones comunes de la sociedad y no siguiendo los padrones fríos de la ley. Debe haber una relación de pertinencia entre oportunidad y conveniencia de un lado y la finalidad de otro. La razonabilidad funciona como límite a la discrecionalidad. Debe exigirse el mínimo de sacrificio de derechos para atender las finalidades públicas.

“Derecho Administrativo proporcionalidad representa el sentido de ejercicio de competencia administrativa en la extensión o intensidad apropiadas para que sea realmente demandado para

el cumplimiento de la finalidad pública. Aquí gana relevancia lo cuantitativo”¹⁸.

De esta manera, en el principio de razonabilidad el medio empleado debe guardar adecuación, conformidad, en el sentido cualitativo, con el fin perseguido. En el principio de proporcionalidad lo que se pierde con una medida tiene menor relevancia que aquello que se gana. El principio de proporcionalidad es también llamado principio de prohibición del exceso.

La administración debe hacer todo para no perjudicar a los particulares, debiendo siempre existir una proporción entre sacrificio y beneficio (si la Administración impone un sacrificio a un Ciudadano con anuencia de la ley debe indemnizarlo).

3.3.7. Principio de jerarquía

La garantía de la razonabilidad y proporcionalidad de las actuaciones administrativas de la administración pública nos lleva a la desconcentración del aparato estatal.

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

De este principio, existente relativamente en las funciones públicas, discurre una serie de prerrogativas para la Administración: la de delegar y avocar atribuciones, la de punir internamente a sus agentes y, para el subordinado, surge el deber de obediencia.

3.3.8. Principio de especialidad

La jerarquía de los órganos administrativos implica la especialidad en las funciones que realizan.

¹⁸ Brewer Carías, Allan. **Ob. Cit.** Pág. 45.

“El Estado puede crear personas jurídicas públicas como forma de descentralización de los servicios públicos, objetivando la especialización de la función”¹⁹. La ley que instituye esa forma descentralizada de prestación de servicios públicos, establece precisamente las finalidades que deben ser atendidas por el nuevo ente público.

3.3.9. Principio de tutela administrativa

“El principio de tutela administrativa fue elaborado para asegurar que las entidades públicas de administración indirecta observen el principio de especialidad, posibilitando la fiscalización por las entidades públicas de administración directa de las actividades de sus entes descentralizados”²⁰. El principio de tutela administrativa somete a la entidad de derecho público menor a la fiscalización de la entidad pública mayor. Entretanto, conviene no olvidar que, “La acción de las autoridades que forman parte de una misma rama de la administración pública, tiene necesidad de ser coordinada y dirigida para ejecución del fin único, según criterios unitarios. Esta coordinación y unificación se realiza mediante un ordenamiento especial, que toma el nombre de jerarquía y que tiene por principio esencial la subordinación de los órganos inferiores a los superiores.”²¹

Una manifestación de este principio son las entidades estatales administrativas con competencia especial. “Se trata de los llamados entes autárquicos “institucionales”, que prestan un servicio o un conjunto de servicios determinados, careciendo de la competencia genérica que caracteriza a las municipalidades.”²² Siendo la regla general la autonomía, el control sólo puede ser ejercido en los límites definidos en la ley.

¹⁹ De Pedro Fernández, Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 25.

²⁰ García Maníes, Eduardo. **Ob. Cit.** Pág. 61.

²¹ Ídem

²² Gelsi Bidart, Adolfo. **Ob. Cit.** Pág. 24.



3.3.10. Principio de autotutela

La especialización en las funciones de las entidades que conforman el Estado y el control de las mismas implican el control que las entidades públicas realizan sobre sus propios actos.

Las autoridades administrativas deben controlar los actos administrativos practicados. La administración puede anular sus propios actos cuando evidencia vicios que los tornen ilegales, porque de ellos no se originan derechos; la revocación, por motivo de conveniencia y oportunidad, respeta los derechos adquiridos y respeta, en todos los casos, la apreciación judicial.

Es deber de la administración retirar del ordenamiento jurídico aquellos actos que no atienden a los intereses públicos revocándolos, o aquellos otros que ofendan el ordenamiento jurídico anulándolos o invalidándolos.

3.3.11. Principio de autoejecutoriedad

Relacionado con el anterior principio tenemos el principio de autoejecutoriedad. Por este principio, la administración puede ejecutar sus propios actos. Los actos administrativos son, por lo general, autoejecutables. La autoridad administrativa deberá procurar no dañar los principios de contradictorio y de amplia defensa de los ciudadanos, principalmente cuando la autoejecución de un acto pueda importar el perecimiento de derechos como puede ocurrir, por ejemplo, en la destrucción de bienes.

3.3.12. Principio de motivación

La posibilidad de la administración pública de ejecutar por sí misma las actuaciones administrativas que realiza nos lleva al deber de motivarlas. Trátase del deber de justificar las

actuaciones practicadas. Deben de ser apuntados los fundamentos de hecho y de derecho, y la correlación lógica entre las situaciones observadas y las decisiones tomadas. La motivación puede ser previa o contemporánea a la práctica del acto. La motivación puede no constar en el acto, si se presenta en un procedimiento administrativo subyacente.

Toda y cualquier actuación administrativa, incluso aquellas actuaciones discrecionales, deben ser motivadas. A falta de motivación o la indicación de motivos falsos o incoherentes, la actuación administrativa realizada se torna en nula.

“La organización, más que aparato como se acostumbra calificarla, es la instrumentación normativa para que la actividad de las funciones estatales pueda realizarse con los caracteres que le impone la juricidad.”²³

“En derecho administrativo, los actos tienen en sí mismos fuerza ejecutiva. La situación jurídica por ellos creada, modificada, reconocida o extinguida puede ejecutarse con el solo mérito del acto administrativo y sin intervención de la autoridad judicial. No hay solución de continuidad entre el acto y su ejecución.”

Cuando hablamos de actuaciones administrativas no sólo nos referimos a actos administrativos sino a toda actuación administrativa que realiza la administración pública.

“El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto. La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado”²⁴.

²³ Berizonce, Roberto. **Ob. Cit.** Pág. 20.

3.3.13. Principio de seguridad jurídica

A fin de evitar la arbitrariedad en las actuaciones de la administración pública se requiere de la Seguridad Jurídica. Este principio está relacionado con la previsibilidad del derecho y la estabilidad de las relaciones jurídicas. La prohibición de la interpretación retroactiva es uno de los ejemplos de efectividad de este principio.

3.3.14. El principio de confianza

Con especiales características encontramos el principio de confianza. Por este principio si una autoridad administrativa competente da una información cuya ilegalidad no es evidente y el Ciudadano se conforma con ese comportamiento, tal actuación se convalida siempre que no se afecten los intereses públicos.

3.3.15. Principio de finalidad

En su actuar la administración pública se encuentra obligada a perseguir fines contenidos en la ley surgiendo el principio de finalidad. Este principio impone que el administrador sólo practique una actuación administrativa para obtener un fin legal. El administrador debe perseguir los intereses públicos contenidos en la ley. El favorecimiento o perjuicio de alguien no puede ser el fin de una actuación administrativa. El apartamiento del administrador de las finalidades de los intereses públicos, conforme a la previsión legal, caracteriza el vicio de desvío de finalidad.

Todos los actos practicados por la administración pública deben garantizar los intereses públicos. El apartamiento de la administración de las finalidades de los intereses públicos vicia la actuación, tornándola ilegal.

²⁴ De Pedro Fernández, Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 38.



El principio de finalidad evita la práctica de actuaciones administrativas desprovistas de los intereses públicos con otros objetivos.

3.3.16. Principio de eficiencia

El administrador no debe perseguir sólo las finalidades previstas en la ley. No debe alcanzarlas de cualquier forma o a cualquier costo. Imponerse la obtención del mejor resultado, el resultado óptimo. En el nuevo ordenamiento jurídico administrativo que proponemos está proscrita la frase “el fin justifica los medios”.

Las funciones administrativas deben ser desempeñadas con rapidez, perfección y rendimiento funcional, englobando la seguridad de los usuarios. Las actuaciones administrativas deben propugnar para la consecución de los fines trazados por el Estado, la finalidad mayor de existencia del Estado y el bien común en salvaguarda de los intereses públicos.

La ejecución de las actuaciones administrativas debe ser la mejor posible, con la utilización de las mejores técnicas y conocimientos, siempre direccionada a la búsqueda de resultados satisfactorios para la Administración y para los Administrados.

Así, por ejemplo, si la autoridad competente declara el derecho a la jubilación de un funcionario, cumpliendo los requisitos de fondo y de forma, tal manifestación de voluntad queda en calidad de firme e irrevocable. Ninguna ley podría, más tarde, reducir o suprimir la pensión, cualquiera que fuera la penuria de las arcas fiscales. Lo único que se podría hacer sería imponerle una contribución. Todo lo demás sería inconstitucional.

En este sentido, entendemos que las actuaciones administrativas que no procuren los mejores



resultados para la Administración y para los Administrados deben ser inmediatamente suspendidas, debiendo ser revocadas por la propia Administración.

3.3.17. Principio de economía

La utilización de medios para alcanzar fines implica la economía en las actuaciones administrativas que se realicen. El principio de economía trata de la verificación de la eficiencia de las acciones administrativas en la perspectiva de la relación costo – beneficio.

3.3.18. Principio de moralidad

La persecución de fines legales, medios idóneos para alcanzarlos y la verificación de los mismos implican el actuar moral de las autoridades administrativas.

La moralidad constituye un presupuesto de validez en toda actuación administrativa. una actuación administrativa puede ser anulada por violación a la moralidad administrativa.

Asimismo, al actuar la autoridad administrativa no puede despreciar el elemento ético de su conducta, debiendo guiarse por una moral media o común. Al final, no todo lo que es legal es honesto. Tratándose de un concepto jurídico indeterminado, comporta una actividad interpretativa más generosa.

El principio de moralidad se resume en un conjunto de reglas de conducta que regulan el querer y el actuar de la administración pública. La moralidad que obliga este principio no es una moralidad común, es una moralidad jurídica, una moral ética. El actuar de la Administración no puede distanciarse de la ética.



El principio de moralidad administrativa se liga con el concepto de “buen administrador”, entendido como aquel que pauta su conducta en relación con los Administrados de forma de realizar los intereses públicos, guiándose no apenas por los principios legales, más y principalmente por los principios morales.

3.3.19. Principio de imparcialidad

El actuar moralmente lleva a actuar imparcialmente. El principio de imparcialidad implica dos vertientes:

En primer lugar, tenemos la vertiente negativa. En esta vertiente el principio de imparcialidad se traduce en una especie de abstención (no hacer). En respeto del principio de imparcialidad las autoridades administrativas no pueden ser parte en contrato o procedimiento administrativo.

En segundo lugar, encontramos la vertiente positiva, que se desarrolla a través de dos deberes de la administración pública: el deber de ponderación, por el que la administración pública en sus opciones debe tomar en cuenta todo lo que los particulares tracen para el procedimiento administrativo (ejemplo, Audiencia de los interesados); y, el deber de abstención. Resulta interesante el estudio de este principio desde la perspectiva del análisis económico del derecho.

“Pero la aptitud técnica, científica y material no es todo. Debe estar acompañada por el elemento moral, por el afán del bien público, por el deseo de ajustar sus normas a principios elementales y fundamentales, cuya mención parecería superflua si no fuera menester combatir una racha de amoralidad que se ha extendido por el mundo entero en los últimos años, de la cual deben preservarse en primer término las clases dirigentes por razón misma del carácter que invisten



por el que la administración pública no puede tomar en consideración intereses de carácter político, religioso, etc.”

3.3.20. Principio de igualdad

La imparcialidad implica tratar por igual a los iguales y tratar desigual a los desiguales. El principio de igualdad en el nuevo ordenamiento jurídico administrativo comprende la igualdad de repartición de encargos y deberes de los ciudadanos, la exigencia de igualdad de sacrificios concedidos por la Administración, el utilizar criterios idénticos a casos idénticos, y el derecho a la compensación de sacrificios.

3.3.21. Principio de continuidad

Los servicios públicos no pueden parar, porque no paran las demandas de la colectividad por las utilidades. No se debe confundir continuidad con permanencia. Al final algunos servicios, por su propia naturaleza, son intermitentes, por ejemplo, el servicio electoral.

El servicio público es la forma por la cual el Estado desempeña funciones esenciales o secundarias a la colectividad y por esa razón no puede sufrir solución de continuidad. Los servicios públicos calificados como esenciales no pueden ser paralizados.

Los servicios públicos deben ser prestados de forma regular, de acuerdo a su naturaleza o forma de prestación y, en ese entendido, resultan ilegales los cortes en el funcionamiento de agua, energía eléctrica, teléfono, etc. Los cortes en el funcionamiento son ilegales, aunque sean ejecutados por falta de pago, pues no compete a la administración utilizar medidas coercitivas para compeler al usuario al pago. Tales medidas de fuerza, competen al poder Judicial y solamente a él. El comportamiento ilegal de la administración, en lo tocante a los abusos en los



cortes de funcionamiento, son resquicios dilatorios, comprensibles en una época en que el estado no se sometía a la ley.

En fin, el principio de continuidad del servicio público determina la imposibilidad de la interrupción en los servicios ofertados a la comunidad.

3.3.22. Principio de publicidad

La publicidad como transparencia de las actuaciones administrativas permite el control sobre la conducta del administrador. La regla de la publicidad de las actuaciones administrativas comporta excepciones, como por ejemplo, asuntos de seguridad nacional.

La publicidad es un elemento formativo de las actuaciones administrativas, es requisito de eficacia y moralidad. La administración se obliga a dar publicidad a sus actos para que se inicien sus efectos. Entiéndase que todos los actos, contratos y cualquier actuación realizada por la administración deben ser obligatoriamente publicados para conocimiento de los administrados y control de las actuaciones administrativas.

“La publicidad es una de las formalidades más generales de los actos administrativos; manifiéstese, no tan sólo en la obligación que existe de adoptar en público los acuerdos de corporaciones administrativas, o en el de darles publicidad mediante la publicación de las actas de las sesiones o simplemente de los mismos acuerdos, sino que el trámite de poner de manifiesto los expedientes a los interesados para que aleguen lo que convenga a su derecho, da a la publicidad del expediente para el interesado el carácter de debate contradictorio que aumenta la garantía jurídica otorgada por la ley”.



3.3.23. Principio de transparencia

El principio de transparencia se define en la relación entre la administración y los administrados concretizándose en el derecho reconocido al ciudadano de ejercitar un control amplio respecto de las actuaciones administrativas a fin de verificar y asegurar la conformidad de los intereses públicos con el precepto constitucional³⁶.

3.3.24. Principio de impersonalidad

El principio de impersonalidad impone la imputación de las actuaciones administrativas al órgano o entidad y no a los funcionarios.

3.3.25. Principio de responsabilidad de la administración pública

La impersonalidad implica la responsabilidad a cargo de la administración pública. El principio de responsabilidad de la administración pública se erige como norma de garantía del Estado Democrático de Derecho, garantizando a los particulares y a la sociedad el cumplimiento del principio de legalidad. Esa responsabilidad será siempre objetiva por las acciones u omisiones dañosas ocasionadas por cualquier esfera de poder, practicadas por cualquier especie de agente público, sean agentes administrativos, del parlamento, del ejecutivo o miembros del poder judicial.





CAPÍTULO IV

4. Los elementos estructurales de los actos administrativos y los vicios que los invalidan.

4.1. Elementos estructurales del acto administrativo

La teoría de los elementos estructurales del acto administrativo, tiene origen francés del cual es tributario nuestro derecho en cuanto a sus instituciones fundamentales. Esta teoría encuentra su génesis en la jurisprudencia del consejo de estado francés. Es luego del paso de la justicia retenida a la justicia delegada, que el consejo de estado comenzó a controlar los actos administrativos cuando eran impugnados a través del recurso por exceso de poder. Esta evolución del control jurisdiccional de la administración activa se produjo paulatinamente tal como veremos a continuación.

El Consejo de estado comenzó por controlar la competencia del órgano productor del acto, fue así como anuló los actos que eran dictados sin texto alguno que le atribuyera competencia a la administración para dictarlos.

Luego, pasó a controlar las formas de los actos administrativos, en razón de lo cual anulaba el acto cuando era dictado por un funcionario competente, pero éste no cumplía las formas y procedimientos establecidos en los textos legales.

Después, siguió por controlar el fin del acto administrativo y como consecuencia anulaba aquellos actos que habiendo sido dictados por una autoridad competente y con sujeción a las formas y procedimientos establecidos en las leyes, dictaba el acto con fines distintos a los previstos en la norma atributiva de competencia, lo que configuraba una desviación de poder.

Más tarde, estableció que si el acto era dictado por un funcionario investido de competencia, en cumplimiento de las formas y procedimientos, dentro del fin previsto en la ley, era procedente anular el acto por violación de la ley, es decir, cuando el acto disponía algo ilegal, indeterminado o imposible o cuando el acto se fundamentaba en supuestos de hecho y de derecho diferentes a los contemplados en las normas legales.

No obstante, Bonnard cuestionó la jurisprudencia del consejo de estado porque excluía del control jurisdiccional, a los actos dictados por la administración cuando actuaba en ejercicio de su poder discrecional. El consideraba que incluso en estos actos en que la administración actúa con poderes discrecionales, había elementos del acto que podían ser controlados.

Finalmente, la jurisprudencia dio el paso hacia el denominado "control mínimo" y entró a controlar los restantes elementos de los actos discrecionales, los elementos objeto y motivos.

La teoría de los elementos estructurales del acto administrativo llegó a Guatemala, a través de la doctrina, luego fue desarrollada por la jurisprudencia y finalmente fue elevada a rango legal.

Así tenemos que en nuestro derecho, podemos distinguir los siguientes elementos del acto administrativo:

- La competencia,
- La forma en su concepción general, atiende a dos aspectos: La forma como expresión de la voluntad de la administración y, el procedimiento administrativo, previsto en la ley.

El vicio en el cumplimiento de alguno de estos elementos estructurales afecta la legalidad de los actos administrativos y por ende su validez, es por ello que procederemos a analizar los posibles vicios que pueden comportar los actos administrativos.



4.2. Clasificación de los vicios en el derecho administrativo

El derecho administrativo guatemalteco encuentra su modelo histórico en materia de procedimientos administrativos, en el derecho administrativo español. En éste se consagró por vía legal la distinción entre los vicios que conducen a la nulidad absoluta, los vicios que conducen a anulabilidad y los vicios que no producen la invalidez o que constituyen meras irregularidades, que no inciden en la validez de los actos administrativos.

Así las cosas tenemos que los vicios de los actos administrativos, pueden ser clasificados en dos categorías: En primer lugar podemos hablar de vicios invalidantes y en segundo lugar, podemos referirnos a los vicios intrascendentes.

Los vicios invalidantes se pueden producir como consecuencia de un vicio de nulidad absoluta o de nulidad relativa.

En el primer caso, cuando el vicio entraña la nulidad absoluta estamos en presencia de un vicio que conduce a una ineficacia intrínseca e inmediata; no subsanable y en consecuencia imprescriptible; que tiene efectos frente a todos.

En el segundo caso, cuando el vicio supone la nulidad relativa o anulabilidad, nos encontramos ante un vicio que supone una ineficacia extrínseca y potencial; que se puede subsanar, por el transcurso del tiempo o por la propia actividad de la administración y sólo tiene efectos frente a los interesados.

4.3. Los vicios de anulabilidad de los actos administrativos

Para analizar los vicios que pueden afectar los actos administrativos, procederemos a su estudio



partiendo de la manera como surgieron los elementos estructurales del acto administrativo.

En primer lugar tenemos el elemento competencia, que puede ser afectado por el vicio de incompetencia. Así tenemos, que si la incompetencia es "manifiesta" nos encontramos en presencia de un vicio de nulidad absoluta; por argumento en contrario, en cualquier otro caso, el vicio de incompetencia es de nulidad relativa.

En segundo término, tenemos el elemento forma. En cuanto a éste encontramos que si se produce una ausencia total y absoluta de procedimiento estaremos ante un vicio de nulidad absoluta; pero si el acto no cumple las formalidades establecidas en la Ley o el procedimiento se ha desarrollado parcialmente, el acto se encontrará viciado de nulidad relativa.

En tercer lugar encontramos el elemento fin. La potestad administrativa debe ejecutarse de conformidad con los fines previstos en el ordenamiento jurídico; si la actividad administrativa se aparta del fin que la justifica, se produce el vicio de desviación de poder. Este es un vicio de anulabilidad, pero que a diferencia de los otros vicios de nulidad relativa no puede ser convalidado.

En cuarto lugar, hallamos el elemento objeto del acto administrativo que cuando se encuentra afectado de ilegalidad o de imposibilidad en su ejecución, se halla viciado de nulidad absoluta; fuera de estos dos supuestos, cualquier otro vicio que presente el objeto constituye un vicio de anulabilidad.

En quinto término, surgió el elemento causa del acto. Según Farías Mata, "se produce el vicio de nulidad absoluta en el elemento causa, cuando la Administración resuelve un caso

precedentemente decidido con carácter definitivo, que ha creado derecho o intereses a los interesados; si no se cumplen los requisitos previstos en la ley, produciéndose un falso supuesto de hecho o de derecho; o la violación de la ley, que implican la violación del principio de globalidad o exhaustividad de la decisión administrativa, nos encontraremos frente a un vicio de nulidad relativa”²⁵.

En sexto lugar, tenemos el elemento discrecionalidad y los principios de proporcionalidad y adecuación de la decisión prevista en la ley.

Finalmente tenemos, que cualquier otra ilegalidad invalidante que se produzca en un acto administrativo, que no este sancionada por una norma constitucional o legal con la nulidad absoluta, puede producir la nulidad relativa.

Establecido lo anterior podemos señalar que algunas de las características de los vicios de nulidad relativa o anulabilidad, son las siguientes:

- La nulidad relativa puede ser convalidada.
- La nulidad relativa no permite solicitar la suspensión de efectos del acto administrativo.
- La nulidad relativa puede ser total o parcial.
- La nulidad relativa no puede ser declarada si el acto originó derechos subjetivos o intereses personales, legítimos y directos.
- Los actos viciados de nulidad relativa pueden ser revocados en cualquier momento por la administración.
- El acto administrativo que tenga un vicio de nulidad relativa, es decir, que sea anulable, si crea derechos a favor de los particulares y ha quedado firme por haberse vencido los lapsos para

²⁵ Brewer Carías, Allan. **La abstención, silencio y negativa de la Administración y su control.** Pág. 67.



impugnarlos en vía administrativa o jurisdiccional, es un acto irrevocable por la Administración y si esa revocación se produce, el acto revocatorio estará viciado de nulidad absoluta.

4.4. Potestades de revisión de la administración de los jueces y la jurisprudencia en materia de vicios de anulabilidad

4.4.1. La potestad de autotutela y los vicios de anulabilidad

Una de las potestades de que goza la administración dentro del derecho administrativo es la potestad de autotutela, como la realización de los intereses propios de la administración, sin acudir a los tribunales, resolviendo los conflictos potenciales o actuales, que surgen con respecto a otros sujetos de derecho, en relación con sus actos o pretensiones.

La potestad de autotutela tiene su justificación en la satisfacción del interés general y presenta dos modalidades: La autotutela de primer grado o potencia, que se produce en vía declarativa o ejecutiva; y, la autotutela de segundo grado o potencia, denominada reduplicativa, y que es ejercida por la administración cuando revisa un acto administrativo en vía recursiva o rogada; cuando ejerce la potestad sancionatoria y cuando aplica el solve et repete.

Esta potestad cuando se ejerce en su modalidad reduplicativa y más específicamente de revisión de los actos administrativos, se puede manifestar de diferentes maneras, según sea el vicio que afecte al acto cuya validez se cuestiona.

La autotutela de la administración es una regla que no puede ser derogada sino a través de norma expresa. En los casos en que la administración efectúa la revisión de un acto administrativo, surgido de un procedimiento constitutivo o recursivo, debe pronunciarse sobre



todos los asuntos que sean oportunos para la resolución del caso sometido a su consideración, aun cuando no hayan sido alegados por los interesados.

Esta norma siempre debe ser tenida en consideración a los efectos de tomar una decisión en la que efectivamente se garantice la salvaguarda del interés general que tutela la administración, sin menoscabar los derechos de los administrados. Así las cosas, tenemos que la administración en ejercicio de la potestad de autotutela tiene los siguientes poderes:

La potestad de convalidación que le permite a la administración, en cualquier tiempo, dictar un nuevo acto administrativo para subsanar los defectos de un acto anterior anulable. La convalidación esta referida a hechos, actos o situaciones jurídicas anteriores cuya existencia y efectos se encuentran afectados por circunstancias que vician su validez. El acto administrativo convalidatorio puede tener efectos retroactivos por la naturaleza misma de su función, en la medida en que no perjudique intereses o derechos de terceros. La potestad convalidatoria sólo procede frente a actos administrativos afectados de nulidad relativa, salvo que el acto sea anulable por el vicio de desviación de poder. Esta potestad la puede ejercer la administración de oficio o a instancia de parte, en virtud del ejercicio de los recursos previstos en la Ley.

En los casos de los vicios de anulabilidad, si el vicio afecta sólo una parte del acto administrativo el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez, siendo posible la subsanación de la parte anulable.

La potestad de revocación habilita a la administración para extinguir del mundo jurídico, en todo o en parte, en cualquier tiempo los actos administrativos, por razones de oportunidad y



conveniencia, siempre que dicha revocación no afecte los derechos subjetivos o los intereses personales, legítimos y directos, que dicho acto haya generado a los particulares.

Esta potestad la puede ejercer la propia administración autora del acto o el respectivo superior jerárquico. Aun cuando un acto administrativo se encuentre afectado de anulabilidad o de nulidad absoluta vicios que afectan la validez del acto, la administración en ejercicio de su potestad de autotutela puede revocar dichos actos por razones de mérito, independientemente de los vicios que padezcan.

La potestad de anulación implica la declaración de invalidez de un acto y la extinción de sus efectos jurídicos. La potestad de anulación la puede ejercer la Administración de oficio o a instancia de los particulares, mediante la acción de nulidad; en uno u otro caso esta potestad es ejercitable en cualquier tiempo cuando el acto se halla afectado de nulidad absoluta. Esta potestad, le ha sido otorgada a la administración, de manera ilimitada en el tiempo, cuando se encuentre en presencia de un vicio de nulidad absoluta. Si el acto está afectado por un vicio de anulabilidad, sólo podrá ser anulado siempre que el acto no sea firme y no haya creado derechos a los particulares.

La potestad de rectificación supone el ejercicio de la autotutela administrativa para efectuar correcciones de errores materiales o de equivocaciones de cálculos o cuentas, que no afectan la validez del acto y en consecuencia su pervivencia. Esta potestad se puede ejercer en cualquier tiempo de oficio o a instancia de parte.

La corrección de errores materiales, significa rectificar las equivocaciones que la administración pudo haber cometido; la rectificación material de errores de cálculos o aritméticos no implica una



revocación del acto en términos jurídicos; el acto rectificado tiene el mismo contenido después de producida la corrección, cuya única finalidad es eliminar los errores de transcripción o de cuenta y así evitar cualquier posible equívoco; tiene pues, la rectificación carácter estrictamente material y no jurídico, lo que justifica que para llevarla a cabo no necesita sujetarse a solemnidad procedimental ni límite temporal alguno, la corrección de un error material no genera un nuevo acto administrativo en el sentido de modificar su esencia y contenido.

La potestad de rectificación de la administración como medio de revisión de un acto para constatar los errores materiales o de cálculos es distinta de la potestad de revisión para determinar la validez del acto o para privarle de efectos. La relevancia de esta distinción viene dada porque un acto afectado de ilegalidad no puede ser rectificado. La rectificación implica la corrección o enmienda de los errores materiales, que permite darle exactitud y precisión al acto; pero en ejercicio de esta potestad, no puede plantearse de ninguna manera el análisis de cuestiones de derecho como lo constituye la constatación de la existencia de un vicio de nulidad relativa o absoluta, que si tienen incidencia sobre la validez del acto.

La potestad de rectificación de la administración esta supeditada a la simple corrección de errores materiales o de cálculo, que surgen en forma notoria y manifiesta del propio acto, sin estarle permitido al órgano administrativo realizar modificaciones que afecten el contenido o esencia de lo decidido, en consecuencia, la rectificación no supone ni siquiera una revocatoria parcial del acto corregido.

La potestad de confirmación consiste en que la Administración corrobore o constate la validez del acto recurrido y al concluir que es válido proceda a su ratificación. La confirmación implica la ratificación de la declaración de verdad y certeza contenida en el objeto del acto y en



consecuencia, una revalidación o reafirmación de la plena validez del acto administrativo preexistente.

Cuando un acto administrativo padece algún vicio de ilegalidad no puede ser confirmado, pues si el vicio es de nulidad radical será absolutamente imposible su confirmación; y si el vicio es de nulidad relativa, habrá que subsanarlo produciendo un acto no confirmatorio o ratificatorio, sino un acto nuevo sanatorio de aquel cuya revisión ha sido solicitada.

La potestad de modificación supone que la administración en ejercicio de su potestad revisora puede cambiar el objeto de los actos por ella dictados. La modificación está íntimamente ligada al deber de decidir sobre todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso a resolver.

Conforme a lo expuesto la administración puede modificar el objeto de un acto administrativo por razones de oportunidad y conveniencia o por razones de legalidad, siempre y cuando el acto recurrido sólo este afectado de nulidad relativa.

La potestad de reposición le ha sido otorgada a la administración con la finalidad de que anule el procedimiento administrativo que ha sido mal sustanciado o tramitado y ordene su nueva tramitación a partir del momento en que se cometió el vicio en la forma, vicio este cuya trascendencia o relevancia ha influido en la decisión final, por representar una vulneración efectiva, real y trascendente de las garantías jurídicas de los particulares.

La reposición permite que se subsane la indefensión que se le creó al particular y va a permitir dictar un nuevo acto administrativo perfectamente válido y sin vicios, que pueda alcanzar su fin.



En tal virtud, ante la existencia de un vicio de nulidad absoluta en las formas del acto administrativo, la administración siempre debe anular el acto y ordenar la reposición al estado en que se subsane el vicio constatado; y si se determina la existencia de un vicio de nulidad relativa en las formas del acto, la administración podrá reponer el procedimiento administrativo sólo cuando considere que es necesario para subsanar dicho vicio, pero de ser posible la subsanación sin tener que acudir a la reposición procederá a convalidar la omisión o trámite incumplido sin decretar la reposición.

En cuanto a las acciones contra los actos administrativos, tenemos que la acción de derecho común procede aun en ausencia de texto legal expreso es el recurso contencioso administrativo de anulación; pero como también existe la posibilidad de ejercer la acción de amparo constitucional, debemos efectuar algunas consideraciones sobre su procedencia: Un acto afectado por un vicio de nulidad absoluta o relativa, difícilmente podrá ser accionado mediante la acción autónoma de amparo constitucional, si no lesiona o amenaza con lesionar derechos o garantías constitucionales, pues en tal caso, la acción de amparo resultaría improcedente; en tanto que si el acto esta viciado de nulidad absoluta o relativa y efectivamente lesiona o amenaza con lesionar derechos o garantías constitucionales, podrá ser accionado a través de la acción de amparo constitucional y de constatarse las denuncias la acción será procedente.

4.5. Los vicios de anulabilidad en la jurisprudencia

Después de haber desarrollado a lo largo de este trabajo todas las características que nos permiten distinguir entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa, así como la conducta que pueden asumir la administración y el juez ante uno u otro vicio, finalmente procederemos a



sistematizar la jurisprudencia relacionada con los vicios de anulabilidad de los actos administrativos.

Para lograr este objetivo, agruparemos las decisiones en razón de los diferentes vicios que han sido reconocidos por la jurisprudencia. Así las cosas tenemos:

4.5.1. Vicio de incompetencia

Los actos administrativos adoptados fuera del lapso fijado, adolecen de incompetencia "ratione temporis", lo cual puede viciar al acto de nulidad relativa cuando el tiempo es esencial para la emanación del acto.

La competencia territorial es un presupuesto del acto administrativo, cuya eventual falta no constituye un vicio de incompetencia manifiesta que produce la nulidad absoluta, sino una simple nulidad relativa que puede ser convalidada. Si la incompetencia no es manifiesta la nulidad es relativa. Si el funcionario superior no tiene competencia para emitir determinados actos, que han sido atribuido a un funcionario subalterno o viceversa, se produce una incompetencia funcional en razón del grado, que no produce la nulidad absoluta, sino relativa siendo posible su sanción.

Esta se produce cuando el funcionario que dictó el acto pertenece al mismo organismo al que correspondía efectuar la actuación, pero le faltó una autorización del superior o el cumplimiento de algún extremo en particular. Tal situación permite que el acto sea anulado por la autoridad judicial, porque es anulable, siempre y cuando medie petición de parte interesada.



4.5.2. Vicio de forma y procedimiento

Los actos administrativos dictados por cuerpos colegiados que no estén firmados por todos sus miembros son ilegales. Para la validez de un acto administrativo es requisito indispensable que el mismo se encuentre debidamente firmado por su autor, este requisito queda cumplido cuando la firma del autor ha sido estampada en el documento original contentivo del acto. La anulabilidad sólo se produce cuando las formas correspondientes hayan sido observadas de manera irregular.

El incumplimiento parcial del procedimiento es un vicio convalidable por la administración; el vicio de procedimiento es subsanable por su naturaleza y no provoca la nulidad absoluta del acto.

Los actos administrativos como declaraciones expresas, deben ser escritos, por lo que cualquier excepción a este principio general tendría que ser expresamente consagrada en la Ley.

4.5.3. Vicio en la motivación

La falta de motivación de un acto administrativo puede ser subsanada, por el superior que conozca del recurso jerárquico, pues como el acto es anulable, el superior repara la falta, dando la motivación conveniente al caso. La posibilidad de corregir los vicios que hacen anulables los actos dictados por un funcionario inferior o subalterno, esta aceptada por la doctrina.

Luego de interpuesto el recurso de reconsideración, la administración al revisar el acto tiene la facultad de convalidar el vicio en la motivación, vicio de nulidad relativa del acto, pero ejercida la vía contencioso administrativa no le es dado a la administración suplir el vicio en el acto de contestación.



La inmotivación como vicio de forma del acto, es un vicio de nulidad relativa convalidable o subsanable por el superior al resolver el recurso jerárquico, en donde debe expresar las razones que lo llevan a confirmar el acto recurrido. Si la norma tiene múltiples supuestos de hecho y no existe constancia de que el recurrente hubiese conocido los supuestos fácticos y jurídicos, el acto se encuentra viciado de inmotivación siendo anulable.

4.5.4. Violación del principio de globalidad de la decisión

Este principio de globalidad de la decisión, también ha sido denominado principio de la congruencia o de la exhaustividad de la decisión y el mismo consiste en el deber que tiene impuesto la administración de analizar y pronunciarse sobre todas las cuestiones alegatos y pruebas que surjan del expediente, aun cuando no hayan sido expuestas por los interesados, respetando siempre los derechos de los administrados.

Al no existir un análisis de los hechos de cuya consideración debe partirse para incluirlos en el supuesto previsto por el dispositivo legal resulta imposible llegar a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva lo que hace posible la anulabilidad del acto.

Los actos administrativos deben contener un análisis de los alegatos y pruebas de los interesados y la decisión debe ser conforme a los hechos que constan en el expediente, en caso contrario el acto es anulable.

4.5.5. Violación del principio de la reformatio in peius

Consustanciado con el principio de globalidad de la resolución administrativa encontramos el principio de la reformatio in peius, el cual debe considerarse proscrito del procedimiento



administrativo tal como lo ha establecido de manera reiterada la jurisprudencia del máximo tribunal de la República, al señalar que la reformatio in peius se encuentra reñida con los mejores principios del derecho administrativo.

4.5.6. Vicio de falso supuesto

El acto mediante el cual se remueve o destituye a un funcionario público de un cargo que no ejercía, está fundado en falso supuesto, de igual manera si el acto de remoción es nulo, como éste constituye la causa eficiente del acto de retiro, este último también estará afectado en su causa y base legal. El falso supuesto constituye un vicio en los motivos del acto administrativo, que ocurre cuando son inciertos los supuestos de hecho en que se basó el organismo administrativo para dictar su decisión.

La denuncia del vicio de falso supuesto requiere que se determine con precisión en que parte del acto impugnado se encuentra dicho vicio.

El vicio de falso supuesto como vicio en la causa del acto administrativo, que da lugar a la anulabilidad es aquel que consiste en la falsedad de los supuestos motivos en que se basó el funcionario que dictó el acto, que el acto esta fundamentado en motivos totalmente diferentes a los que debieron servir de fundamento a la decisión, que no fueron tomados en cuenta o cuando existe una ausencia total de los supuestos que deben servir de sustento del acto. Igualmente, este vicio consiste en una mala apreciación de los elementos materiales existentes en el procedimiento administrativo, de manera que de haberse apreciado correctamente la decisión hubiere sido otra; pero si la falsedad es sobre unos motivos, y no sobre el resto, no puede decirse que la base de sustentación de la decisión sea falsa. Por el contrario, la certeza y demostración del resto de los motivos impiden la anulabilidad del acto, porque la prueba de



estos últimos lleva a la misma conclusión, para que se dé el falso supuesto como vicio en la causa de los actos administrativos, es necesario demostrar que de no haberse incurrido en él, la decisión hubiera sido otra distinta, sólo la inexistencia de los motivos "relevantes" que dan lugar al acto, conducen a la existencia del falso supuesto.

La correcta apreciación de los hechos que fundamentan las decisiones administrativas constituye un factor esencial para la legalidad y corrección de las mismas, y consecuentemente un medio adecuado para poder verificar su control judicial con miras al mantenimiento de tales fines. En consecuencia, constituye una ilegalidad el que los órganos administrativos apliquen las facultades que ejercen, a supuestos distintos de los expresamente previstos por las normas, o que distorsionen la real ocurrencia de los hechos o el debido alcance de las disposiciones legales, para tratar de lograr determinados efectos sobre la base de realidades distintas a las existentes o a las acreditadas en el respectivo expediente administrativo, concreción del procedimiento destinado a la correcta creación del acto.

4.5.7. Vicio en la base legal

La base legal de un acto administrativo está constituida por los presupuestos y fundamentos de derecho del acto, vale decir, la norma legal en que se apoya la decisión.

La ausencia de base legal puede ocurrir cuando un órgano que emite el acto interpreta erradamente determinada norma jurídica, es decir, la aplica mal o cuando simplemente no existe ninguna norma que lo faculte para actuar.

Los actos administrativos de efectos particulares como requisitos de forma deben contener en su mismo texto cual es la base legal aplicable en criterio de la administración; sin embargo, a



pesar de haberse cumplido con ese requisito, puede suceder que el acto carezca de base legal, en razón de que las normas invocadas por la administración no atribuyen la competencia alegada y en consecuencia el acto carece de base legal y es anulable.

4.5.8. Violación del principio de inderogabilidad de los actos generales

El principio de inderogabilidad singular de los actos administrativos de efectos generales implica que un acto dictado por un superior jerárquico, no puede violar ni modificar un acto administrativo de efectos generales aun cuando éste sea dictado por un inferior.

4.5.9. Vicio de abuso de poder

El abuso de poder es definido como el desmedido uso de las atribuciones que le han sido conferidas a un órgano administrativo, lo cual equivaldría al excesivo celo, a la aplicación desmesurada, esto es, a todo aquello que rebasa los límites del correcto y buen ejercicio de los poderes conferidos por la norma atributiva de competencia y funciones, pero si la administración carece de esa competencia, no puede ejercer en exceso una facultad que no le ha sido acordada.

El vicio de abuso de poder implica el exceso en el cual incurre un órgano administrativo en el uso de sus atribuciones legales.

4.5.10. Vicio de desviación de poder

Los actos administrativos se encuentran afectados del vicio de desviación de poder, cuando la administración al emanarlos, actúa con fines distintos de aquellos para los cuales, explícita o implícitamente, la ley configuró la facultad o el deber de dictarlos, dicho en otras palabras, la desviación de poder es un vicio de los actos administrativos que persiguen un fin distinto al



querido por el legislador al establecer la facultad para actuar del órgano administrativo, vicio que implica la demostración de los hechos que prueben un fin torcido o desviado perseguido por el órgano.

Hay desviación de poder cuando el acto aun siendo formal y sustancialmente acorde con la ley, sin embargo no lo es desde el punto de vista teleológico por cuanto la administración al dictarlo no persigue con ello el fin a cuyo logro le fue acordada la facultad para hacerlo, sino un fin distinto que es por sí mismo contrario a derecho.

CONCLUSIONES

1. Los elementos estructurales de los actos administrativos son el conducto a través del cual se produce la declaración unilateral de voluntad del Estado como persona jurídica de derecho público, que es el que trasciende y materializa en el mundo objetivo jurídico; ya sea en sentido positivo o negativo, a todas las personas y administrados, siendo esta materialización en la cual puede apreciarse el apego estricto de derecho o los vicios de tales actos administrativos.
2. El derecho administrativo es la rama jurídica del derecho que estudia la administración pública, a los administrados y las formas en las cuales se materializan las disposiciones del Estado, teniendo pues la obligación de estudiar las formas en las que se generarán los actos administrativos, para determinar la licitud o ilicitud de la emisión de los mismos.
3. La competencia administrativa constituye un elemento de vital importancia en la determinación de los elementos estructurales de los actos administrativos, en virtud que, se establece la facultad que puede tener un funcionario o empleado público, o incluso un órgano administrativo, para emitir un acto administrativo; el cual, si es emitido fuera del ámbito de la competencia administrativa de dicha persona u órgano administrativo, será susceptible de ser señalado o declarado como acto viciado.
4. El análisis del derecho comparado permite determinar la forma en la que los vicios estructurales de los actos administrativos son señalados y subsanados en otras legislaciones; lo cual coadyuva a fortalecer la posición que en el presente trabajo de



investigación se aborda y sostiene en cuanto a los vicios estructurales de dichos actos jurídicos.

5. La ausencia de vicios estructurales en los actos administrativos, contribuye al fortalecimiento de la función administrativa, en virtud que evita la pérdida de tiempo y recursos, tanto para los administrados como para la misma administración pública; lo cual contribuye al cumplimiento de los principios de la función administrativa: eficiencia, eficacia, celeridad, entre otros.

RECOMENDACIONES

1. El Estado, a través de los elementos estructurales de los actos administrativos, debe materializar su declaración unilateral de voluntad, la cual debe apegarse a derecho, careciendo de vicios que invaliden los actos administrativos a través de la aplicación de mecanismos de control hacia los funcionarios y empleados públicos.
2. El derecho administrativo, como rama jurídica del derecho, es el que debe aportar a la administración pública las formas en que se deben materializar las disposiciones del Estado a través de los actos administrativos, aportando nuevas directrices y lineamientos para facilitar la labor de la administración pública.
3. La administración pública debe establecer, de manera tácita, los elementos estructurales de sus actos para evitar que estos incurran en vicios que los invaliden.
4. El Estado debe evitar que la administración pública, a través de sus funcionarios, incurran en actos viciados de declaración de voluntad, implementando nuevas formas y procedimientos que contribuyan al fortalecimiento de la labor de la administración pública, a través de un estudio comparado con otras legislaciones.
5. El Estado debe velar por el fortalecimiento institucional, a fin de evitar la pérdida de tiempo y recursos, tanto para la administración pública como para los administrados; lo cual contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales de la administración, como la eficacia, transparencia, celeridad, etc. Por esa razón es necesario definir los

elementos estructurales de los actos administrativos y de los vicios que los invalidan en el derecho administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- BERIZONCE, Roberto. **Efectivo acceso a la justicia.** La Plata: Librería Editorial platense S.R.L. 1987.
- BREWER CARIAS, Allan. **La abstención, silencio y negativa de la administración y su control.** Caracas Venezuela: Imprenta universitaria de la U.C.V. 1982.
- COSCULLUELA MONTANER, Luís. **Manual de derecho administrativo.** Editorial Civitas: Madrid. 1997.
- DE PEDRO FERNÁNDEZ, Antonio. **Manual de contencioso administrativo.** Caracas, Venezuela: Editorial M & H tercera edición. 1994.
- DUQUE CORREDOR, Ramón. **El procedimiento de la acción de amparo constitucional.** Caracas Venezuela: Biblioteca de la Academia de Ciencias Jurídicas y Sociales. 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón, Fernández. **Curso de derecho administrativo.** Tomo I. Décima Edición. Madrid. 2000.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo. **Introducción al estudio del Derecho.** 31va. Edición. México: Edición Porrúa. 1980.
- GELSI BIDART, Adolfo. **El tiempo y el proceso.** Tomo XXVI. Enciclopedia Jurídica Ameba. Buenos Aires, Argentina: Ed. Bibliografica Argentina. 1969.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo.** Parte General Tomo II. Ediciones Macchi.
- LARES MARTÍNEZ, Eloy. **Manual de derecho administrativo.** Novena Edición. UCV. Caracas, Venezuela. 1992.
- LINARES, Juan Francisco. **Derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea, 1986.
- PEÑA SOLÍS, José. **Manual de derecho administrativo.** Volumen Segundo. Colección de Estudios Jurídicos TSJ. Caracas, Venezuela: 2001. RASO DELGUE, Juan: La Huelga en los Servicios Esenciales.
- SAYAGUES LASO, Enrique. **Tratado de derecho administrativo.** Montevideo. 1986.



SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios de derecho administrativo**. Volumen II. Segunda Sección. España: Edit. Ramón Areces. 2000.

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Civil. Decreto Ley 106 del Jefe de Estado. 1972.

Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 12-2012. 2012.

Código Procesal Civil y Mercantil. Decreto Ley 107 del Jefe de Estado. 1972.

Ley de Probidad y responsabilidad de los Funcionario Públicos. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 8-97. 1997.

Ley de Servicio Civil. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 1748. 1961.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 114-97. 1997.

Ley de lo Contenciosos Administrativo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 119-96. 1996.